

Treinta años de la Reforma Constitucional de Córdoba



LEGISLATURA
PROVINCIA DE CÓRDOBA

TREINTA AÑOS DE LA REFORMA
CONSTITUCIONAL DE CÓRDOBA

TREINTA AÑOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE CÓRDOBA



Universidad
Nacional
de Córdoba

Treinta años de la Reforma Constitucional de Córdoba / José Emilio Ortega ... [et al.] ; compilado por José Emilio Ortega. - 1a ed. - Córdoba: Editorial de la UNC; Córdoba: Legislatura de la Provincia de Córdoba, 2017. Libro digital, EPUB

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-707-064-4

1. Historia Constitucional. 2. Reforma Constitucional. I. Ortega, José Emilio II. Ortega, José Emilio, comp.
CDD 342.8202

Diseño de colección y portada:
Lorena Díaz

Diagramación: Sebastián Chautemps

ISBN:978-987-707-064-4
Impreso en Argentina.
Universidad Nacional de Córdoba, 2017

PRÓLOGO

Oscar Félix González

Presidente Provisorio Legislatura de la Provincia de Córdoba

Resueltos a impulsar la realización de un conjunto de actividades relacionadas con el trigésimo aniversario de la Reforma de la Constitución Provincial, no tuvimos dudas respecto a la importancia de hacerlo con el máximo rigor institucional, apelando a la íntegra fuerza de organización instalada en el Poder Legislativo, y movilizándolo todas las instancias protocolares y jerárquicas de la Cámara.

Como lo ilustran estas páginas, la iniciativa fue, además de un acto de justicia, un auténtico acierto.

Es estricta justicia honrar la labor parlamentaria y constituyente de toda una generación de dirigentes políticos, que logró forjar una Constitución valiosa y pionera. Se trata de saldar un compromiso que excede la mirada partidaria o los sustratos ideológicos, aún los campos principales de militancia, de todo aquel que haya tenido por cometido presidir al Poder Legislativo; en la actual hora. Lo hicimos el Vicegobernador Llaryora y quien suscribe, aunque debió hacerlo todo aquel que, a la sazón, hubiera tenido la responsabilidad de conducir democráticamente este Poder del Estado. Son tres décadas de intensa vigencia del texto constitucional -actualizado- en el mundo jurídico, pero también de su viva aplicación en el realismo cotidiano, en el día a día de cada hombre y mujer de esta Provincia, desarrollada sin interrupciones ni paréntesis; y ello consagró a la que probablemente transcurre

como la etapa institucional y ciudadana más estable que haya vivido Córdoba en su historia.

Asimismo, la realización de estos eventos fue exitosa por el amplio nivel de repercusión lograda. Nos vimos recompensados, en primer término, con la participación de un número muy importante de ex convencionales de todas las fuerzas políticas con representación en la Convención. El paso del tiempo es inequívoco e impío: alrededor de veinte ex convencionales ya no están físicamente entre nosotros. Pero la fuerza, el entusiasmo y las ganas de quienes hicieron la inolvidable reunión de homenaje, sus lúcidas retrospectivas tanto como su mirada del presente y el futuro, gratificaron todo nuestro esfuerzo.

La realización de la jornada académica -en segundo momento-, con la co-organización de cuatro universidades cordobesas, cientos de asistentes, y una treintena de ponentes; nos siguió exigiendo pensar. La participación de importantes académicos, hombres de Estado y del Derecho Constitucional, no fue un mero ejercicio de retórica. Conferencia tras conferencia se fueron puliendo ideas. Reflexiones sobre los hitos alcanzados y, lo más importante, los que faltan; asuntos que aún requieren estudio y perfección. Temas importantes que aún integran una agenda por emprender. Profundizar la reforma política -que en 2016 dejó cuatro importantes leyes-, impulsar la sanción de legislación que es tiempo de concretar -como la de *hábeas data*, o una mayor integración jurídica del denominado “derecho sanitario” para poner ejemplos-, o avanzar en una sustancial regionalización de la Provincia, son parte de los ricos desafíos que aún nos convocan, y nos estimulan.

Me tocó jurar varias veces esta Constitución reformada en 1987: como Diputado Provincial y como Legislador, como Presidente Provisorio de la Legislatura, como Ministro del Poder Ejecutivo, en sucesivas ocasiones. Me tocó en suer-

te, en definitiva, comprometerme de manera particular con su contenido, su trascendencia, su misión. Tengo para mí que ningún juramento constitucional es en vano. Asevero categóricamente que la letra de la Constitución vincula e instruye; y provee un programa, una guía, soluciones y, en las circunstancias más extremas, opera como razonable voz de conciencia.

Como todo proceso constitucional, el cordobés fue producto de una transacción entre diversos sectores políticos de la sociedad, todavía conmovida por los excesos de la dictadura y por la accidentada vida institucional provincial de las décadas previas a 1983. Una Córdoba que buscaba nuevos horizontes y que encontraba en el bipartidismo un modo en el cual expresarse con cierta comodidad, pero que, aún con ese predominio, se bifurcaba en voces que expresaban una sólida renovación generacional e ideológica. En ese debate sobresalieron dos líderes quienes han referenciado la vida política de nuestra Provincia en los años siguientes. Lamentablemente no pudimos contarlos para el homenaje: uno de ellos, el doctor José Manuel de la Sota, no se encontraba en el país. El otro, el doctor Eduardo César Angeloz, nos advertía -no sin agradecer la invitación- que las razones de salud que finalmente determinarían su reciente y lamentado fallecimiento; le impedirían ser parte de la celebración.

He podido conocer profundamente a estos líderes, de influencia insondable ambos, en la Constitución reformada. En esta oportunidad me concentraré, a modo de sentido homenaje, en el doctor Angeloz. Sus recientes memorias dan cuenta de su importante y firme paso a través de más de seis décadas de trabajo homogéneo en la Unión Cívica Radical. Aunque su impronta trasciende la referencia hecha recuerdo pues la encontramos en innumerables hitos de la vida cívica de esta Provincia, tanto como del país.

Fue un estadista por formación aunque un caudillo por temperamento. Inteligente, intuitivo, personalista y enérgico. Sin perjuicio de la valía de la autobiografía mencionada, su vida y obra merecen el estudio serio e inflexible de los historiadores más distinguidos. Sus exequias, paradójicamente, muestran la trama de su vida. Hombres de la política de todos los partidos, abogados del foro, profesores universitarios y decenas de ciudadanos de a pie. Como una anciana docente jubilada que -entre lágrimas- recordaba la infaltable arenga del *Pocho*, el viernes anterior a cada elección general, a los cientos de fiscales que al domingo siguiente, en cada mesa de la Provincia, defenderían el honor del partido en la contienda electoral.

No es este el espacio para analizar su contribución a la política, ni su acción pública. De una parte, nos aproxima la vivencia de los acontecimientos que nos tuvieron por protagonistas; de otra, nos impone distancia el rol de adversarios y también inequívocas razones generacionales. Pero no es menos cierto que recordarlo al introducir este libro-homenaje tiene profundo sentido. A su iniciativa le debemos la reforma, indudablemente enfocada en un aspecto principal -su propia reelección-, pero finalmente ensanchada en su horizonte por la labor paciente de actores que supieron lograr un acabado producto final, en el cual los despachos por consenso fueron numerosos; y en el que los disensos, aún de notable intensidad, en ningún momento degeneraron en ruptura. Hubo un esfuerzo de oficialistas y opositores en este sentido, y existieron lúcidos capitanes que advirtieron que habría duras tenidas por librar, pero que en definitiva unos y otros perseguían idéntico objetivo: consolidar el Estado de Derecho en Córdoba. Tal empresa fue lograda.

Bienvenidos, ahora sí, a las páginas de este libro. Ojalá el lector las disfrute, como nosotros pudimos complacernos en concretar estas actividades, cuyo testimonio escrito hoy se ofrece.

INTRODUCCIÓN

José Emilio Ortega

*Prosecretario legislativo. Legislatura de la Provincia
de Córdoba*

En cumplimiento de una instrucción del Poder Legislativo, presentamos al público lector el libro homenaje por la conmemoración de los treinta años de finalizada la labor de la Convención Reformadora de 1987.

Me perdonarán -espero- los versados en Derecho Constitucional pero a treinta años vista, arriesgo que aquella convención, si bien ejercicio de poder constituyente derivado en relación a su naturaleza jurídica; tuvo algo de “originaria”, en cuanto al espíritu de profunda renovación institucional, social, política y legal que la inspiraba.

Superada paulatinamente la tensión por su inequívoca y estrecha motivación -que generó lógicos desencuentros y paradójicos encuentros en el seno de los dos grandes partidos de la época, a la vez que en el resto del arco opositor-, fue surgiendo la oportunidad de concebir una constitución íntegramente renovada en su mirada del individuo, la comunidad, el Estado y la Sociedad Civil.

En las exposiciones que jalonan el debate por la declaración de necesidad de reforma se advierte que el texto de 1870 y modificatorias debía actualizarse, en el marco de un ciclo de franca recuperación del Derecho Público Provincial, espontánea y autónoma, “que tiene la particularidad de preceder a la actualización de la Constitución Nacional” -exposición del informante, Senador Emma-, en el que la “desconstituciona-

lización” experimentada desde 1930, agregaba para Córdoba que, salvo el doctor Amadeo Sabattini (período 1936-1940), ningún gobernador había concluido su mandato a la época. Anhelaba el miembro informante citado lograr una “Constitución que proteja más al hombre y a la sociedad a través de la incorporación de cláusulas sociales y económicas y del perfeccionamiento de los derechos y garantías”, que “mejore el funcionamiento y la eficiencia del Estado, que mejore el control político y jurisdiccional, que acentúe las responsabilidades políticas e igualmente que elabore nuevas formas de participación popular y de la defensa política” -ídem-.

La oposición justicialista en el Senado, como se evidencia en los Diarios de Sesiones, expresa la “certeza de que todo cuanto se diga en este debate servirá en un futuro como fuente de interpretación auténtica para los estudiosos y juristas respecto de un acto trascendental en la historia del derecho público de Córdoba” -exposición del senador Albrisi-; no elude la discusión de la reforma, pero, consciente del principal interés del bloque oficialista -la reforma del artículo 101-, señala su necesaria sincronización con las iniciativas que en aquel momento se analizaban en la órbita nacional -que no prosperarán sino hasta la década siguiente-; una reforma “integral y sistemática” que recupere valores consagrados en la Reforma de 1949, derogada de facto -exposición de los senadores Albrisi y Almada-, quienes hacen una prolija referencia de los mismos, y advierten sobre la premura que evidenciaba la iniciativa oficialista; no surgiendo de los debates, a pesar de la distancia entre las posturas, rasgo alguno de ruptura, abstencionismo u otras formulas de resignación del debate y el intercambio de ideas, de lamentable ocurrencia en otras épocas.

En las diversas páginas del extenso debate legislativo encontraremos numerosos datos estadísticos que hablan del cre-

cimiento de la Provincia, así como citas a muchos pensadores que en aquel tiempo señalaban la profunda transición que experimentaba el mundo, en pleno tránsito hacia la globalización sumado al surgimiento de la “tercera ola” posindustrial. A la vez, se manifiestan las voces de los clásicos, junto a las de nuestros más importantes analistas de los procesos constitucionales. Así, Jefferson y Bidart Campos, Bell y Frías, Fraga Iribarne y Vanossi, el abate Sieyes y Sánchez Agesta, Schmitt y César Enrique Romero, Montesquieu y García Pelayo, Alberdi y Becerra Ferrer, Camus y Octavio Paz, Sabatini y Sampay, Maquiavelo y Juan Pablo I, por nombrar algunos, comienzan a ser parte también de esa discusión dura, sin concesiones, pero que logra transcurrir en un cauce: el marcado por la Constitución vigente, que sería reformada bajo sus previsiones. Importantes autores nacionales -además de los mencionados- como Linares Quintana, Gorostiaga, Cortés, Zarza Mensaque, Mooney, entre otros; y figuras presidenciales como Yrigoyen, Perón o Alfonsín, serán citados con frecuencia y las más de las veces con acierto.

Insisto en esta idea, el poder constituyente a ejercer es, indubitavelmente, el derivado; y ello se trata exhaustivamente en una exposición -la del senador Valazza- pero su misión, en un contexto de “exigencias constitucionales” -ídem- señalará elevados cometidos que parecieran indicar una suerte de refundación del Estado: actualizar la tutela de derechos, asegurar el pluralismo y la participación, promover la solidaridad, mejorar el funcionamiento de los Poderes, asegurar la autonomía municipal, optimizar los controles; se cuentan entre los más trascendentes. Es un poder derivado, insistimos, pero su cometido será erigirse como profundamente original, sin pretenderse originario. Un poder que debe aprender, también, de los errores propios, como lo señalará el senador Almada al reflexionar sobre los plazos de la Convención -en apelación

al oficialismo para no repetir la brevedad de la experiencia de 1949-. En suma, los intercambios suelen ser muy ásperos, pero el trámite es único y constitucional, y hay lecciones por tomar: en las voces del mundo y en las nacionales, tanto como en la propia experiencia histórica.

En la Cámara de Diputados, al continuar tratándose la declaración de necesidad de la Reforma, no cambiará la tónica pese a la tirantez y el fragor, incluso hacia el interior de cada bloque. Se dará cuenta de la oportunidad histórica que se presenta a Córdoba -Diputado Cabral- aunque en contexto innegablemente enrarecido que debe considerarse para realizar una reforma superadora de la coyuntura -Diputado Figuerero-. Se señala la necesidad de expresar punto por punto los aspectos sobre los que versará la necesidad de reforma, continuando el debate previo para evitar imprevisiones y precipitaciones -Diputado Mosquera, citando a Jerónimo Cortés y exponiendo abundante doctrina y derecho comparado-; señalándose en el largo tratamiento la necesidad del consenso y el riesgo de sancionar reformas obtenidas por la fuerza o por minorías no suficientemente representativas -Diputado Negri-. El debate es muy extenso y rico, esperamos se disculpe esta síntesis algo arbitraria, pero detenernos en aquél desvirtuaría la intención de introducción que nos motiva a desarrollar estas páginas. Se mantiene la vocación por impulsar una nueva etapa en la consolidación de la vida democrática del país, de afirmar el Estado de Derecho en Córdoba; de garantizar, con la autonomía del Derecho Público Provincial, la propia de la jurisdicción local; de afianzar al municipio y de integrar al ciudadano con su comunidad y con el andamiaje público, desde múltiples formas y respetando las tendencias y realidades.

Sobre la Constitución, sobre su debate y factura, se han escrito innumerables obras. En tanto autoridad del Poder Legislativo, me interesaba rescatar aspectos sobresalientes del

debate sobre la necesidad de la reforma en la, por entonces, bicameral Legislatura; capítulo no tan transitado por la doctrina, que considero útil para introducir esta obra, que intenta salirse de la habitual lógica de estos homenajes, para mostrar un constitucionalismo de la realidad saludable y vital.

El texto que hoy ofrecemos, por lo antedicho, comienza por lo que suele ser la segunda parte de estos trabajos. Destacamos el notable esfuerzo de profesores -algunos de ellos con prestigio en el ejercicio de la magistratura y otras funciones de relevancia-, graduados e incluso estudiantes de derecho, que desgranar un vasto conjunto de comunicaciones y propuestas, sin perjuicio de la entidad del homenaje; ellas son a mi entender el más valioso aporte que podemos ofrecer al público lector. Muchas materias establecidas como promesa por el legislador de la reforma, afirmadas en la letra de la Carta Magna por el constituyente, recorren un camino mirado con atención por los ponentes y comunicantes.

En la segunda parte del libro se encuentran las versiones taquigráficas del homenaje a los ex convencionales así como conferencias y otras exposiciones de las jornadas académicas, que demuestran con nitidez la elevada altura de los razonamientos. Muchas voces de 1987 se entremezclan con maduras y remozadas cavilaciones. Surge también el aporte de juristas de excelencia que, desde una perspectiva externa respecto de Córdoba, han podido estudiar la contribución de nuestra Ley Fundamental al Derecho Constitucional argentino.

Finalmente, este esfuerzo no podría haberse realizado sin el aporte de un Comité Organizador excepcional: Federico Arce, Santiago Espósito, Juan Ferrer, Hugo Zanatta, Alfredo Alonso (h) y Victorino Solá. Asimismo, nuestro reconocimiento y gratitud a todo el equipo de la Presidencia Provisoria del Poder Legislativo, que se cargó al hombro las tareas logísticas más complejas.



PRIMERA PARTE.
COMUNICACIONES Y PONENCIAS

LOS VALORES EN LA CONSTITUCIÓN DE CÓRDOBA DE 1987, TREINTA AÑOS DESPUÉS

Walter F. Carnota¹

I. Introducción

Hoy en día estamos acostumbrados a detectar un núcleo o *cluster* de valores en la Constitución, a la par de normas jurídicas. El planteamiento del nuevo constitucionalismo ha llevado a incorporar en los textos constitucionales no sólo reglas, sino también principios y valores. La derrota de los fascismos en Europa del Sur hacia la década de los setenta hizo que las leyes supremas democráticas (Grecia y sobretodo, Portugal y España) se preocuparan por ello más que las constituciones de otras latitudes, o de otras épocas.

La Constitución cordobesa versión 1987 tuvo inspiraciones en el texto español de 1978. De allí saca el sintagma del “Estado social de derecho” que figura en ambos artículos 1, aunque la fórmula española es más acabada y vasta al integrar el carácter democrático en la definición.

Fue precisamente un español, Manuel García Pelayo (1982), quien escribió páginas señeras y célebres dedicadas al tema en 1977, sintetizando las aportaciones alemanas que habían eclosionado en la década del treinta del siglo pasado y que coadyuvaron a la configuración de la Ley Fundamental de Bonn de 1949.

¹ Profesor Titular Regular de la Universidad de Buenos Aires.

Fue el inolvidable Pedro J. Frías el que con agudeza musical característica hablaba desde hacía tiempo del “federalismo de concertación”², expresión que felizmente también logra ingresar a la reforma constitucional cordobesa en 1987. ¿Valores constitucionales mucho antes de la irrupción del neo-constitucionalismo?

II. La revisión de 1987 en el concierto del comparatismo

Tales inclusiones, la del Estado social y la del federalismo de concertación, hacen que Córdoba se enrolle en una postura principista o valorista dentro del constitucionalismo contemporáneo. La Constitución será ingeniería –o arquitectura– del poder, pero también portará definiciones. Signará la forma política (el Estado Social de Derecho) y las relaciones al interior del Estado federal (el federalismo de concertación).

Ambas locuciones se repetirán luego. Colombia incorporará la veta del “Estado social de derecho” en su nueva Constitución de 1991, mientras que el federalismo de concertación irá ganando adeptos, fuera y dentro del país (Una constitución provincial argentina que copiará esta frase es la fueguina).

En la elaboración de constituciones, es habitual hoy consagrar enunciados normativos más amplios o latos, como así también hay derechos en retirada y otros en ascenso (Elkins, et. al, 2010:28). Pero mucho antes que aparecieran los nuevos constitucionalismos, los valores entraban en escena. La Segunda Guerra Mundial había dejado en el camino a las “Constituciones de los profesores”, la de Weimar de Hugo

2 Sobre la historia del equivalente alemán del “federalismo cooperativo”, parecido pero no idéntico al de concertación, ver Arias Guedon, Sonsoles, (2016:74).

Preuss y la de Austria de Hans Kelsen, entre otras. Las normas jurídicas por sí solas, aun técnicamente bien facturadas, habían sido incapaces de frenar el avance totalitario. La Constitución requería valores y jueces (constitucionales) que los realizaran.

Este debate perneó a la experiencia constitucional de posguerra. Y tiene su decantación en el quehacer jurisdiccional: el juez silogista versus el juez valorista.

Pero, como sea, hay un dato previo, que es que la Constitución de posguerra tendrá valores. Con motivo del afianzamiento jurisprudencial del Tribunal Constitucional alemán de Karlsruhe, el jurista predilecto de los primeros años del nazismo Carl Schmitt dirigió duras críticas tanto a la Ley Fundamental de Bonn como al Tribunal. Los jueces eran los “ejecutores del valor sin mediación” y se venía a consagrar así una “tiranía de los valores”, tomando la frase de Hartmann (Collings: 59).

III. La tensión entre la norma y el valor

Es verdad que el valor hay veces que puede dar lugar a interpretaciones subjetivas o encontradas desde un enfoque puramente personal o propio. A la inversa, hay valores que han tenido suficiente decantación jurisprudencial o doctrinaria.

Las formulaciones del “Estado social de Derecho” y del “federalismo de concertación” hacen que todos sepamos a qué se está haciendo referencia. No es una cáscara vacía de contenido que puede ser rellenada a su antojo por el magistrado judicial.

Por el contrario, estas menciones que hace treinta años atrás estampó la reforma constitucional de Córdoba fueron bastantes pioneras, máxime insertas en un texto supremo sub-

nacional. La doctrina de los autores iluminó al constituyente revisor, y la nueva carta cordobesa adquirió difusión y ejemplaridad con las mismas, como con el resto de su articulado.

Hoy puede haber abuso de valoraciones, realidad muy distinta hace treinta años atrás.

IV. Bibliografía

Arias Guedon, Sonsoles (2016). *Las Constituciones de los Länder de la República Federal Alemana*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Collings, Justin, *Democracy's Guardians (A History of the German Federal Constitutional Court, 1951–2001)*, Oxford, Oxford University Press.

Elkins, Zachary; Ginsburg, Tom y Melton, James (2010). *The Endurance of National Constitutions*, New York: Cambridge University Press.

García Pelayo, Manuel, (1982). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid: Alianza, tercera edición.

LA MUJER EN EL CAMPO POLÍTICO EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

Diego Alberto Cevallos Ammiraglia¹

I. Primeras palabras

En un marco de multiplicidad de hechos violentos, de desigualdad material de género y de la lucha realizada desde movimientos feministas es que este trabajo cobra sentido. Si bien la Constitución de la Provincia de Córdoba, en la disposición normativa contenida en el artículo 24, reza la igualdad de derechos entre mujeres y hombres en *lo cultural, económico, político, social y familiar, con respeto a sus respectivas características sociobiológica*, consideramos que esto ha quedado reducido sólo a una declaración de índole formal.

II. La grilla de lectura de Bourdieu y el género² como variable

El Consejo Provincial de las Mujeres realizó en el año 2016 una *radiografía* sobre las trayectorias políticas de las mujeres en la Provincia de Córdoba. Recuperamos dos aspectos. En

1 Maestrando en Sociología (CEA-UNC). Licenciado en Comunicación Social (Facultad de Ciencias de la Comunicación, Universidad Nacional de Córdoba). Estudiante de Abogacía (Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Córdoba). Ayudante alumno en Sociología Jurídica (Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Córdoba).

2 En este trabajo entendemos que el género está dado por la autopercepción.

primer lugar, el hecho de realizar un estudio que contenga la pregunta: “¿qué aspectos creían que deberían abordarse prioritariamente para promover la igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito de la política?”, da cuenta sin medias tintas de la preocupación por equilibrar la balanza sexual en el ámbito político. En segundo lugar, la buena valoración por parte de las mujeres entrevistadas de la Ley de Cupo.

La edad promedio de las mujeres interrogadas, que ocupaban un lugar en la jerarquía de la Administración Pública, o se desempeñaban como legisladoras, era de 52 años. Sumado esto, una recomendación brindada por ellas mismas para las mujeres en general es la capacitación en políticas públicas. La lectura que puede realizarse desde la mirada sociológica de Pierre Bourdieu, es que en el campo político, como en todos los campos, las posiciones jerárquicas son ocupadas por los agentes sociales que detentan mayor y mejor capital, pero no se puede descuidar la perspectiva de género al analizar el campo político. Análogamente al campo religioso³, Bourdieu (2000) también destaca en el campo político el desfase entre los profesionales y los profanos. Pero este desajuste nada tiene de accidental. Bourdieu (2000:32), agrega:

Se dice frecuentemente: la gente no se interesa en la política, como si fuera su culpa, como si fuera una culpa incluso, cuando sabemos muy bien por las estadísticas que las oportunidades de interesarse en la política están muy desigualmente repartidas según todos tipos de variables, comenzando por el sexo que es la variable más importante.

³ Al igual que cuando aborda el campo jurídico en Bourdieu, P. (2000). *La Fuerza del Derecho*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

La disparidad entre los profanos y los profesionales, es un desnivel constitutivo de una relación de poder que funda dos sistemas diferentes de presupuestos, de intenciones expresivas, en una palabra de dos visiones del mundo. Así, para el sociólogo francés (2000c) en la división del trabajo entre los sexos, las mujeres tienen una propensión mucho menor que los hombres a responder a las cuestiones políticas. Es importante saber que el universo político descansa sobre una exclusión, sobre una desposesión. Entre más se constituye el campo político, más se autonomiza, más se profesionaliza, más tendencia tienen los profesionales a mirar a los profanos con una especie de conmiseración.

El campo político está atravesado, al igual que los demás campos –pero aquí parecería ser más notorio– por las relaciones de dominación, una supremacía masculina por sobre lo femenino ¿Cómo se perpetúa una relación de dominación? Marx diría por la superestructura ideológica. Bourdieu, que es caracterizado como un marxista refinado, va a hablar de *violencia simbólica*. Ésta, es una violencia suave, eufemizada. Supone que los dominados aplican a cualquier realidad, y en especial, a las relaciones de poder en las que están atrapados, esquemas mentales que son el producto de la asimilación de estas relaciones de poder. Los dominados, así, aplican a las relaciones de dominación categorías construidas desde el punto de vista de los dominadores, haciéndolas aparecer de ese modo como naturales.

La *violencia simbólica* se instituye a través de la adhesión que el dominado se siente obligado a conceder al dominador cuando no dispone, para imaginarla o para imaginarse a sí mismo, o en otras palabras, para imaginar su relación con él, de otro instrumento de conocimiento que aquel que comparte con el dominador, y que al no ser más que la forma asimilada de la dominación, hacen que esa relación parezca natural.

Las pasiones del hábito dominante, sostiene Bourdieu (2000c), –aquí desde la perspectiva del género–, relación social somatizada, ley social convertida en ley incorporada, no son de las que cabe anular con un mero esfuerzo de la voluntad. La *violencia simbólica* es una violencia que se ejerce con la complicidad del dominado, una suerte de complicidad por quienes la sufren, una sutil aquiescencia de quién sufre. Y cuanto más sutilmente arrebatada, más seguro es su ejercicio.

La aceptación del mundo está anclada en lo más profundo del cuerpo, donde se interiorizan los esquemas de acción, percepción y de apreciación, es decir, las disposiciones internas y profundas, el *habitus*. Resultado del *habitus* como interiorización de las relaciones de poder, las representaciones que éste engendra, constituyen el medio que hace posible el proceso por el cual se impone la violencia simbólica a los agentes sociales.

Decimos con Riberi (2016), en estas breves líneas, que la Constitución se comporta como una suerte de cristal más o menos brumoso que nos permite atravesar el mundo de lo jurídico hacia el mundo de lo Político. Reconocer constitucional o legalmente derechos, plasmándose en textos jurídico–normativos, significa no sólo el reconocimiento formal de derechos, sino que favorece y alienta un proceso de transformación social en términos sustantivos, sostiene Lista (2012). Esto nos remite a una de las grandes preguntas socio–jurídicas, que versa sobre la potencialidad del derecho para generar cambios sociales.

III. ¿Partera u oficial del Registro Civil?

Diversas teorías sobre el derecho como productor de cambio social se han esgrimido. Algunos se enrolan en las corrientes

que niegan rotundamente el cambio social a partir del derecho, otros aceptan abiertamente la potencialidad de transformación social que posee el derecho, y otros, entre ellos Bourdieu (2000b), que puede producir cambio social el derecho, bajo ciertas condiciones.

¿Es el derecho quien se pone en la piel de partera para ayudar a dar luz al cambio social, o es más bien quien inscribe el cambio social, lo reconoce en un texto jurídico–normativo? Para Bourdieu (2000b), el derecho más que partera en relación al cambio social, es oficial del registro civil.

Si bien el reconocimiento legal de derechos facilita argumentos y defensas para defender ciertos derechos, en una especie de círculo virtuoso, esto no va acompañado de transformación social, al menos en el tema del acceso, permanencia y progreso de la mujer en cargos políticos en la Provincia de Córdoba. En otras palabras, hay igualdad formal y no sustancial.

No hay una igualdad de *posiciones*, que es distinto a igualdad de oportunidades. Una concepción sustancial del acceso al ejercicio efectivo de derechos, sostiene que el meollo está en centrarse en la reducción de desigualdades que se derivan de la diferente ubicación jerárquica que ocupan las personas en la estructura social como consecuencia de su posición social. En ese sentido, toda concepción sustantiva, se plantea algún horizonte de cambio social también sustantivo y no meramente jurídico y formal, esto es algún grado de mutación social, para cuyo logro el cambio jurídico es considerado como elemento importante, aunque no exclusivo ni determinante.

Miramos el campo político desde Bourdieu, quién lo ha estudiado para develar el funcionamiento de la maquinaria oculta e invisible que se ubica debajo de la niebla espesa de lo aparentemente natural, de lo inmutable, de lo inevitable y de lo incuestionable. Intentando seguir escarbando, una pregun-

ta que se impone es: ¿la regla determina las prácticas? García Inda (2001) sostiene que Bourdieu afirma que la regla (sea jurídica o de costumbre) opera como un “principio secundario de determinación de las prácticas” que no interviene más que sustitutivamente en defecto del resorte primario, que es el *habitus*. Las prácticas obedecen a un sentido práctico, a una lógica práctica, que es la de la “espontaneidad generadora” del *habitus* sostiene García Inda (2001).

Entonces, lo que queda es trabajar sobre los *habitus* de las mujeres y de los hombres del campo político. Es un proceso arduo, y difícil pero no imposible. El *autosocioanálisis*, como proceso de toma de conciencia de los propios *habitus*, no lleva inevitablemente a la emancipación de los mismos, puede que el agente social elija reforzarlos aún más.

IV. Consideraciones finales

La pregunta sobre el cambio social desde el derecho, quizá es un tanto abstracta y general, por lo cual sería más adecuado preguntarse sobre las condiciones necesarias para que el cambio social se produzca desde el derecho y sobre todo, qué transformaciones son viables y cómo pueden ser mantenidas en el tiempo.

Es de destacar la movilización social que repercute y promueve la movilización jurídica. Las diferentes expresiones de repudio de las relaciones de dominación masculina, colaboran con los avances jurídicos que nombran, y cristalizan lo que sucede en el día a día.

No hay proceso de cambio que sea lineal, hay avances y retrocesos. Lo importante es acercarse a estas temáticas con prudencia, reflexionando, porque sino reproducimos y extendemos aún más la violencia simbólica, manto de arte de

magia que cala en lo profundo de los cuerpos, generando una suerte de alienación y un sentido práctico masoquista.

Ante ello, a quienes se muestran favorables a promover la transformación social en favor de ciertos valores les cabe un estado de alerta social con la convicción de que nuevas y más extensas fronteras de la justicia no sólo son deseables, sino son posibles.

V. Bibliografía

- Bourdieu, P. (2000). *Sobre el campo político*. Lyon: Presses Universitaires de Lyon.
- Bourdieu, P. (2000b). *La fuerza del derecho*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Bourdieu, P. (2000c). *La dominación masculina*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- García Inda, A. (2001). Introducción. La razón del Derecho: entre habitus y campo. En Pierre Bourdieu. *Poder, Derecho y Clases Sociales*. Bilbao: Desclée de Brouwer. Pp. 9–50.
- Lista, C. (2012). “El acceso a la justicia y el derecho a la diversidad sexual, de género y sexualidad”. *Revista Derecho y Ciencias Sociales*. Córdoba, 6, pp. 139–168.
- Meichsner, S. (2007). El campo político en la perspectiva teórica de Pierre Bourdieu. *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*. Vol. II,3, pp.1–22. México: Universidad Iberoamericana.
- Riberi, P. (2016). “La Constitución, dos imágenes, un espejo”. Ponencia presentada en *XII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional El diseño institucional del Estado democrático*. Universidad Externado de Colombia, Colombia.

REFLEXIONES SOBRE LA TUTELA DEL MEDIO AMBIENTE EN LA CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

Matías Gómez¹

Siguiendo las palabras del Dr. Ignacio Daniel Coria (2008: p.13), muchos de *“los problemas ambientales de la actualidad no son nuevos”*, y tienen una larga historia en el mundo contemporáneo, aunque recién en la segunda mitad del siglo pasado se tomó una idea más cabal de su importancia, su alcance y muchas de las consecuencias que acarrear.

En este contexto, la República Argentina comenzó a avizorar la situación en la década del '80, iniciando una toma de conocimiento por el común de las personas, proseguido por una toma de conciencia; fruto de la difusión de información y el respaldo de importantes científicos e universidades a nivel mundial.

Pero para llegar a esta realidad, en la sociedad Argentina, se inició y llevo a cabo un proceso de desarrollo de un amplio movimiento social “ecologista”, que tomó dos vías fundamentales para su consolidación. Merced al retorno de la Democracia en 1983, volvieron a la sociedad los espacios para la reflexión de temas que habían estado prohibidos, sobre todo en las Universidades y en los medios de comunicación. Además, surgieron distintas ONGs nacionales cuyo objeto era instalar

¹ Técnico Superior en Relaciones Públicas e Institucionales del Colegio Universitario IES 21. Estudiante de primer año de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba.

este debate o accionar en la protección de entornos específicos, o se abrieron sedes de organizaciones internacionales. Por ejemplo, la “Multiversidad” de Buenos Aires, creada en 1982, el Taller Ecologista de Rosario y la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), fundados ambos en 1985, la Red Nacional de Emergencias Ambientales, creada en 1986, Greenpeace Argentina, cuya oficina central en Buenos Aires se inauguró oficialmente en 1987, o la realización del Primer Encuentro Nacional de Organizaciones Ambientalistas, realizado en Santa Fe a fines de 1983, en el caso de Córdoba se da creación de la Fundación para la Defensa del Ambiente en 1982.

Además, a nivel nacional el estado también actuó en respuesta de estos avances en defensa del medio ambiente con la firma de tratados y protocolos internacionales para la protección de la naturaleza, y en las provincias comenzó a dictarse legislación específica, por ejemplo en Córdoba, por la influencia de FUNAM, se dicta la Ley 7343 en 1985.

En este contexto podemos ubicar al periodo de desarrollo de la Reforma Constitucional de la Provincia de Córdoba. No podemos dar un crédito de influencia directa de estos cambios de la percepción a la realidad ambiental del mundo en general y de la Provincia en particular, pero sí como detonante al incorporar la temática, llevando a la Convención Constituyente el expreso interés social respecto a que el Estado tome responsabilidades fundamentales en el cuidado del medio ambiente.

Los Convencionales Provinciales, no dejaron de lado esta temática, e incorporaron como parte de las Políticas Especiales que debía llevar adelante el Gobierno de la Provincia de Córdoba un nuevo derecho de la sociedad cordobesa, el “derecho a gozar de un medio ambiente sano”. Que pone como eje de acción la protección del ambiente y la mejora de

la calidad de vida, como pilares del desarrollo urbano, económico y productivo, pero desde una perspectiva de integración, donde todos deben trabajar interrelacionados, logrando un equilibrio.

Ante esta titánica tarea, los convencionales tuvieron que darle las herramientas a un gobierno que debe defender la explotación de los recursos de una forma racional e integral. Obteniendo las herramientas necesarias de su constitución, la que lo faculta para crear leyes que busquen la preservación de los recursos naturales, buscando el cuidado de la calidad de vida de los individuos que viven en y de ellos, buscando un equilibrio que permita la conservación del medio ambiente para futuras generaciones.

Como resultado de todo esto encontramos legislación específica muy valiosa, pero además toda la Constitución está de algún modo atravesada por la idea de la tutela medioambiental. Y ello motiva que cualquier en cualquier orden de la vida social, en todo tema de gestión, en la adopción de las más diversas políticas, tomadas por la Provincia y también por los Municipios o Comunas, el “derecho a un medio ambiente sano” exija una mirada especial, comprometida, profesional, respetuosa de las facultades individuales y también de las del conjunto, y por sobre todo la sujeción a los principios del “desarrollo sustentable”, en cuanto a que el disfrute de cualquier bien o recurso no puede agotar el mismo aprovechamiento para las generaciones futuras.

Provengo de una región bendecida por la Naturaleza, pues he nacido en San José, Departamento San Javier, en la región conocida como “Traslasierra”. A veces la ciudad, las grandes estructuras, los conglomerados tan desarrollados, no permiten apreciar el valor de la protección del agua, del suelo, del aire, tal como lo tutela el artículo 66 de la Constitución Provincial. Pero cada elemento debe ser preservado, sin que

ello importe un conservacionismo dogmático o irracional. Todas las actividades humanas, productivas, culturales, sociales, recreativas, incluso dentro del campo económico las propias de mi región, fundamentalmente la explotación agrícola o el turismo, como también el comercio, pueden y deben desenvolverse, puesto que la pobreza es y será un enemigo implacable del desarrollo sustentable.

Es importante generar trabajo y dignidad, para lograr estímulos, conocimiento, conciencia. Pero no debe descuidarse aquella previsión tan completa y rica, que como hemos dicho no sólo se agota en la cláusula citada sino que recorre toda nuestra Ley Fundamental, que en los hechos no implica otra cosa que investigar, informarse, medir, establecer parámetros, regular razonablemente, gobernar prudentemente, mantener relaciones tolerantes pero a la vez demandantes de seriedad entre los vecinos, y exigir al Estado políticas a largo plazo.

I. Bibliografía

- Barrera Buteler, Guillermo y Hernández, Antonio (coords.) (2011), *Derecho Público Provincial*, Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Coria, Daniel (2008), El estudio de impacto ambiental: características y metodologías, en *Invenio*, 11(20).
- Diario de Sesiones (1987), Convención Provincial Constituyente, Provincia de Córdoba.
- Frías, Pedro J et. al. (2000), *La Constitución de Córdoba Comentada*, Buenos Aires: La Ley.
- Ortega, José Emilio y Sbarato, Darío (2012), *¿Desde qué mañana vemos el hoy?*, Córdoba: Editorial de la Provincia de Córdoba.

EL FEDERALISMO COMO GARANTÍA DE DERECHOS FUNDAMENTALES: EL DERECHO A LA VIDA EN LA CONSTITUCIÓN DE CÓRDOBA

*Matías Pedernera Allende*¹

I. Introducción

La idea de federalismo se ha desarrollado entorno a la forma en que se distribuye el poder en un Estado. El federalismo implica un control vertical del poder, donde los diversos niveles de gobierno tienden a equilibrarse mutuamente. Sin embargo, en la evolución de la Teoría Constitucional la evaluación de la corrección del ejercicio del poder político sumó una nueva variable: la idea de derechos fundamentales.

En este trabajo se intentará profundizar en la consideración del federalismo no sólo como un esquema de distribución y control del poder, sino como una garantía de derechos fundamentales. Para ello, se tomará en cuenta un fallo de la Cámara Civil y Comercial de 3º Nominación de la Ciudad de Córdoba en autos “Portal de Belén Asociación Civil c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba – Amparo”. En dicho pronunciamiento, el tribunal aportó nuevas razones para apartarse de un criterio fijado por la Corte Suprema nacional basándose en las normas de la Constitución de la Provincia.

¹ Abogado (UNC). Maestrando en Derecho y Argumentación (UNC). Profesor adscripto de las cátedras de Derecho Constitucional y Filosofía del Derecho (UNC). Premio “Corte Suprema de Justicia de la Nación” (2014). Email: m.pedernera.allende@gmail.com.

La consideración del federalismo como garantía, se realizará en el marco de la Constitución de la Provincia de Córdoba de 1987 y la intensidad de su protección del derecho a la vida, y la fijación de las políticas de salud en este sentido.

II. El federalismo como garantía y su justificación constitucional

El 21 de mayo de 2013, la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de 3º Nominación, declaró la inconstitucionalidad de una Resolución del Ministerio de Salud provincial que establecía una guía de procedimientos para la realización de abortos no punibles. Dicha resolución, había surgido como una consecuencia de una exhortación que efectuara la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso F.A.L. del mismo año.

Luego del análisis de numerosos aspectos del caso, el Tribunal se concentró en una serie de razones no consideradas por el máximo Tribunal para la solución del caso²: las normas de Derecho Público Provincial. En efecto, la Constitución de Córdoba dispone en su artículo 4: “La vida *desde su concepción*, la dignidad y la integridad física y moral de la persona son inviolables. Su respeto y protección es deber de la comunidad y, en especial, de los poderes públicos”. En su artículo 19.1 reconoce el derecho a la vida de todas las personas *desde la concepción*. Y en su artículo 59: “El sistema de salud se basa en la universalidad de la cobertura, (...) e incluye el control

2 Sobre este punto, Legarre sostiene que la jurisprudencia de la Corte Suprema presenta una *obligatoriedad atenuada* porque con el dictado de una sentencia, la Corte no agota las razones en las que basa su decisión, y ello deja espacio para explicitar “nuevas razones” (Legarre, 2016:151).

de los riesgos biológicos sociales y ambientales de todas las personas, *desde su concepción*”.

Así, la Cámara señaló que si bien las provincias no pueden limitar los derechos reconocidos por la Constitución Nacional, sí pueden ampliar su protección. El único límite para esa mayor protección reside en el respeto de la potestad delegada al gobierno nacional. Así, el tribunal verificó que las normas provinciales, no sólo no traspasan ese límite sino que se hayan en armonía con las normas constitucionales y convencionales que protegen la vida humana antes del nacimiento, tal como lo disponen el art. 75 inc. 23 de la Carta Magna y el art. 4 de la Convención Americana de Derechos Humanos, entre otras.

De lo expuesto, surge que en el marco del respeto al reparto de competencias del régimen federal y de la armonía constitucional y convencional, las Provincias pueden efectuar una protección más intensa que la que efectúa el orden federal. En este sentido “el federalismo agrega nuevos niveles para filtrar o directamente impedir la influencia a nivel local de ciertas decisiones adoptadas desde el centro” (González Bertomeu, 2010:446). En el marco de una teoría republicana de la democracia, la posibilidad de protección local intensa justifica al esquema federal en la medida en que éste tiende a reducir la dominación de las personas que habitan en esa jurisdicción mediante la ampliación de sus derechos (Martí – Pettit, 2010:34).

Ahora bien, al constituir esta posibilidad una facultad de las provincias, el respeto a dicha potestad se inscribe en el marco de la autonomía provincial. En palabras del juez Barrera Buteler –autor del voto–, “toda pretensión de lograr forzadamente una uniformidad legislativa que pase por alto las declaraciones, derechos y garantías que válidamente ha reconocido la Constitución Provincial importará un avasallamien-

to de la autonomía local y una violación a la forma federal de Estado” (Considerando 4.4). De este modo, se observa cómo aquellos derechos fundamentales que se hallan intensamente protegidos por los órdenes provinciales, no sólo obtienen un marco protectorio de las normas específicas sino por parte de la misma autonomía provincial, elemento esencial del diseño institucional en materia de federalismo.

III. El derecho a la vida y las políticas de salud en la Constitución de 1987

El maestro Pedro Frías (1988:14), en palabras que hace suyas el fallo en comentario, señalaba que “es mérito de algunas constituciones provinciales, entre ellas la de Córdoba, declarar que ‘la vida desde su concepción, la dignidad y la integridad física y moral de la persona son inviolables’ (art. 4)”. Tal como lo ha señalado Carlos Nino (2017:239), el principio de inviolabilidad de la persona impide “imponer a los hombres, contra su voluntad, sacrificios y privaciones que no redunden en su propio beneficio”. Así, ninguno de los bienes humanos señalados por el art. 4 de la Constitución cordobesa, podría ser sacrificado en aras de algún supuesto beneficio que no sea la propia realización de la persona.

Tanto la idea de inviolabilidad como la de dignidad –de importancia capital en la fundamentación de la idea de derechos humanos– se hayan explícitamente consagrados en el texto constitucional de 1987 marcando una evidente profundización respecto del texto de la Constitución Federal. Ello muestra la preocupación del constituyente provincial por legislar una norma de marcado perfil personalista. Tal como lo indica aludido art. 4, queda en cabeza de toda la comunidad el deber de respetar la vida de la persona. Pero particularmen-

te, la normatividad de este derecho vincula especialmente a los poderes públicos.

Uno de los modos de resguardar el derecho a la vida, tiene que ver con el diseño de una política de salud. Así, el art. 59 de la Constitución Provincial establece un marco protectorio robusto del derecho a la salud, con una fuerte impronta igualitaria. Por una parte, establece la universalidad en el acceso al sistema de salud. Por otro lado, procura alcanzar todas las situaciones de riesgo de las personas incluyendo a las que aún no han nacido.

Como consecuencia de esta política constitucional en materia sanitaria, en la Provincia de Córdoba rige la Ley de Salud Pública 6222. En lo relevante para el caso que se trata, el texto dispone en su art. 5 que “las personas que ejercen las profesiones y actividades afines a la salud” deben “respetar el derecho del paciente a la vida física y espiritual desde la concepción”. Como consecuencia, les prohíbe en el art. 7 inc. d) “practicar, colaborar, propiciar o inducir la interrupción de la gestación por cualquier procedimiento”.

En este contexto, y según las particularidades del caso, resulta operante la garantía de derechos fundamentales emergentes del federalismo. De este modo, se argumenta en el fallo que si bien el legislador nacional –o la interpretación de la Corte federal– pueden establecer la no punibilidad de una conducta, de ello no se sigue que la Provincia, “a través de sus instituciones sanitarias, deba acudir en auxilio material y positivo de quien desee cometer el aborto”.

El deber que pesa sobre la comunidad y sobre las instituciones públicas de proteger la vida que establece el orden constitucional provincial, no puede ser disuelto por el establecimiento de una excusa absolutoria. Por un lado, porque se trata de contextos diversos de decisión: ejercicio del *iuspuniendi* en la órbita federal y protección del derecho a la vida

en la órbita provincial. Por otra parte –tal como argumenta el fallo– si aquel deber pudiera ser disuelto por imperativo de las normas nacionales, ningún sentido tendría el régimen federal de Estado ni la protección de las autonomías provinciales. Más aun, considerando que la fijación de la política sanitaria es una materia que la Constitución de la Provincia conserva en cuanto a su legislación y administración.

Así, se observa cómo dos niveles de ejercicio del poder pueden convivir aun a pesar de elementos diferenciadores. Con razón se ha señalado que el federalismo es un “sistema que permite conciliar la unión y la diversidad preservándolas simultáneamente” (Hernández, 2009:8). En el caso, la preservación no sólo se refiere a las competencias federales, sino también a un modo particular de proteger el derecho a la vida y la salud en el régimen constitucional cordobés.

IV. Conclusión

La elección del material jurídico relevante a la hora de adoptar una decisión judicial debe guiarse conforme a algún criterio normativo. En este sentido, se ha dicho que la identificación de la finalidad que orienta la práctica jurídica asegura la objetividad y corrección de las decisiones. Esa finalidad no es otra que el respeto a la persona humana. El Estado constitucional de derecho supone que “las prácticas constitucionales acogen la aspiración de fondo de que, antes de ser tratadas en forma igual a otras personas o sujetos de Derecho, las personas sean tratadas ‘igual a sí mismas’, esto es, ‘igual a como se debe tratar a una persona’ en un sentido anterior o previo al sentido jurídico (Zambrano, 2009:122).

Ciertamente, el fallo en comentario se muestra respetuoso a la finalidad de la práctica. Pero ello, ciertamente ocu-

rre por cuanto las normas de la Constitución cordobesa de 1987 y su sistema de protección de la persona en general y del derecho la vida y la salud en particular se encuentran profundamente imbuidas del principio de igual consideración y respeto de las personas.

En este marco, tiene sentido valorar y pensar al federalismo como una garantía de los derechos fundamentales. La particular consideración de la comunidad política local puede servir de base para asegurar derechos fundamentales que – quizás– de otro modo, no serían adecuadamente respetados.

V. Bibliografía

- Frías, Pedro J. (1988), *La Nueva Constitución de Córdoba*, Lerner, Córdoba, 1988.
- González Bertomeu, Juan (2010), “Notas sobre Federalismo”, en Gargarella, Roberto (coord.), *Teoría y Crítica del Derecho Constitucional*, T. I., AbeledoPerrot, Buenos Aires.
- Hernández, Antonio M. (2009), *Federalismo y Constitucionalismo provincial*, AbeledoPerrot, Buenos Aires.
- Legarre, Santiago (2016), *Obligatoriedad atenuada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, Ábaco, Bs. As., 2016.
- Martí, José L. y Pettit, Philip (2010), *A political philosophy in public life. Civic Republicanism in Zapatero 's Spain*, Princeton U.P., Nueva Jersey.
- Nino, Carlos S. (2017), *Ética y Derechos Humanos*, Astrea, Bs. As., 4º reimpresión, 2017.
- Zambrano, Pilar (2009), “El Derecho como práctica y como discurso. La perspectiva de la persona como garantía de objetividad y razonabilidad en la interpretación”, en *Dikaion*, N° 18, Año 23, Chia, Colombia, p. 109–133.

LA CREACIÓN DE NUEVOS COLEGIOS PROFESIONALES EN CÓRDOBA. SU FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

Giovana Repetto¹

I. Introducción

Sin duda actualmente los colegios profesionales ocupan un papel importante en el ámbito social, económico y también político.

La doctrina los define como personas jurídicas públicas no estatales que ejercen una misma profesión en un determinado ámbito territorial. A partir del siglo XIX surge la necesidad de regular más específicamente el ejercicio de las profesiones liberales.

El acto constitutivo o creación de un colegio profesional inequívocamente debe ser una ley.

Hace 30 años la convención constituyente de Córdoba fue pionera al decidir la incorporación al texto de la Ley Fundamental.

Actualmente en Córdoba hay más de 30 colegios profesionales, todos ellos constituidos por ley, la mayoría posee su sede en capital provincial y delegaciones en el interior de la provincia y poseen una estructura similar. Dentro de las funciones principales de los colegios se encuentra la de defen-

¹ Asesora de la Presidencia Provisoria de la Legislatura de la Provincia de Córdoba. Estudiante del último año de la Facultad de Derecho de la Universidad Siglo 21.

der los derechos profesionales y representar a los matriculados ante el Estado.

II. Fundamento

En la actualidad nadie discute la jerarquía y la pertinencia jurídica e institucional de los denominados “colegios profesionales”, los cuales ocupan un importante campo que se proyecta a diferentes órdenes de la vida social, económica e incluso política.

Calificada doctrina los ha definido como *personas jurídicas públicas no estatales que agrupan y representan a quienes ejercen una misma profesión en un determinado ámbito territorial, a las cuales el Estado a delegado importantes funciones como el control de la matrícula y del cumplimiento de las normas éticas de la actividad* (Sesin, Domingo y Chiacchera, 2012, pág. 9).

Como lo señala la definición citada, se trata de personas jurídicas—sujeta a las previsiones de nuestro derecho de fondo—. Son entes nacidos de una realidad social, institucional y jurídica muy particular, en las que talla nuestra forma federal de gobierno. En efecto, al momento de sancionarse la Constitución Nacional de 1853, el ejercicio profesional era muy acotado a ciertas profesiones liberales muy tradicionales, y su regulación era un asunto de naturaleza estatal fundamentalmente a cargo de las provincias que hasta entonces no se habían organizado en un Estado soberano. Con el nacimiento de éste, al no delegársele por las Provincias competencia alguna sobre esta materia, la situación no varió.

La legislación universitaria dictada hacia 1885 (Ley Avellaneda 1.597) motoriza el desarrollo profesional, y hacia fines del siglo XIX surge la necesidad de regular más específicamente el ejercicio de las profesiones liberales, comenzando a dictarse estatutos más específicos no sólo abordan esa materia

fiscalizatoria, sino que también crean organismos públicos a cargo del control.

III. Su organización legal y su base constitucional

Sobre esa base pública, y las de ciertas asociaciones “espontáneas” de carácter particular que nuclean a profesionales de ciertas disciplinas, en el siglo XX comienzan a crearse los colegios profesionales tal cual hoy los conocemos, reuniendo en consecuencia o mixturando un costado público y otro privado.

Explicamos la afirmación precedente: el acto constitutivo o de creación de un Colegio Profesional, inequívocamente debe ser una ley, la cual materializa una específica delegación de funciones y competencias, hasta ese momento a cargo del Estado Provincial, en cabeza de la nueva persona que nace al mundo jurídico. Pero la vida institucional de esa organización que ejerce “poderes públicos”, creada compulsivamente y con perfil corporativo, ya no es estatal. Ejercerá funciones de índole pública como gobernar la matrícula (otorgarla bajo ciertos requisitos pre–establecidos), ejercer la jurisdicción disciplinaria u otras, pero lo hará con un presupuesto y patrimonio particular, y un modo de organización extraño a la estructura estatal y ajeno a las decisiones del gobierno de turno.

Hace 30 años la Convención Constituyente de Córdoba fue pionera al decidir la incorporación, al texto de la Ley Fundamental, de una cláusula que confiere estatus constitucional a dicha forma de organización institucional. Ello se hace siguiendo una técnica muy interesante, cual es la de agrupar diversos institutos en un capítulo dedicado a las *asociaciones y sociedades intermedias*, a las que se reconoce *como partes integrantes e imprescindibles de la sociedad política, a la que concebimos formada por una trama de organizaciones intermedias que se*

escalonan entre el Estado y el individuo cuyos fines no son otros que las finalidades comunes a los miembros de cada una de ellas (Diario de Sesiones, 1987, pág. 1515). En la misma exposición, se expresó: *sabemos que el hombre aislado es cada vez menos capaz de defenderse contra la invasión de los totalitarismos, contra los grandes poderes económicos, y aun contra el notable incremento de las relaciones sociales. Los cuerpos intermedios son la condición indispensable para que estos fenómenos sociales no avasallen a la persona humana* (Diario de Sesiones, 1987, pág. 1515).

El Capítulo Cuarto de la Sección Segunda incorpora a la familia (artículo 34), las “organizaciones intermedias” de carácter económico, profesional, gremial, social y cultural”² (artículo 35, a las que consideramos base o género de la especie Colegio Profesional”), las cooperativas y mutuales (artículo 36) y finalmente los Colegios Profesionales se abordan en sentido estricto³ (artículo 37).

El debate sobre la incorporación del este texto ha sido muy rico y como se ha señalado, no expreso una opinión unívoca en el cuerpo constituyente, sino que fue el triunfo democrático de una mayoría imbuida de los valores expresados

2 Artículo 35: La comunidad se funda en la solidaridad. Las organizaciones de carácter económico, profesional, gremial, social y cultural, disponen de todas las facilidades para su creación y desenvolvimiento de sus actividades; sus miembros gozan de la más amplia libertad de palabra, opinión y crítica, y del irrestricto derecho de peticionar a las autoridades y de recibir respuesta de las mismas. Sus estructuras internas deben ser democráticas y pluralistas y la principal exigencia es el cumplimiento de los deberes de solidaridad social.

3 Artículo 37: La Provincia puede conferir el gobierno de las profesiones y el control de su ejercicio a las entidades que se organicen con el concurso de todos los profesionales de la actividad, en forma democrática y pluralista conforme a las bases y condiciones que establece la Legislatura. Tienen a su cargo la defensa y promoción de sus intereses específicos y gozan de las atribuciones que la ley estime necesarias para el desempeño de sus funciones, con arreglo a los principios de leal colaboración mutua y subordinación al bien común, sin perjuicio de la jurisdicción de los poderes del Estado.

párrafos más arriba, versus una minoría de tradición liberal que pretendía sostener la aplicación a ultranza de previsiones clásicas –y por qué no conservadoras– contenidas en la Constitución Nacional en torno al concepto de “libertar de asociación”, inaplicables –por las razones invocadas– al caso que nos ocupa (Sesin, Domingo y Chiacchera, 2012).

Los colegios profesionales existentes en Córdoba, todos ellos creados por ley, en su gran mayoría están integrados en una organización de segundo grado: la Federación de Entidades Universitarias de la Provincia de Córdoba. La generalidad de los mismos posee su sede en la capital provincial y delegaciones en el interior de la provincia y poseen una estructura similar. Entre las funciones principales de los Colegios, se encuentra la de defender los derechos profesionales combatir el “intrusismo”, y representar a los matriculados ante el Estado, otras instituciones o la sociedad misma, también se agregan otras como colaboración con universidades o el propio Estado en temas vinculado a su competencia profesional y algunos poseen la competencia de otorgar y controlar matriculas para especialidades particulares que puedan desarrollarse en una profesión amplia (por caso en el ejercicio de la medicina). Se sostienen con el aporte de sus matriculados y otros que lícita y privadamente puedan obtenerse.

IV. Nuevas propuestas: Ambiente y Enfermería

Permanentemente se debate y analiza la creación de nuevos Colegios. En los últimos años, se han creado numerosos, relacionados con numerosas disciplinas profesionales⁴, que en

⁴ Por caso, en los últimos diez años se crearon el Colegio Profesional de Geólogos (Ley 10436), el de Radiólogos (Ley 9765), el de Química Industrial y Alimentos (Ley 9553 modificada por 10404), el de Turismo (Ley 9723), entre otros

algunos casos se van logrando autonomía respecto de otras. Esto también se relaciona con la diversificación de la oferta de títulos superiores (no universitarios, universitarios de grado y universitarios de posgrado–especialización).

En la actualidad, existen en la Legislatura dos iniciativas muy necesarias, que suponen un paso adelante en esta adecuada organización colegial cuyo propósito final es velar por la calidad del servicio profesional, asegurar la tutela de los intereses de la comunidad, afianzar también la solidaridad de los profesionales de un mismo segmento (carrera o conjunto de carreras), preparar para la vida democrática, entre otros altos valores. Nos referimos a la creación de los colegios en Ciencias del Ambiente, la cual *permitirá un tratamiento riguroso y responsable de las problemáticas, y orientará a los profesionales en el manejo y aplicación de los conocimientos adquiridos. Garantizando que se contemplen los intereses y competencias inherentes a las disciplinas y carreras de grado vinculadas con la temática ambiental.*⁵

*Asimismo los profesionales del ambiente cumplen y desarrollan cada vez más tareas y técnicas relacionadas con la evaluación, planificación y gestión de la prevención ambiental y es necesario que dicha actividad sea contemplada mediante un marco jurídico que los contenga, defienda y represente sus intereses generando instrumentos de colaboración con las autoridades públicas y organizaciones para la satisfacción de intereses generales.*⁶

El otro, es un viejo anhelo de una importante comunidad profesional de la Provincia, trabajado en conjunto entre los sectores gremiales y universitarios: el Colegio Profesional de Enfermería. Se ha postulado que *se hace mucho más específico el gobierno y control de la actividad profesional, en un todo*

5 Fundamentos del proyecto de ley de creación del Colegio de los Profesionales del Ambiente de la Provincia de Córdoba (Expte 16718/L/15). Autor Legislador Oscar F. González.

6 Ibídem.

*de conformidad con las disposiciones constitucionales vigentes. Y que El texto del proyecto recoge los importantes consensos a los que los distintos sectores fueron arribando con paciencia y prudencia, que moldean la institución a constituir y su organización interna, como también las reglas de reconocimiento del ejercicio profesional de que se trata, en sus diversas variantes.*⁷ Lo que pondrá a Córdoba una vez más a la vanguardia en aspectos estructurales u organizacionales de los servicios de salud y en cuanto a la profesión de la enfermería en particular.⁸

Estos dos proyectos responden a una evolución innegable de la sociedad en estos campos, que encuentran anclaje constitucional; tanto en lo que se refiere a la colegiación de todo profesional, considerada en sí misma, como también a la actualidad en la agenda pública de los temas de salud y de ambiente, de profundo tratamiento en la Carta Magna. En el caso de la enfermería, se trata de miles de profesionales entre auxiliares, técnicos y licenciados y en el caso de ambiente, se considera que en la actualidad los graduados superan el millar. Será una solución valiosa, ampliamente reclamada por los profesionales, cuya concreción será un paso adelante, usando las herramientas que la constitución ha creado sabiamente hace treinta años.

V. Bibliografía

Diario de Sesiones de la Convención Provincial Constituyente (1987), Provincia de Córdoba.

Sesin Juan Domingo y Chiacchera Castro (2012), Los colegios profesionales – Régimen jurídico público, Rubinzal–Culzoni.

⁷ Fundamentos del proyecto de ley de la creación del Colegio de Enfermería de la Provincia de Córdoba (Expte. 17304/L/15. Autores: Legisladores Oscar F. González y Norberto Podversich.

⁸ *Ibidem*.

EL FEDERALISMO DE CONCERTACIÓN EN LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA DEL AÑO 1987

*Marcelo Bernal*¹

I. Introducción

El año 1983 representó el retorno definitivo a la democracia y a la plena vigencia de sus instituciones en nuestro país, luego de décadas de alternancia cíclica entre gobiernos democráticos e interrupciones al orden constitucional.

La recuperación plena de las libertades políticas y de la dinámica propia de los partidos generó una ebullición de procesos hasta entonces demorados, tales como la necesaria actualización de los textos constitucionales a nivel nacional y de las provincias.

El Presidente Raúl Alfonsín impulsó una reforma constitucional a partir del *Consejo para la Consolidación Democrática*, organismo plural creado con el objeto de debatir en profundidad las reformas y los arreglos institucionales necesari-

¹ Abogado (Universidad Nacional de Córdoba), Magister en Gestión Pública Local (Universidad Carlos III de Madrid), Magister en Relaciones Internacionales (Centro de Estudios Avanzados de la UNC) y Doctor en Derecho (Universidad Nacional de Cuyo). Se desempeña como profesor de derecho constitucional en las Facultades de Derecho y de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba y en la carrera de abogacía de la Universidad Siglo 21. Es investigador y autor de numerosas publicaciones especializadas en la materia.

rios para apuntalar el proceso de transición democrática y de consolidación de las instituciones políticas del país.

Dicho Consejo tuvo como principal característica la pluralidad ideológica de sus miembros, provenientes de diferentes partidos y procedencias políticas, del ámbito académico, científico, intelectual, de la cultura y de organizaciones sociales. En su seno se organizaron Comisiones de debate sobre temas centrales para el rediseño de una nueva arquitectura del poder, entre ellas la descentralización y una redistribución de las competencias en materia federal.

Motivos propios de la política cotidiana frustraron la materialización de una reforma constitucional en el gobierno de Alfonsín, el que quedaría debilitado después de las elecciones legislativas del año 1987. Sin embargo, las bases de un nuevo capítulo federal para nuestra Constitución estaban allí sentadas, y no es de extrañar que la mayoría de los temas mencionados pasaran a formar parte de los acuerdos alcanzados en 1994.

En paralelo a este proceso, el derecho público de las provincias vivía su propia etapa de efervescencia, y en dicho período, buena parte de las mismas modernizarían sus textos constitucionales² conforme una nueva agenda en construcción incipiente de lo que actualmente se denomina el nuevo constitucionalismo latinoamericano.

En aquel tiempo, la sociedad cordobesa fue parte de un intenso debate entre sus por entonces principales fuerzas políticas (radicalismo, justicialismo ortodoxo, justicialismo renovador y el conservadurismo) tendiente a generar los consensos necesarios para reformar la constitución provincial. Ríos de tinta se han escrito acerca de que el interés principal del im-

2 De manera contemporánea, reformaron sus constituciones las provincias de Jujuy (1986), La Rioja (1986), Salta (1986), San Juan (1986), San Luis (1987) y Catamarca (1988).

pulsor de dicha reforma —el por entonces Gobernador Eduardo C. Angeloz— era la habilitación de la posibilidad de su reelección. Lo cierto es que, más allá de la cláusula habilitante de la reelección, la reforma constitucional de 1987 representó una modernización y actualización necesaria del texto constitucional que la puso a la vanguardia de nuestro federalismo subnacional, y sirvió como fundamento de muchos de los institutos, derechos y garantías receptados en la reforma de la Constitución Nacional del año 1994.

El sentido de este trabajo no radica en retomar y profundizar dichos debates tamizados por la perspectiva del paso del tiempo, sino en analizar de manera particular los dispositivos institucionales incorporados a la Constitución Provincial de 1987 que sirvieron para dar nacimiento a un federalismo subnacional de avanzada, destacando como muchos de los dispositivos institucionales debatidos y acordados en el marco de dicho proceso de reforma serían luego asimilados por la propia Constitución Nacional en el año 1994.

II. Los debates sobre federalismo en el contexto histórico de la reforma de 1987

La reforma constitucional de 1987 fue contemporánea a la emergencia de los debates sobre la globalización, entendida como la emergencia de un mundo crecientemente complejo, interdependiente e interrelacionado generado por un inusitado desarrollo científico y tecnológico a escala planetaria. Dicho fenómeno tendría un fuerte impacto en los territorios, e interpelaría al Estado Nación y a sus capacidades para gestionar la tensión entre lo local y lo global que los nuevos escenarios representarían.

Saskia Sassen (2006: 102) señala al respecto que las transformaciones en el Estado – Nación representan un factor fundacional de la era global que hoy atravesamos. Desde la perspectiva del territorio, la autoridad y los derechos, esta transformación adopta la forma de un re–ensamblaje de determinados elementos en nuevas configuraciones desnacionalizadas que pueden operar a nivel subnacional, nacional o global. La instancia de desensamblaje, aunque parcial, desnaturaliza aquello que se ha naturalizado, muchas veces de manera inconsciente, es decir, la constitución nacional del territorio, la autoridad y los derechos, y la concepción de que lo global representa la ruina de estos elementos.

En igual sentido, Hernández (2011: 254) afirma que, como una paradoja notable de la historia, aunque a principios del siglo XXI hablemos de Estados, de bloques continentales, de tecno–estructuras que uniforman y gobiernan el mundo, de proyectos políticos de tal magnitud, de la influencia innegables de los medios de comunicación masivos y de otros fenómenos correlativos, también ésta es la era de los “particularismos”, de los “regionalismos” y de los “localismos”. Es que el hombre se resiste a perder su identidad, y acorde con su naturaleza aspira a un alto destino trascendente, que sólo se logra con la vigencia de la libertad y la participación responsable en los problemas políticos, sociales y culturales.

Frente a tales desafíos globales emerge en aquel entonces un debate acerca de las bondades del federalismo como modelo de organización estatal.

¿Qué pudo haber sucedido en aquella etapa histórica para que un formato anticuado como el federalismo, y vigente en apenas una veintena de países, sea hoy prácticamente la novedad de estos tiempos: y para que las principales universidades y centros de estudios del planeta coloquen al

tema en un lugar prioritario de sus agendas de investigación y se revisiten los autores y abordajes clásicos?

Seguramente la explicación subyace en que el gran proceso de reconfiguración funcional del territorio a escala global vivido en las últimas cinco décadas ha demostrado que el federalismo ha sido dúctil y eficaz para lidiar con las grandes fuerzas transformadoras del Estado que han caracterizado el cambio de siglo: por un lado, la integración regional y la formación de bloques de países; y por el otro, los fuertes procesos de descentralización llevados a cabo tanto en países unitarios como federales. Un tercer aspecto significativo del federalismo, y que lo vuelve actual y moderno, es que el mismo ha sabido lidiar satisfactoriamente con los nacionalismos emergentes en los procesos de recuperación democrática y de descolonización sucedidos en el último medio siglo, y que quedaban atrapados en un solo Estado, como el clásico ejemplo español.

El modelo federal ha permitido concebir fórmulas constitucionales más flexibles que reconozcan dichos fenómenos, como así también la posibilidad de establecer estatutos jurídicos diferenciados a las diferentes minorías subnacionales existentes en muchos países (étnicas, lingüísticas, religiosas, etcétera).

En síntesis, el federalismo ha sido exitoso a la hora de enfrentar las fuerzas centrífugas y centrípetas que tensionan al Estado Nación, y a la vez, ha tenido interesantes resultados lidiando con la diferencia, la diversidad y la problemática de las minorías.

Obvio resulta señalar que los actuales federalismos han transitado procesos evolutivos de actualización y de rediseño que los convierten en herramientas institucionales satisfactorias para estos tiempos de cambios.

Fue un notable acierto de la dirigencia cordobesa de aquella época haber podido leer de manera estratégica estos fenómenos, dotando a la nueva Constitución Provincial de instituciones y de normas que promovieron la autonomía municipal, la descentralización, el empoderamiento de los territorios, la trascendencia regional de los gobiernos locales y la constitucionalización de los principios de articulación, cooperación y solidaridad. Todos estos preceptos fundaron un federalismo subnacional de naturaleza cooperativa, moderno y de avanzada, el que sería luego receptado en el plano nacional a través de la reforma constitucional de 1994.

III. El federalismo emergente de la reforma constitucional provincial de 1987

La defensa del federalismo y de los principios autonómicos propios de los gobiernos locales tiene una antigua tradición en la Provincia de Córdoba, ya que se originan en la etapa colonial y mantienen en la actualidad un notable vigor. La particular centralidad geográfica y las sucesivas corrientes migratorias que en ella se han sucedido han dotado a su territorio de numerosos asentamientos poblacionales de diferentes escalas y sujetos también a disímiles problemáticas. En Córdoba existen 427 (cuatrocientos veintisiete) gobiernos locales entre ciudades, municipios y comunas, casi el 40% del total nacional.³ Más del 30% de estas poblaciones tiene menos de

3 Se estima que en la República Argentina existen 1165 municipios y 1086 gobiernos locales sin estatus municipal de dependencia provincial. A esto se suman los gobiernos locales creados por municipios, cuya cantidad se desconoce, pero se estima que superan ampliamente los 300; por ello se puede especular con que el número total de gobiernos locales argentinos se acerca a los 2600... (Iturburu, 2012).

500 habitantes, mientras que la ciudad Capital concentra el 40,3% de la población provincial (1.307.427).

Muchos especialistas no han entendido en profundidad la naturaleza y las raíces históricas de este fenómeno, definiendo al mismo como de *inframunicipalismo*.

Sin embargo, es en Córdoba donde de manera pionera se han iniciado gran parte de los avances y conquistas del municipalismo del país y donde con mayor vigor se han implementado políticas de desarrollo de genuino contenido local. A ello han contribuido una particular idiosincrasia de defensa del localismo, el protagonismo de los actores políticos locales y el aporte intelectual de las cátedras de derecho público de sus universidades.

Con la reforma de 1987, la cordobesa es de las primeras constituciones en incorporar el derecho internacional de los derechos humanos, define la consagración de un Estado Social de Derecho, profundiza sustantivamente en el reconocimiento de nuevos derechos y garantías, promueve la democracia participativa, establece una serie de políticas especiales para el Estado provincial y sienta las bases de un municipalismo vigoroso con un capítulo especialmente dedicado al Régimen Municipal.

Llevando el análisis al terreno federal, el propio Preámbulo de la Constitución cordobesa enfatiza la necesidad de afianzar los derechos de la Provincia y asegurar la autonomía municipal. Siguiendo a Hernández (2009, pp. 207), se deben mencionar como integrantes del plexo jurídico constitucional que establece las bases del régimen municipal algunas disposiciones, entre las que destacan el Art. 1 sobre el Estado Social de Derecho, el Art. 2 sobre la forma de gobierno representativa, republicana y democrática, el Art. 9 sobre participación, el Art. 11 sobre recursos naturales, los Art. 13 y 14 sobre la indelegabilidad de funciones y de responsabilidades de los

funcionarios públicos, el Art. 15 sobre publicidad de los actos de gobierno y el importante Art. 16 que establece una denominada cláusula federal.

Este último artículo sienta las bases del moderno sistema de distribución de competencias y de relaciones intergubernamentales que vuelve al modelo de federalismo subnacional cordobés en una propuesta de avanzada para su tiempo. Allí se dispone:

1. Ejercer los derechos y competencias no delegadas al Gobierno Federal.

2. Promover un federalismo de concertación con el Gobierno Federal y entre las Provincias, con la finalidad de satisfacer intereses comunes y participar en organismos de consulta y decisión, así como establecer relaciones intergubernamentales e interjurisdiccionales, mediante tratados y convenios.

3. Ejercer en los lugares transferidos por cualquier título al Gobierno Federal las potestades provinciales que no obstaculicen el cumplimiento de los objetivos de utilidad nacional.

4. Concertar con el Gobierno Federal regímenes de coparticipación impositiva y descentralización del sistema previsional.

5. Procurar y gestionar la desconcentración y descentralización de la Administración Federal, y

6. realizar gestiones y acuerdos en el orden internacional, para satisfacción de sus intereses, sin perjuicio de las facultades del Gobierno Federal.

Entrando en terreno municipal, el importante artículo 180 reconoce la existencia del Municipio como una comunidad natural y asegura su autonomía en los planos político, institucional, administrativo, económico y financiero. Es decir que se constitucionaliza la facultad de las ciudades de más de diez mil habitantes de dictar sus propias Cartas Orgánicas

y regirse por ellas, de darse sus propias instituciones políticas y de elegir en base a ellas a sus gobernantes, de gestionar políticas públicas de base local, de contar con potestades tributarias propias y originarias y de auto gestionar su presupuesto en base a previsiones financieras basadas en las necesidades de la gestión. La reforma a la Constitución Nacional del año 1994 consagraría la autonomía municipal en idénticos términos y alcances que la constitución cordobesa, siendo dicha reforma un indudable precedente. Producto de este reconocimiento, hoy ya 23 localidades de la Provincia cuentan con sus propias Cartas Orgánicas Municipales.

Un análisis especial merecen los artículos 190 (convenios intermunicipales), 191 y 192 (participación y cooperación con el gobierno provincial), por sentar las pautas de un federalismo de concertación con bases cooperativas en donde las relaciones intergubernamentales son sustantivas para una gestión coordinada y eficiente entre los diferentes niveles de gobierno.

Por el primero de estos artículos se sientan las bases para el desarrollo posterior de plurimodalidades de convenios y de entes intermunicipales que llevan adelante diversos servicios públicos. Córdoba es la provincia que registra el mayor número de experiencias exitosas de relaciones intergubernamentales horizontales entre sus diferentes ciudades, municipios y comunas; siendo éstas buenas prácticas del sector público con un incipiente o modesto nivel de desarrollo en el resto del país.

Los artículos 191 y 192 son las bases de un modelo de relaciones interjurisdiccionales provincia–municipios basadas en un federalismo cooperativo o de concertación.

Por la primera cláusula, las partes se comprometen a participar colaborativamente en la administración, gestión y ejecución de obras y servicios en el ejido municipal para buscar una mayor eficiencia y descentralización operativa. Así

mismo, los municipios deben formar parte de los procesos de planificación territorial del desarrollo y de la obra pública en base a los vínculos de proximidad.

En base al Art. 192, los futuros vínculos intergubernamentales deben fundarse en el principio de cooperación mutua, debiendo el gobierno provincial proveer al cumplimiento de las funciones específicas de todo gobierno municipal.

Finalmente, el Art. 188 establece la vigencia del tercer principio fundante de todo federalismo cooperativo moderno, que es el de solidaridad interterritorial. Dicho dispositivo establece que la coparticipación secundaria en la Provincia de Córdoba debe conformarse a los principios de proporcionalidad y redistribución solidaria.

Estos tres principios serían la base de la propuesta de modernización del federalismo argentino plasmada en los acuerdos de la reforma constitucional del año 1994, siendo su claro antecedente el caso cordobés.

IV. Balance y perspectivas tras tres décadas de recorrido

Como señalamos, la reforma cordobesa de 1987 es un antecedente directo de muchos de los institutos reconocidos a nivel nacional con la reforma del año 1994. La reforma a la Constitución Provincial del año 2001 es, en cambio, menos significativa y, seguramente un retroceso, con el regreso a la unicameralidad y con un nuevo sistema electoral mixto (proporcional y con circunscripciones uninominales por Departamento) para la elección de los legisladores provinciales.

Sin embargo, al analizar el caso Córdoba, el balance necesariamente es positivo, debiendo destacarse la importancia en el tiempo de una serie de leyes, tratados e instrumentos que han dado vida a la reforma constitucional de 1987 y han

convertido al federalismo subnacional cordobés, al municipalismo y a las relaciones intergubernamentales de la provincia en uno de los más complejos y avanzados del país.

Destaca entre ellos la Ley Orgánica Municipal 8102,⁴ sancionada en el año 1991, siendo en su momento la norma más moderna en la materia en el concierto nacional. En su texto se legisla acerca de la forma y modalidades del gobierno municipal, los organismos de control, las instancias de gobierno participativo y las formas de democracia semidirecta, los mecanismos de articulación verticales y horizontales de políticas, las modalidades de prestación de los servicios públicos municipales, el régimen electoral municipal, la responsabilidad de los funcionarios y los mecanismos de resolución de conflictos entre poderes, entre otras disposiciones.

En su Art. 2, la misma reconoce la división en categorías de los municipios de acuerdo a su población en: ciudades (más de diez mil habitantes), municipios (menos de diez mil) y comunas (menos de dos mil), otorgándose a las ciudades la posibilidad de dictar sus Cartas Orgánicas Municipales.

De la mano de esta posibilidad se inicia en la provincia un interesante período de debate y de sanción de 23 (veintitrés) Cartas Orgánicas Municipales, máxima expresión de la democracia local.

Otro dispositivo legal de relevancia es la Ley 8663 de Coparticipación Provincial del año 1997 y sus modificatorias (Leyes 8864 y 9183). En ellas se determinan los porcentajes de la coparticipación de impuestos entre la Provincia y sus municipalidades y comunas (Art. 3),⁵ el origen y naturale-

4 Junto con sus leyes modificatorias 8128, 8232, 8233, 8442, 8753 y 8864.

5 La Ley Provincial de Coparticipación 8663 determina en su artículo 3º que: El monto total recaudado acorde al Artículo 2º se distribuirá de la siguiente forma: a) El ochenta por ciento (80 %) para la Provincia. b) El veinte por ciento (20 %) para las Municipalidades y Comunas.

za de los fondos coparticipables (Art. 2) y los porcentajes y mecanismos de la coparticipación secundaria entre ciudades, municipios y comunas (Arts. 3, 4, 5 y 6), así como también regula la automaticidad de las transferencias de dinero, de manera quincenal y a través del Banco de la Provincia de Córdoba (Art. 13).

El artículo 14 de la Ley 8663 se presenta como un aporte interesante y novedoso en materia de relaciones intergubernamentales, al determinar que la fiscalización y el seguimiento de la masa coparticipable y su distribución estará a cargo de la Unidad de Trabajo Provincia – Municipios y Comunas, creada por Resolución Conjunta N° 132/99 de los Ministerios de Gobierno y de Finanzas Provinciales⁶.

6 La Unidad de Trabajo Provincia – Municipios y Comunas, creada por Resolución Conjunta N° 132/99 fue concebida como un espacio de concertación de políticas públicas, según queda claramente explicitado en los fundamentos formulados en la mencionada resolución: a) La necesidad de desarrollar mecanismos para eficientizar la gestión en todos los niveles gubernamentales de la Provincia; b) La necesidad de contar con un marco centralizado y específico para el estudio, evaluación y tratamiento de aspectos institucionales y financieros de las Municipalidades y Comunas; c) La necesidad de contar con un espacio a partir del cual surjan propuestas para la toma de decisiones en la definición de políticas provinciales con incidencia en las administraciones locales; y d) La necesidad de establecer derechos y obligaciones entre las partes, a partir de los cuales se propenda a la cooperación, coordinación y entendimiento entre gobiernos locales y la Provincia.

Dentro de las principales funciones de este ámbito se señalan: a) El estudio, evaluación y tratamiento de los aspectos y problemas institucionales y financieros de las Municipalidades y Comunas de la Provincia de Córdoba; b) La recepción de sugerencias y elaboración de propuestas para la toma de decisiones en la definición de políticas provinciales con incidencia en las Administraciones locales; c) La recepción de información y elaboración de propuestas para la revisión de mejoras de la Ley de Coparticipación, Ley Orgánica Municipal, y otras disposiciones afines; d) El seguimiento de los fondos coparticipables y sus distribuciones de acuerdo a lo prescripto por la ley; e) La información y seguimiento de las deudas y compromisos financieros de los municipios y comunas para con la provincia; f) La proposición de medidas y alternativas para

La Unidad de Trabajo Provincia – Municipios y Comunas ha permitido generar un interesante espacio de debate, articulación de intereses y construcción de consensos acerca del destino de los recursos financieros coparticipables, como así también de ciertos fondos con asignaciones específicas creados por el Gobierno Provincial.

Uno de los logros tangibles de esta Unidad de Trabajo –compuesta por funcionarios provinciales e intendentes de diferentes procedencias políticas– ha sido la construcción de los consensos partidarios para la sanción de las siguientes leyes provinciales: la Ley 8864 (Acuerdo Económico, Financiero y Fiscal entre la Provincia de Córdoba, Municipalidades y Comunas) de agosto del 2000, la Ley 9709 (Convenio Marco de Refinanciación y Compensación de Obligaciones Recíprocas entre la Provincia, Municipios y Comunas) de diciembre de 2002, y la Ley 9108 (Aprobación de Convenios para la Reunificación Monetaria y Refinanciación entre la Provincia, Nación, Municipios y Comunas) de abril de 2004.

También debemos analizar una ley de más reciente sanción y que ha sido objeto de polémicas, y su implementación largamente demorada. Se trata de la Ley Provincial 9206 de Regionalización Provincial, de diciembre de 2004, y el decreto 607/5 reglamentario de los artículos 5, 6, 7, 8, 10, 11 y 19 de la mencionada norma.

La Ley 9206 aporta un enfoque original a la gestión política del territorio provincial. Este instrumento no desconoce ni altera la actual configuración territorial departamentaliza-

la toma de decisiones tanto del gobierno provincial, como de los gobiernos locales; g) La generación de estudios y propuestas para la creación de Entes Intermunicipales; h) La aplicación del principio de subsidiaridad, valorizando la eficiencia de las organizaciones locales de gobierno; e i). Todo otro aspecto de interés provincial y/o municipal que la Unidad disponga contemplar para mejorar el cumplimiento de sus fines.

da de la provincia, sino que promueve la descentralización de competencias a partir de los departamentos históricamente preexistentes. La figura emergente se denomina Comunidad Regional y tiene el carácter de persona jurídica de derecho público. La participación de ciudades, municipios y comunas en las comunidades regionales es voluntaria y la decisión recae en los Departamentos Legislativos a nivel local.

Los principales cuestionamientos a la constitucionalidad de la norma señalan que la Constitución Provincial promueve otro tipo de regionalización, más compatible con el espíritu de las normas nacionales en la materia, estando vedada la posibilidad de generar un nuevo orden o nivel de gobierno ajeno al preestablecido de Provincia, Municipios y Comunas. Se afirma también que las competencias y funciones que se otorgan a las nuevas Comunidades Regionales avanzan decididamente sobre aquellas que son propias de los órdenes anteriormente mencionados. Finalmente, los principales críticos a la norma aducen que es una asimilación de la legislación española en la materia, siendo la misma pensada para otro tipo de contexto y para otros diseños y arreglos institucionales que nos son ajenos.

Lo cierto es que el proyecto de Comunidades Regionales se encuentra demorado, o incluso virtualmente detenido, ante la falta de claridad de los actores locales acerca de las bondades y beneficios del modelo de regionalización propuesto.

Finalmente, también debe decirse que la Provincia de Córdoba ha avanzado decididamente en dotar de impulso al modelo de integración regional propuesto por la reforma constitucional del año 1994 en el nuevo Art. 124, al constituir junto a Santa Fe y Entre Ríos la Región Centro. Dicha idea fue inicialmente motorizada por los gobernadores de Córdoba (Ramón Mestre) y de Santa Fe (Jorge Obeid) y plasmada en el texto del Tratado Interprovincial de creación

de la Región Centro, firmado en la localidad cordobesa de San Francisco el 15 de agosto de 1998. Con posterioridad, el Gobernador de Entre Ríos Jorge Busti firmó la adhesión de su provincia al proyecto en abril de 1999.

La Región Centro es uno de los principales procesos de regionalización en marcha en nuestro país y el que más ha avanzado en su institucionalización, con una fuerte participación de la sociedad civil de los Estados miembros. Los municipios también ha encauzado allí diálogos inter jurisdiccionales de relevancia.

La presente ha sido una somera enumeración y un breve análisis de las normas y dispositivos institucionales que conforman el complejo sistema de relaciones intergubernamentales hoy vigente en la Provincia de Córdoba. Del mismo se desprende el especial interés que se brinda en la misma a la problemática del desarrollo territorial y a la articulación de políticas entre organizaciones gubernamentales de diferentes niveles y escalas.

La reforma constitucional de 1987 es un hito histórico referenciado por el conjunto de la sociedad cordobesa y de las fuerzas políticas que abonaron a su materialización. De ella devienen algunas políticas de Estado fundantes de un sistema de gobierno de avanzada para su tiempo y que hoy presenta un balance positivo, peses a los trabajosos vínculos de la provincia con el gobierno federal que han condicionado fuertemente la profundización de la agenda federal cordobesa.

Quizás sean estos los tiempos para dar un paso más adelante, materializar los acuerdos pendientes y reinterpretar con miradas actuales el diseño propuesto a los cordobeses con la Constitución Provincial de 1987.

V. Bibliografía

- Hernández, Antonio María (2009), *Federalismo y Constitucionalismo Provincial*, Editorial AbeledoPerrot. Buenos Aires, Argentina.
- Hernández, Antonio María (2011), El régimen municipal en nuestra organización constitucional, en *Revista Civilidad*, Buenos Aires, Argentina.
- Iturburu, Mónica (2012), Los municipios, en *Manual de la nueva administración pública argentina*, Editorial Ariel, Buenos Aires, Argentina.
- Sassen, Saskia. (2006), *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*, Princeton University Press, Estados Unidos.

LA AUDIENCIA PÚBLICA LEGISLATIVA EN CÓRDOBA: SU RELEVANCIA DEMOCRÁTICA EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1987

*César D. Baena*¹

I. Introducción

A través de la presente ponencia pretendo efectuar un análisis de la importancia que presenta la audiencia pública legislativa (en adelante, APL) en el marco de la democracia participativa, tal y como ha sido ésta concebida en el derecho público de la provincia de Córdoba. Entre nosotros, la recepción más trascendente de la APL se efectuó con la reforma constitucional de 2001, a partir de la regulación de la doble lectura en el trámite de formación y sanción de las leyes; no obstante, su importancia debe ser valorada a la luz del paradigma democrático-participativo acuñado con la reforma de 1987 que hoy conmemoramos.

En efecto, una hipótesis latente en el marco de las reflexiones aquí vertidas sostiene que la reforma constitucional de 1987 ha sentado las bases de un esquema democrático que constantemente exige desarrollo. El mismo Preámbulo, conforme a la enmienda referida, reconoce como finalidades centrales del nuevo texto constitucional la consolidación del “sistema representativo, republicano y democrático” y, en un

¹ Abogado y Doctorando en Derecho y Ciencias Sociales (U.N.C.). Docente de Derecho Administrativo y Derecho Procesal Público (UES21). Adscripto de Derecho Constitucional y Filosofía Política I (U.N.C.).

sentido más específico aún, “el definitivo establecimiento de una democracia pluralista y participativa”. Coherente con este ideario, la Constitución cordobesa reconoció que “[t]odos los ciudadanos tiene el derecho y el deber de participar en la vida política” (artículo 30) y estableció los llamados institutos de democracia semidirecta–iniciativa, consulta y referéndum populares (artículos 31 y 32, respectivamente)–, abriendo el camino para el reconocimiento de éstos en el orden municipal.² Es cierto, por su parte, que la Constitución de 1987 no hizo reconocimiento alguno a la APL, lo que –como ya he señalado– ocurrió recién en 2001.

El trabajo hoy presentado se divide en dos partes. En la primera de ellas (apartado II) abordaré el marco institucional vigente respecto de la APL, estableciendo algunas comparaciones en relación con la recepción efectuada en el orden legal de otras provincias argentinas. En la segunda parte (apartado III en adelante), en cambio, me dedicaré a presentar algunos argumentos acerca de la importancia de incluir la APL como un instituto necesario del modelo de democracia participativa que la propia reforma de 1987 pretendió consolidar. Para ello me valdré de algunos elementos teóricos provenientes de la teoría deliberativa de la democracia, no sólo por el grado de desarrollo que presenta –incluso con sus diversas versiones y matices– en el plano académico, sino ante todo porque se trata de un modelo que permite apreciar las ventajas particulares que ofrece la APL al propósito de mejorar la participación ciudadana y de alcanzar una mayor legitimidad de las instituciones representativas.

² Así, el artículo 183, inciso 5, establece que las Cartas Orgánicas municipales deben asegurar el “reconocimiento de Comisiones de Vecinos, con participación en la gestión municipal...”.

II. Aspectos jurídicos de la APL

El primer antecedente en términos históricos del reconocimiento de la audiencia pública en Córdoba se encuentra en la Ley 8102, sancionada en 1991, para el régimen municipal y de las comunas. Esta regulación, no obstante, no responde al de una APL como tal, sino a una forma de participación e intervención de los vecinos con propósitos orientados a cuestiones puntualmente administrativas.³

En la órbita del poder provincial la APL es reconocida recién con la última reforma constitucional (año 2001), cuando se convierte la estructura del Poder Legislativo bicameral en unicameral y, como contrapartida, se adopta el mecanismo de la doble lectura como requisito para la sanción de específicos proyectos de ley. El artículo 106 hoy vigente de la Constitución, en su segundo párrafo, establece que “[e]ntre la primera y segunda lectura puede existir una audiencia pública cuya reglamentación se hará por ley.” Dicha reglamentación opera al año siguiente, a través de la Ley 9003.

Un primer dato destacable de esta norma radica en que determina un pasaje de la APL, de un instituto *prima facie* facultativo –la Constitución dice que “puede existir”–, a uno obligatorio. Esta obligatoriedad implica que el órgano

3 Artículo 175, Ley 8102, BO 15/11/1991: “La Audiencia Pública es una forma de participación a través de la cual los ciudadanos proponen a la Administración Municipal la adopción de determinadas medidas para satisfacer sus necesidades vecinales, o reciben de ésta información de las actuaciones político-administrativas, que se realizan en forma verbal, en un solo acto, y a cuyo desarrollo pueden asistir los ciudadanos. La Audiencia podrá ser solicitada por ciudadanos, por entidades representativas o a instancia del Intendente.” Dicho instituto es ubicado en el Título X, bajo la rúbrica “Otras formas de participación ciudadana.” Esto lleva a sugerir que no había sido considerada hasta entonces un instituto de democracia semi-directa en sentido estricto, ya que ese tipo de institutos se encuentran regulados en el Título IX de la Ley.

legislativo debe poner en marcha los procedimientos propios de la APL en los siguientes casos: a) desde luego, en los supuestos en los que correspondiere la doble lectura, conforme al artículo 106 de la Constitución;⁴ b) cuando el Poder Ejecutivo remita “la aprobación o ratificación legislativa de convenios, contratos, acuerdos, decretos, resoluciones o actos administrativos referidos a la prestación de servicios públicos, que importen su concesión, privatización, estatización, renegociación contractual, modificación tarifaria, rescisión de contrato con el prestador o todo otro asunto que pueda afectar derechos y/o intereses de los usuarios y consumidores”; c) en los casos en los que así lo dispusiere la ley o el reglamento, y; d) en los supuestos en que se tramitaren los acuerdos relativos a los nombramientos remitidos por el Poder Ejecutivo (Fiscal de Estado, fiscales adjuntos y miembros del Tribunal Superior de Justicia).⁵

El objetivo principal de la celebración de una APL es, según la ley, recabar las opiniones de los participantes en relación con las cuestiones tratadas en cada caso. Esto implica, en definitiva, ir más allá de un propósito meramente informativo –en el sentido en el que había sido concebido el instituto en algunos casos locales, como el de la ciudad de Córdoba a través de la ya derogada Ordenanza 9542–.⁶

⁴ Se trata de los casos en que se tramiten los proyectos de declaración de reforma constitucional, de la ley de presupuesto, del código tributario, de las leyes impositivas y de las que versen sobre empréstitos.

⁵ Véase, artículo 1, Ley 9.003, BO 10/04/2002.

⁶ Dicha Ordenanza fue sustituida por la N° 11.709, hoy vigente, que contempla el instituto de la audiencia pública como una “instancia de participación ciudadana en la que la autoridad municipal competente habilita un espacio para que la comunidad interesada en informarse o en participar en el proceso de toma de decisiones administrativas y/o legislativas, se exprese de manera directa.”.

La fuerza jurídica de la celebración de una APL no es vinculante, sino consultiva. Las opiniones que en ella se expresen deberán ser ponderadas por la Legislatura y –una vez sancionada la correspondiente ley– la Comisión respectiva comunicará a los interesados la resolución adoptada sobre las opiniones aportadas.⁷

Así, las características más relevantes de la regulación de la APL en Córdoba podrían resumirse en lo siguiente: a) su regulación Constitucional está limitada a un supuesto particular del procedimiento legislativo, cual es el de la doble lectura –el que, por otra parte, se encuentra en sí mismo restringido a determinadas temáticas–; b) esa misma regulación no establece la obligatoriedad de su celebración, aunque ella haya sido establecida por una ley ordinaria; c) la legislación infraconstitucional, además, ha agregado supuestos que no están reconocidos en la Constitución; d) en todo caso, la celebración de una APL responde, o bien a supuestos expresamente señalados por la ley, o bien a la convocatoria específica por parte del órgano decisor.⁸

El derecho público comparado, por su parte, proporciona casos a partir de los cuales se advierten modalidades alternativas de regulación, incluso más amplias y más comprensivas que la adoptada en nuestra Provincia. En cuanto al reconocimiento a nivel constitucional, podemos mencionar la Carta Magna de la provincia de Entre Ríos, la que en su artículo 51 establece

7 Artículo 2, Ley 9003.

8 Es importante advertir que tanto la convocatoria de una APL, como sus condiciones y contexto, pueden ser objeto de reclamos judiciales. La jurisprudencia reciente en Córdoba presenta el caso de suspensión de una APL en el marco del debate del “Proyecto de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos”. Allí, de hecho, se incluye el concepto de “orden público constitucional” como motivador de la celebración de la APL. Véanse autos “Harguinteguy, Carlos Alfredo y otros c/ – Provincia de Córdoba – Amparo”, Juzgado Civil y Comercial de 35° Nominación de la ciudad de Córdoba, (21/12/2016).

la convocatoria de la APL como facultad de la Legislatura, el Poder Ejecutivo y los municipios; a la vez que establece la facultad de la ciudadanía de solicitarla. La motivación de tal convocatoria o solicitud está basada simplemente en el “interés general”, con lo cual no hay mayores restricciones –al menos no en el plano constitucional, lo que permite un mayor debate legislativo al momento de interpretar y regular el concepto–. En un sentido similar puede señalarse el artículo 63 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la que agrega que “[l]a convocatoria es obligatoria cuando la iniciativa cuente con la firma del medio por ciento del electorado de la Ciudad o zona en cuestión”; siendo también obligatoria “antes del tratamiento legislativo de proyectos de normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos.” La Constitución de Neuquén, en su artículo 308, la reconoce expresamente como un mecanismo de democracia semi-directa; no establece limitaciones temáticas específicas – ya que hace referencia a “asuntos concernientes al interés público y al bienestar general”– aunque deja librada a la ley la determinación de los casos en los que será obligatoria. Por su parte, las constituciones de Corrientes (artículo 226) y La Rioja (artículo 172), la reconocen expresamente, pero en el orden municipal.

III. Un enfoque democrático de la APL

Según venimos señalando, nuestro objeto de análisis principal, en esta oportunidad, es un tipo específico de audiencia pública, esto es, la que tiene lugar en el marco del proceso de formación de los diversos proyectos legislativos y de la san-

ción de las leyes que son su producto. Desde luego que, desde un punto de vista democrático más genérico, las reflexiones aquí vertidas deberían ser orientadoras en relación con la celebración de audiencias públicas en los demás órganos del Estado, especialmente en lo que concierne a la audiencia pública en asuntos vinculados con la administración. En todo caso, la delimitación que aquí efectúo tiene propósitos, no sólo explicativos, sino que también está orientada a un aspecto práctico fundamental: una primerísima idea que deseo analizar y, al mismo tiempo, defender, sostiene que es fundamental conceder un lugar prioritario a la APL como un mecanismo propio de la democracia participativa.

En algunos aspectos, podría decirse que dicho alcance está restringido en la regulación concreta actual. Aun cuando la APL sea un mecanismo al que, en la práctica, se acude más frecuentemente –sobre todo, en comparación con el resto de los mecanismos de la llamada democracia semidirecta–. Desde luego, el argumento que muchas veces puede formularse para evitar un uso recurrente o –más bien– amplio de la APL estará basado en la necesidad de un funcionamiento eficaz del órgano decisorio. Ello podría tener más asidero incluso si se menciona la complejidad particular de la actividad legislativa. Se podrá decir, de esta manera, que la APL es un mecanismo honorable, pero que bien debe ser restringido razonablemente.

Precisamente, mi propuesta aquí se orienta totalmente en el sentido contrario. En todo caso, debería apreciarse mejor el hecho de que si una legislatura es considerada el órgano deliberativo por antonomasia en el marco del esquema de la división de poderes, es en ella en donde debería concentrarse la atención respecto de la búsqueda de mecanismos que mejoren la participación y el debate democráticos. Con ello también podría argumentarse que no puede pedirse el mismo grado de participación y debate en las órbitas estatales cuya función

natural es la toma de decisiones en el corto plazo (en el “día a día”) –ministerios, secretarías, la propia Gobernación–.⁹ Pero este argumento, trasladado al plano del quehacer legislativo se vuelve sencillamente débil.

IV. La democracia participativa como parte de un programa constitucional

Destacada entonces la necesidad de ver en la APL un instituto democrático más recurrente y con mayor alcance, es preciso señalar los argumentos que mejor dan cuenta de ella. El primero es, no por casualidad, de carácter normativo–constitucional. Ya hemos mencionado este argumento al inicio de la presente. Se trata del objetivo político, contenido en el Preámbulo, de establecer definitivamente “una democracia pluralista y participativa” en nuestra Provincia; de la consagración del derecho–deber de todos los ciudadanos de participar en la vida política y de la recepción de los mecanismos de iniciativa popular y la consulta popular.

La recepción expresa de este objetivo político a partir de la Reforma de 1987 es comprensible si se advierte el contexto general en que el proceso constituyente es puesto en marcha, particularmente por lo que había significado la entonces reciente recuperación democrática (Philp, 2004: 12). En el marco regulativo general, el proceso de democratización del

⁹ Desde luego, resulta razonable que la legislación misma haya establecido excepciones que exijan la audiencia pública ante los casos de medidas administrativas, como ocurre con cuestiones tales como la prestación o concesión de servicios públicos -por señalar quizás el ejemplo más extendido en el último tiempo, a partir del conflicto por el aumento de tarifas a nivel nacional-. Por su parte, la Constitución cordobesa establece que, en el control de la prestación de los servicios públicos, participan los usuarios “según lo establecen las leyes u ordenanzas respectivas” (artículo 75).

derecho público se completa en 1994, con la incorporación del artículo 37 en la Constitución nacional¹⁰ y la jerarquización de los instrumentos de derechos humanos cuando regulan expresamente los derechos políticos.¹¹

Este paradigma de una sociedad más participativa fue sostenido, desde luego, en el seno de la Convención reformadora de 1987. Al decir de la convencional Gianni:

En los regímenes democráticos, no debemos olvidar nunca que las instituciones políticas tienen como misión asegurar la mayor participación de los ciudadanos en el manejo de la “res pública”.

Creemos que el sufragio universal, reducido a la elección de representantes, resulta insuficiente como resorte de la democracia; dicho procedimiento debe ampliarse a otros terrenos. Es preciso acortar la distancia entre el ciudadano y la decisión política, hoy vista por el pueblo como algo lejano y casi mítico. Es preciso dotar al ciudadano de los instrumentos que le abran la posibilidad de un diálogo permanente poder constituido, que no se reduzca exclusivamente a la elección de gobernantes, sino que tienda a orientar políticamente e intervenir en la formulación y sanción de las leyes (Gianni, 1987: 1570).

Esta caracterización es importante para una mejor valoración de la APL: la APL no sólo incentiva una participación más directa e inclusiva de los ciudadanos, sino que refuerza de una manera particular la cercanía de los ciudadanos con

10 Allí se garantiza expresamente “el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular...”.

11 Por mencionar un ejemplo, destaco que el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (con jerarquía constitucional desde 1994) reconoce el derecho “de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos...”.

las instituciones decisorias. Esto se entiende mejor si dicha interacción es entendida en términos deliberativos, como veremos a continuación.

V. La APL como un mecanismo de democracia participativa: un modelo deliberativo

El abordaje de una perspectiva jurídico–constitucional es, desde luego, imprescindible. Pero no es del todo suficiente si se piensa que una regulación más cuidadosa de la APL bien podría ser incluida como parte de un programa de reforma política integral que podría requerir, inclusive, un tratamiento desde el propio texto constitucional. En este caso, desde luego, deberíamos justificar la inclusión de un mecanismo tal sin caer en circularidades dogmáticas. El abordaje que se haría necesario en este sentido debería provenir de alguna teoría política y democrática particular, en la que se haya pensado en la importancia de establecer mecanismos que no sólo posibiliten una amplia participación y pluralismo,¹² sino que también exijan un genuino respeto por la inclusión democrática.

Considero que el marco teórico de la democracia deliberativa puede ser bastante útil en este sentido. Desde luego, no se trata de un modelo del todo novedoso, ya que lleva algunas décadas siendo objeto del debate académico. Es interesante, en cambio, la paulatina recepción que ha ido alcanzando en el plano institucional. A propósito de las audiencias como parte del procedimiento de toma de decisión, la Corte Suprema hizo uso de la noción de democracia deliberativa en

¹² Siguiendo a Nino, el pluralismo celebra la “dispersión” de la soberanía popular, ya que busca un sistema democrático en donde a nadie le sea permitido hablar por la totalidad del pueblo. Véase Nino, 1997: 228.

el reciente y conocido fallo “C.E.P.I.S.”, de 2016.¹³ Allí se señala, citando la obra de John Rawls, que la convocatoria a audiencia pública convocada a propósito de la modificación del régimen tarifario en cuestión:

es consistente con la noción de democracia deliberativa, porque los términos de la cooperación que propone son concebidos como razones que los ciudadanos o sus representantes responsables se dan recíprocamente en un continuado proceso de justificación mutua. En este sentido, el debate público mejora la legitimidad de las decisiones al requerir criterios comprensivos de las distintas posiciones para arribar a un consenso entrecruzado, que si bien no conducirá a lo que cada uno desea individualmente permitirá en cambio lo que todos deseamos, es decir, vivir en una sociedad ordenada sobre la base de un criterio más realista de justicia.¹⁴

Las nociones de democracia participativa y de democracia deliberativa no son, por cierto, equivalentes. La segunda es, en todo caso, una modalidad que la primera asume; pero que resulta más exigente desde el punto de vista del diálogo ciudadano e institucional.

Siguiendo a Martí, la democracia deliberativa es un modelo político normativo que, llevado a los fines prácticos, sirve a los procedimientos de justificación o legitimación de las decisiones políticas. El elemento democrático de dicho modelo está basado en el hecho de que en el procedimiento deben

13 Autos “Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c/ Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo” (18/08/2016). Insisto con que la referencia es trascendente desde el punto de vista institucional, a pesar de que no esté en cuestión la celebración de una APL como tal, sino una audiencia pública frente a decisiones administrativas.

14 Considerando 18 del voto mayoritario.

participar todos los potencialmente afectados por la decisión que de él surgirá; mientras que el elemento deliberativo estipula el modo en el que deberá operar dicha participación. En este último sentido, se propone un proceso de comunicación colectiva y reflexiva, a partir del cual se intercambian argumentos en favor o en contra de una determinada propuesta con la finalidad de convencer racionalmente a los demás. La noción de democracia deliberativa se constituye en un ideal regulativo –i.e., un modelo normativo al que se debe tender de manera gradual, aun cuando no pueda ser plenamente alcanzable– y, en estos términos, aspira a realizar los principios de racionalidad e imparcialidad (Martí, 2006: 23). En todo caso, los participantes se encuentran obligados a justificar sus propuestas, aun cuando ellas respondan a sus intereses; es decir, aun cuando admitamos que un contexto de plena imparcialidad resulte implausible (Ovejero, 2009: 160).

El concepto parece ser, hasta cierto punto, abstracto; pero no lo es. Sí es exigente, en la medida en que incluye criterios que parecen difíciles de ser llevados a la práctica de una manera totalmente satisfactoria –quizás el principio de imparcialidad sea el mejor ejemplo de tal dificultad–. Ahora bien, el modelo deliberativo tiene un atractivo particular para la defensa de la APL y es que plantea la posibilidad de un diálogo que podríamos denominar “multidireccional”. Los participantes pueden expresar sus argumentos, sus pareceres y sus motivaciones y dirigirlos a una gran variedad de actores políticos y sociales, no sólo a los legisladores. La estructura institucional pone un mecanismo particular a disposición del debate público como no lo podría hacer a través de los otros institutos de democracia semidirecta; los que, por cierto, presentan determinadas características que los harían más aconsejables en otro tipo de circunstancias. En definitiva, la adopción del mecanismo de la APL demuestra, al decir de Habermas, que

“la política dialógica y la política instrumental pueden entrelazarse en el medio que representan las deliberaciones, si están suficientemente institucionalizadas las correspondientes formas de comunicación” (Habermas, 2012).

Un aspecto recurrentemente remarcado por esta teoría sostiene que la deliberación funciona como un procedimiento de transformación de preferencias, con lo que no es meramente agregativo –como lo sería el voto– a la hora de tomar las decisiones. Esto hace a la APL valiosa no sólo en el sentido de que fomenta la deliberación como un medio para adoptar medidas de mejor calidad o mejor basadas en el consenso, sino que también abre la posibilidad de una mayor comunicación con los miembros del órgano decisor en tanto representantes. El éxito de una audiencia pública, en este sentido, podría medirse en su aptitud para acercar a los afectados con los legisladores que habrán de dar forma a un proyecto determinado, o prestar el acuerdo democrático que ciertos cargos de relevancia exigen.

VI. Conclusión

He intentado presentar una defensa del instituto de la APL como un mecanismo apropiado para fortalecer la democracia participativa, consigna que es parte inescindible del nuevo paradigma democrático, federal y enfocado en los derechos humanos que vino a establecer la Convención de 1987. Como ya he señalado, no ha sido mi propósito presentar balances de carácter empírico, sino más bien identificar cuáles han sido los avances en términos normativos y cuáles son aún necesarios. Desde luego que es importante detenerse también en los resultados reales, los cotidianos. No obstante, debemos encontrar referencias teóricas que nos ayuden efectuar dichas va-

loraciones. Considero que, en este sentido, el programa de la democracia deliberativa es sumamente valioso para comprender la importancia de la APL en los tiempos en que vivimos.

VI. Bibliografía

Gianni, Isabel N. C., (1987): [Intervención en el Debate de la Convención reformadora de 1987.] en *Diario de Sesiones de la Convención Provincial Constituyente. Año 1987*. Tomo II. 29 de diciembre de 1986 a 30 de abril de 1987. pp. 1570–1573.

Habermas, Jürgen, (2012): “Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa.” En *Polis* [en línea]. Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas (CISPO). Disponible en: <https://polis.revues.org/7473>.

Martí, José L., (2006), *La república deliberativa*. Marcial Pons: Madrid–Barcelona.

Nino, Carlos S., (1997), *La constitución de la democracia deliberativa*. Gedisa: Barcelona.

Ovejero, Félix, (2009), *Incluso un pueblo de demonios: democracia, liberalismo, republicanism*. Katz Editores: Buenos Aires.

Philp, Marta, (2004), “La ‘invención’ de la democracia en la Córdoba de los años ochenta. Una lectura del imaginario político del gobernador provincial”, en *Estudios* N° 15, Revista del C.E.A., U.N.C.

LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 58 DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL

*Federico Martín Arce*¹

I. Introducción

La inclusión del artículo 58 en la Constitución Provincial (en adelante CP) gozó de un amplísimo consenso que alcanzó a la totalidad de los miembros de la Convención Constituyente de 1987. La reforma del año 2001 –centrada en la composición del Poder Legislativo– no innovó en esta materia.

El mencionado dispositivo expresa, en lo que interesa a este trabajo, que todos los habitantes tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna, la que, junto a los servicios con ella conexos y la tierra necesaria para su asentamiento, tiene un valor social fundamental. Además estableció que la vivienda única es inembargable, en las condiciones que fija la ley.

La doctrina ha señalado que el derecho a la vivienda es un derecho fundamental del hombre, nacido de la vital necesidad de disfrutar de un espacio habitable, suficiente para desarrollar su personalidad (Medina: 40).

No obstante el innegable carácter tuitivo del art. 58 de la CP, su alcance y posibilidad de aplicación ha sido objeto de un intenso debate doctrinario y jurisprudencial, que, como

¹ Abogado. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Docente de Teoría General del Proceso en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba.

veremos seguidamente, incluyó más de un pronunciamiento de la propia CSJN.

La sanción del nuevo Código Civil y Comercial² (en adelante CCyCN)—como se verá seguidamente— ha hecho renacer debates que parecían saldados. El presente trabajo es un aporte en el sentido de revalorizar la disposición de la CP, y justificar que su contenido no contraviene ni la Constitución Nacional (en adelante CN) ni los Tratados Internacionales que gozan de jerarquía constitucional, a tenor de lo dispuesto por el art. 75 inc. 22 de la CN.

II. La responsabilidad patrimonial en el Código Civil y Comercial

El Código de Vélez Sársfield estableció en diferentes dispositivos la responsabilidad patrimonial del deudor. Sólo a título ejemplificativo pueden mencionarse los artículos 505³, 2312⁴ y 3876⁵ entre muchos otros. Todas estas normas son aplicaciones del principio según el cual el patrimonio del deudor es

2 Ley 26.994, publicada en el BO N° 32985 de 8 de octubre de 2014. Entró en vigencia el 1 de agosto de 2015.

3 Art. 505: “Los efectos de las obligaciones respecto del acreedor son: 1° Darle derecho para emplear los medios legales, a fin de que el deudor le procure aquello a que se ha obligado; 2° Para hacérselo procurar por otro a costa del deudor; 3° Para obtener del deudor las indemnizaciones correspondientes...”.

4 Art. 2312: “...El conjunto de los bienes de una persona constituye su patrimonio”.

5 Art. 3876: “El privilegio no puede resultar, sino de una disposición de la ley. El deudor no puede crear privilegio a favor de ninguno de los acreedores”.

la prenda común de los acreedores, incorporado como regla expresa en los artículos 242⁶ y 743⁷ del actual CCyCN.

Por tratarse esta materia de una cuestión de índole estrictamente sustancial, la CSJN entendió en diferentes fallos que, en principio, la atribución para regular esta cuestión – relación entre acreedor y deudor– se encuentra en cabeza del Congreso de la Nación, quedando las provincias excluidas de regular esta materia por encontrarse expresamente delegadas en el poder central. Así, señaló que las relaciones entre acreedor y deudor sólo pueden ser objeto de la exclusiva legislación del Congreso de la Nación, en virtud de la delegación contenida en el antiguo art. 67, inc. 11 (actual art. 75, inc. 12) de la CN⁸, la que obviamente alcanza a la forma y modalidades propias de la ejecución de los bienes del deudor.⁹ De esta forma, la determinación de qué bienes del deudor están sujetos al poder de agresión patrimonial del acreedor–y cuáles, en cambio, no lo están– es materia de la legislación común, y, como tal, prerrogativa única del Congreso Nacional, lo cual impone concluir que no corresponde que las provincias incursionen en ese ámbito. No debemos perder de vista que la propia CSJN ha señalado que la supremacía constitucional no constituye un mero tecnicismo estructural, sino que repre-

6 Art. 242: “Garantía común. Todos los bienes del deudor están afectados al cumplimiento de sus obligaciones y constituyen la garantía común de sus acreedores, con excepción de aquellos que este Código o leyes especiales declaren inembargables o inejecutables. Los patrimonios especiales autorizados por la ley sólo tienen por garantía los bienes que los integran”.

7 Art. 743: “Bienes que constituyen la garantía. Los bienes presentes y futuros del deudor constituyen la garantía común de sus acreedores. El acreedor puede exigir la venta judicial de los bienes del deudor, pero sólo en la medida necesaria para satisfacer su crédito. Todos los acreedores pueden ejecutar estos bienes en posición igualitaria, excepto que exista una causa legal de preferencia”.

8 Fallos CSJN, 322:1050.

9 Fallos CSJN, 271:140.

senta la base misma de la legalidad y la seguridad jurídica que sostiene y legitima todo el andamiaje del derecho positivo.¹⁰

La CSJN históricamente ha justificado ese razonamiento en la idea de que al atribuir la CN al Congreso de la Nación la facultad de dictar el Código Civil, ha querido poner en sus manos todo lo referente a la organización de la familia, a los derechos reales, a las sucesiones, a las obligaciones y a los contratos, es decir, a todo lo que constituye el derecho común de los particulares considerados en el aspecto de sus relaciones privadas.¹¹

La jurisprudencia local también ha aplicado este concepto. Así, la Cámara 5º Civil y Comercial de Córdoba ha señalado que la facultad legisferante local no puede inmiscuirse en materias reservadas al ámbito nacional, como es el caso de la ejecutabilidad o no de determinados bienes del patrimonio del deudor en cuanto componentes de la garantía común de los acreedores en base a la reconocida máxima creditoria, ya que corresponde al Congreso Nacional legislar en materia de fondo, a la que pertenece el tema de la inembargabilidad (art. 121, CN).¹² Posteriormente, en el mismo sentido se pronunciaron la Cámara 7º Civil y Comercial de Córdoba¹³ y la Cámara 6º Civil y Comercial de la misma circunscripción.¹⁴ En este último fallo se precisó que las provincias tienen facul-

10 Fallos CSJN, 155:248 y 33:194.

11 Fallos CSJN, 156:20; 156: 36 y 156: 37, entre muchos otros.

12 Cámara 5º Civil y Comercial, autos “Messio Héctor Rubén c/ Ceballos Irma Argentina –Ejecutivo por cobro de cheques, letras o pagarés –Recurso de Apelación”, AI 231 (27/06/2005), Semanario Jurídico, 2005 – B, p. 213.

13 Cámara 7º Civil y Comercial, autos «Banco Suquía SA c/ Chauque, Antonio Omar –Ejecución Hipotecaria –Recurso de Apelación», AI 357 (19/09/2006), Semanario Jurídico, Año 2006 – B, p. 598.

14 Cámara 6º Civil y Comercial, Córdoba, autos «González, Jorge Rubén c/ Suárez Barrera, Claudio y Otro – Títulos Ejecutivos – Otros–Rehace», AI 370 (20/10/2006), Semanario Jurídico, Año 2006 – B, p. 888.

tades para determinar quién está habilitado para pedir medidas cautelares, en qué oportunidades, condiciones y trámites, pero precisar qué bienes pueden embargarse o en qué medida, excede el contenido propio de las leyes procesales, desde que corresponde únicamente al Congreso de la Nación legislar en materia propia del Código Civil, a la que pertenece el tema de la inembargabilidad.

Esta caracterización ha sido explicada por la doctrina señalando que todo lo atinente a la responsabilidad y a la garantía patrimonial constituye un aspecto central de los derechos creditorios, tópico que se encuentra claramente emplazado dentro de la legislación civil y comercial (Junyent Bas, 2007).

III. El art. 58 de la Constitución Provincial

El marco legislativo provincial en la materia está dado por el art. 58 de la CP y la Ley 8067—sin entrar a considerar en este trabajo las diversas normas de emergencia (leyes 9272, 9136, 9154, 9186 y 9242)—. En dicho plexo normativo, se considera automáticamente inscripta de pleno derecho a la vivienda única a los fines de que proceda la inembargabilidad dispuesta constitucionalmente.

Este régimen difiere del nacional, en tanto la Ley 14394 disponía en el art. 35 que la constitución del “bien de familia” producía efecto a partir de su inscripción en el Registro Inmobiliario correspondiente.

Esta diferencia en el tratamiento normativo —protección automática provincial vs. necesidad de Inscripción en el orden nacional— hizo que se cuestionara la normativa provincial por ser repugnante a la CN por invadir una materia reservada al Congreso Nacional. En este contexto, la CSJN en autos “Banco del Suquía S.A. c/ Juan Carlos Tomassini s/ P.V.E. —

ejecutivo – apelación – recurso directo”¹⁵ (19/3/2002) declaró inconstitucional tanto el art. 58 de la CP como la Ley 8067. Este criterio fue reiterado por el mismo tribunal en autos “Romero, Carlos Ernesto c/ Andrés Fabián Lema s/ Desalojo – Recurso de casación e inconstitucionalidad”¹⁶ (23/6/2009).

En sentido opuesto se había manifestado el TSJ de nuestra provincia, al señalar, por mayoría, que la normativa del art. 58 de la CP no resulta contraria a las normas federales que también establecen la defensa del bien de familia (art. 14 bis, CN), ya que la inembargabilidad es sin duda una medida de protección. Se agregó en tal sentido que la inscripción en el Registro Público del bien de familia se explica por la necesidad de su conocimiento *erga omnes* a los fines de su oponibilidad. Pero dicha inscripción no puede constituirse en un requisito *sine qua non* para la protección de la vivienda, ya que su habitación por un grupo familiar es un hecho objetivo, del que no se puede predicar que esté carente de publicidad, desde que dicha situación ha sido declarada mediante una ley publicada y, por tanto, con presunción de conocimiento conforme a las disposiciones de derecho común.¹⁷

IV. La protección de la vivienda en el Código Civil y Comercial

El CCyCN sustituye la legislación prevista en la Ley 14.394 en materia de protección de la vivienda única, creando un régimen de afectación para sustraerla –total o parcialmente–

15 Fallos CSJN, 325:428.

16 Fallos CSJN, 332:1488.

17 TSJCba. en pleno, autos: “Romero Carlos E. c/ Andrés F. Lema – Desalojo – Recursos de Casación e Inconstitucionalidad”, AI 108, (04/07/2006), Seminario Jurídico, 2006 – B, p. 312.

de la función de garantía común que los bienes del deudor conforman.

Dicha afectación debe inscribirse en el registro de la propiedad inmueble (art. 244), con lo cual no optó por un sistema de inejecutabilidad automática de la vivienda única, sino que la afectación del inmueble al régimen tuitivo de protección de la vivienda es voluntaria y, para que opere, deben solicitarlo las personas legitimadas en el art. 245, CCyCN (Junyent Bas y Giménez, 2017).

A su vez, los efectos de dicha afectación se encuentran establecidos en el art. 249 que dispone su inoponibilidad frente a los acreedores de causa anterior a esa afectación. En cuanto a las deudas posteriores a su inscripción, la vivienda no es susceptible de ejecución, excepto que se trate de los siguientes supuestos: a) obligaciones por expensas comunes y por impuestos, tasas o contribuciones que gravan directamente al inmueble; b) obligaciones con garantía real sobre el inmueble, constituida de conformidad a lo previsto en el artículo 250; c) obligaciones que tienen origen en construcciones u otras mejoras realizadas en la vivienda; d) obligaciones alimentarias a cargo del titular a favor de sus hijos menores de edad, incapaces, o con capacidad restringida.

En resumen, el actual régimen mantiene la misma idea central vigente en el orden nacional con la Ley 14.394: la posibilidad de evitar la ejecución de la vivienda está supeditada a la inscripción del inmueble en el registro correspondiente.

De todos modos, a los fines de determinar la cuestión central a que se dedica este trabajo –esto es, si es constitucional la normativa del art. 58 CP y la Ley 8067– la redacción del primer párrafo del artículo 244 merece nuestra atención. En este dispositivo se expresa lo siguiente: “Puede afectarse al régimen previsto en este Capítulo, un inmueble destinado a vivienda, por su totalidad o hasta una parte de su valor. *Esta*

protección no excluye la concedida por otras disposiciones legales". A la luz de esta nueva disposición, correspondería preguntarse si las "otras disposiciones" a las que se refiere el CCyCN podrían ser las que dicten las provincias, o si sólo se trata de otra normativa de índole nacional.

La redacción de esta normativa en el Código Civil ha dado lugar a un intenso debate doctrinario. Para un sector, el referido art. 244 que refiere a "otras disposiciones legales", debe entenderse en el sentido de que remite a normas emanadas del Congreso Nacional, único poder exclusivo y excluyente de regular las relaciones entre acreedores y deudores; y que dicha normativa debe respetar las pautas establecidas en el articulado del CCyCN, esto es, que las personas legitimadas peticionen acogerse al régimen tuitivo de protección de la vivienda y se proceda a la inscripción registral, ya que no es automática sino voluntaria. De esta forma se colige que el art. 58 de la CP, incluso a la luz de la regulación hoy vigente, si- gue siendo inconstitucional, pues la decisión de afectación del inmueble por inscripción o en forma automática constituye materia delegada a la Nación, por lo cual las Constituciones y leyes provinciales no podrán adoptar una solución distinta a la prevista por el CCyCN (Junyent Bas y Giménez, 2017).

Vénica incluso sostiene que por tratarse de un poder delegado por las Provincias a la Nación, no puede ser ejercido por las primeras, como expresamente lo dispone el art. 126 de la CN, de manera tal que bajo ningún concepto puede el Congreso conceder facultad alguna que le corresponda privativamente (Venica, 2016:181). En el mismo sentido, se explica que incluso cuando se considere que el Congreso Nacional ha realizado una remisión a normas provinciales, ello sería inconstitucional, puesto que por medio de una ley nacional se estaría modificando el reparto de competencias del art. 75 inc. 22, de la CN (RodríguezJunyent, 2016:131).

No obstante la solidez de los autores que expresan estas opiniones, existen otras que van en sentido diverso. Así, se ha entendido que la previsión del legislador nacional habilita a que las Provincias puedan legislar sobre la tutela de la vivienda, ya que no existe inconveniente en que convivan las regulaciones locales con las nacionales en la materia. Es más, el carácter de orden público que posee la inembargabilidad de la vivienda hace que ella puede ser invocada en cualquier estado del juicio (Zalazar, 2015:827).

En la misma línea, también se ha dicho que el CCyCN no excluye, por el contrario, incluye y autoriza expresamente otro tipo de protección concedida por otras disposiciones legales, que no puede ser menor a la establecida por la ley de fondo, pero sí puede ser mayor o más intensa (Remiglio, 2015:869).

V. El derecho a la vivienda en los tratados internacionales

Además de lo previsto en el art. 14 bis de la C.N., diversos instrumentos internacionales, con jerarquía constitucional a tenor del art. 75 inc. 22 de la CN, protegen la vivienda familiar.

Entre ellos podemos mencionar lo dispuesto en el art. 16 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre¹⁸, el art. 23 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre¹⁹, el art. 17 de la Convención Ame-

18 Art. 25: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y, en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”.

19 Art. 23: “Toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener

ricana de Derechos Humanos²⁰, el art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,²¹ el art. 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial²² y el art. 14 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.²³

La jurisprudencia en la provincia de Buenos Aires registra un antecedente vinculado al tema, en donde se discutía la constitucionalidad de la Ley 14432, que dispone que todo inmueble ubicado en la provincia de Buenos Aires destinado a vivienda única y de ocupación permanente es inembargable e inejecutable. En ese marco, se señaló que la normativa protectoria sin duda es constitucional y conforme a los Pactos Internacionales con jerarquía constitucional, dada la progresividad que rige en materia de derechos humanos.²⁴

VI. Conclusiones

El desarrollo de lo expuesto hasta aquí nos permite afirmar que existen fuertes argumentos constitucionales, convencio-

la dignidad de la persona y del hogar”.

20 Art. 17: “La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegido por el Estado”.

21 Art. 11.1: “Los Estados parte en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y a una mejora continua de las condiciones de existencia”.

22 El art. 5, inc. e, III enumera entre los derechos económicos, sociales y culturales, en particular, el derecho a la vivienda.

23 El art. 14 inc. h) consagra, especialmente para la mujer de zonas rurales, el derecho a gozar en condiciones adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, de transporte y las comunicaciones.

24 CCiv. y Com. La Plata, Sala 2ª. autos “H.M. v. G.M.A.”, 2/10/2015.

nales y legales para sostener la validez de las disposiciones del art. 58 de la CP de 1987, así como de su legislación complementaria (Ley 8067).

En primer lugar, por la apertura que el CCyCN hace hacia otras normas protectorias que pueden funcionar en el ámbito del derecho a la vivienda digna. Dicha apertura no puede desprenderse del contexto legal en el que dicho código se sancionó, el cual explícitamente buscó incorporar los tratados internacionales al ámbito civil²⁵, motivo por el cual muchos han señalado que con esta norma se ha “constitucionalizado” el derecho privado.

Pero en segundo lugar, porque entendemos que una interpretación restrictiva contraviene, no sólo las disposiciones del propio CCyCN, sino fundamentalmente los propios principios que inspiran el ordenamiento supranacional que la propia C.N. ha incorporado. En ese sentido, no debe perderse de vista que la inclusión de la vivienda como derecho humano fundamental inalienable de toda persona constituye un piso a partir del cual se puede brindar mayor y mejor amparo. Así, en caso de que existiera un conflicto normativo, debemos siempre hacer prevalecer la norma más favorable a la persona humana. Como lo ha señalado la doctrina, tal criterio se desprende de la naturaleza misma de los derechos humanos, que obligan a interpretar extensivamente las normas que los

25 Art. 1: “Fuentes y aplicación. Los casos que este Código rige deben ser resueltos según las leyes que resulten aplicables, conforme con la Constitución Nacional y los tratados de derechos humanos en los que la República sea parte. A tal efecto, se tendrá en cuenta la finalidad de la norma. Los usos, prácticas y costumbres son vinculantes cuando las leyes o los interesados se refieren a ellos o en situaciones no regladas legalmente, siempre que no sean contrarios a derecho”. Art. 2: “Interpretación. La ley debe ser interpretada teniendo en cuenta sus palabras, sus finalidades, las leyes análogas, las disposiciones que surgen de los tratados sobre derechos humanos, los principios y los valores jurídicos, de modo coherente con todo el ordenamiento”.

consagran y restrictivamente las que los limitan (Gutiérrez Cuolantono, 2015:7). Se trata, sin más, de la aplicación del principio *pro homine*, baluarte fundamental para la interpretación del alcance de los derechos humanos fundamentales.

Finalmente, el propio orden procesal civil cordobés nos da otro fuerte argumento en el sentido que venimos proponiendo. En efecto, el art. 542 del Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia establece la inembargabilidad de diferentes bienes²⁶ vinculados a lo indispensable para vivir – ropas, enseres, y muebles para uso del demandado y su familia–, sin que jamás se haya resuelto su inconstitucionalidad. De tal forma, si dicho dispositivo constituye una evidente limitación a la posibilidad de embargar determinados bienes, no entendemos por qué no puede aplicarse el mismo criterio a los inmuebles, cuando reúnan los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico provincial.

En definitiva, el paso del tiempo ha ido confirmando el acierto de la disposición constitucional del art. 58, más aún después de la sanción del CCyCN en el año 2015. Es de esperar que la jurisprudencia de nuestros tribunales también

26 Art. 542: “No se podrá trabar embargo sobre: 1) Ropas, enseres y muebles de uso del demandado y su familia. 2) Los muebles, herramientas, instrumentos o libros necesarios para el ejercicio personal de la profesión, arte u oficio del demandado y su familia. 3) Las pensiones alimentarias y litis–expensas. 4) El usufructo que tuvieren los padres sobre los bienes de sus hijos, en la medida que fueren indispensables para atender las cargas respectivas. 5) Los sepulcros, salvo que se reclamare su precio de venta, construcción o reparación. 6) Los bienes afectados a cualquier culto reconocido. 7) Los bienes que se hallen expresamente exceptuados por otras leyes. Los embargos sobre salarios, sueldos, pensiones, jubilaciones o retiros se harán efectivos en la medida y proporción establecidos por la ley. Cuando se tratara de ejecución de créditos por alimentos o litis–expensas, la proporción será fijada prudencialmente por el tribunal en cada caso. La resolución sobre la embargabilidad o inembargabilidad de bienes será apelable, con efecto suspensivo en el segundo caso”.

recepten estas ideas y hagan cumplir la manda constitucional sin restricciones que afecten su eficacia protectoria.

VII. Bibliografía

- Bidart Campos, Germán (1997), *Tratado elemental de Derecho constitucional argentino*, Ed. Sociedad Anónima Editora, Buenos Aires.
- Colautti, Carlos (1999), *Los tratados internacionales y la Constitución Nacional*, Editorial La Ley, Buenos Aires.
- Domínguez, Andrés (1999), *Los valores en la Constitución Argentina*, Editorial Ediar, Buenos Aires.
- Ekmekdjian, Miguel Ángel (1995), *Tratado de Derecho Constitucional*, Editorial Depalma, Buenos Aires.
- Gutiérrez Cuolantonio, Pablo (2015), Doble Instancia: aplicación a los ámbitos extrapenales y extrajudiciales, en *La Ley*, Derecho Administrativo, N° 5.
- Hitters, Juan C. (2009), Control de constitucionalidad y control de convencionalidad. Comparación, en *La Ley*.
- Junyent Bas, Francisco y Flores, Fernando (2007), El mundo (jurídico) al revés: la suspensión de ejecuciones de viviendas únicas como situación normal (Ls. 9322 y 9358), en *Semanario Jurídico*.
- Junyent Bas, Francisco y Giménez, Sofía (2017), La tutela de la vivienda en el Código Civil y Comercial, en *Semanario Jurídico*.
- Lorenzetti, Ricardo Luis (2006), *Teoría de la decisión judicial*, Ed. RubinzalCulzoni, Santa Fé.
- Medina, Graciela (2012); “Protección constitucional de la vivienda familiar con especial referencia a las modernas cons-

- tituciones provinciales”, en *Revista de Derecho de Familia*, N° 7.
- Remigio, Atilio (2015), La protección de la vivienda en el nuevo Código Civil y Comercial, en *Semanario Jurídico*.
- Rodríguez Junyent, Santiago (2016), Protección de la vivienda única en el Código Civil y Comercial de la Nación, en *La Ley*.
- Sagüés, Néstor P. (2009). *Compendio de Derecho Procesal Constitucional*, Ed. Astrea, Buenos Aires.
- Vénica, Oscar (2016), ¿Puede el Congreso Nacional conceder a las Provincias la facultad de dictar normas de carácter sustancial? Protección de la vivienda, prescripción liberatoria, responsabilidad del Estado y los funcionarios públicos; *Semanario Jurídico*.
- Zalazar, Claudia E (2015), Las medidas cautelares y el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, en *La Ley*, Córdoba.

LA LEY 10.355 (DE PROTECCIÓN DE LA RIBERA DE LOS RÍOS) Y SU FUNDAMENTO EN LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL

*Ana Laura Alonso*¹

I. La ecología y la defensa del medio ambiente en la Constitución Provincial

Tres décadas cumple la Constitución Provincial. Cronológicamente la ubicamos en un contexto mundial muy particular, cuando se encontraba próxima la caída del Muro de Berlín y con ello el final de la Guerra Fría (por una parte) y en paralelo, un esfuerzo desde las organizaciones internacionales por revalorizar su agenda en diversos temas centrales (educación, salud, telecomunicaciones, ambiente, etc.), sobre la base de un esfuerzo técnico y la definición de conjunto de objetivos institucionalmente concertados, a través de los organismos especializados de las Naciones Unidas: Unesco, U.I.T., O.M.S., P.N.U.M.A., etc.). Regionalmente, la transición democrática (es decir la salida de los gobiernos de facto) de buena parte

¹ Técnica Superior en Recursos Humanos (Instituto Superior de Estudios en Administración y Negocios. Año 2010); Licenciada en Enseñanza de las Ciencias del Ambiente (Universidad Tecnológica Nacional, año 2014); Licenciada en Gestión Empresarial con Especialidad en Recursos Humanos (Escuela Internacional de Dirección Empresarial- Madrid, España, año 2016), Jefa de Área (por concurso) del Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba, prestando servicio en el Área Epidemiología. Docente del Instituto Superior de Enseñanza y Capacitación Los Pioneros (desde 2013 hasta 2015). Docente del Instituto Superior de Estudios en Administración y Negocios (desde 2012 hasta actualidad -2017).

de los países del continente. Y nacionalmente, inmersos en ese proceso de transición, de numerosos cambios propios del establecimiento del Estado Democrático², se producen reformas en las constituciones de las Provincias Argentinas, que actualizan muchos aspectos, en particular haciéndose eco de novedades en materia de nuevos derechos, entre ellos los “ecológicos” o “ambientales”³.

La Convención Reformadora de nuestra Provincia, trabajó en el tema. Ya regía en la Provincia, es justo destacarlo, la pionera Ley 7343, de 1985. El Diario de Sesiones da cuenta de esta actividad. Se destaca el aporte del justicialismo, que presentó diversos proyectos. Recordemos que en 1987, todavía estaban frescas muchas ideas del General Perón (1972) a este respecto, que lamentablemente su desaparición física primero y el abandono de muchos puntos de su programa de gobierno después por quienes debieron continuarlo, sumado a la posterior dictadura militar, impidieron concretar. Asimismo, el mundo se había conmovido con el desastre de Chernobyl sólo un año antes (1986), y se encontraba apuntando sus conclusiones finales la denominada “Comisión Brundtland”, que presentaría en abril de 1987 (cuando la Convención estaba finalizando su cometido) el famoso informe “Nuestro Futuro Común”, pieza clave en la comprensión del ambientalismo contemporáneo, al acuñar el concepto de “desarrollo sustentable”.

2 Interpretando esta expresión en el sentido de autores como Norberto Bobbio, como Robauban o, en Argentina, el Dr. Antonio María Hernández.

3 En este sentido, hemos seguido diversos trabajos de los profesores de la Licenciatura de Enseñanza de las Ciencias del Ambiente de la U.T.N. y del Instituto Superior de Enseñanza y Capacitación Los Pioneros, en particular Darío Sbarato y José Emilio Ortega, en particular “Desde qué mañana vemos el hoy” (Editorial de la Provincia de Córdoba, 2012).

Mencionaremos dos iniciativas presentadas en la Convención, que constituyen la base del artículo finalmente adoptado: a) Proyecto fechado el 20/1/87⁴, que propone una cláusula que asegure a los habitantes el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo armónico de la persona, así como el deber de conservarlo, estableciendo por ley sanciones para quienes degraden o contaminen el sistema ecológico, y el deber de reparar el mismo. Sus fundamentos reconocen precedentes mundiales y también problemas locales (como el complejo uranífero de Los Gigantes). Se hace mención a la “calidad de vida” y a la “solidaridad”. b) Proyecto fechado el 20/2/87⁵, que propone incorporar una cláusula que prescriba contemplar en todo nivel educativo la educación ambiental (recursos naturales, prevención de la contaminación y participación en la defensa ecológica), con clara percepción en los fundamentos del problema ecológico y de la necesidad de poner fin a un “pensamiento egocéntrico” y preparar al Estado llevar a cabo la defensa del medio ambiente.

El despacho de comisión sobre el proyecto finalmente aprobado, fue finalmente aprobado con el acuerdo de las diversas fuerzas⁶. Se reconocen en su texto final (artículo 66)⁷

4 Presentado por el Bloque Justicialista, Diario de Sesiones, Tomo 1, página 119.

5 Presentado por el Convencional Páez, Diario de Sesiones, Tomo 1, página 318 y sgtes.

6 Señala el informante Berardo (1987: 1847), refiriéndose al trabajo en consenso (aplicado al caso) *“hemos tenido en cuenta la Provincia, antes que los hombres; el bien común, antes que las ambiciones personales y dotamos a Córdoba de una Constitución producto del consenso, humana y justa”*. Diario de Sesiones.

7 MEDIO AMBIENTE Y CALIDAD DE VIDA. Artículo 66.– Toda persona tiene derecho a gozar de un medio ambiente sano. Este derecho comprende el de vivir en un ambiente físico y social libre de factores nocivos para la salud, a la conservación de los recursos naturales y culturales y a los valores estéticos que permitan asentamientos humanos dignos, y la preservación de la flora y la fauna.

los precedentes citados: a) La referencia al derecho al goce del medio ambiente sano (continente) y el desarrollo o contenido del mismo (ambiente físico y social libre de factores nocivos para la salud, la conservación de los recursos naturales y los valores estéticos y la preservación de la flora y la fauna). b) La protección del agua, suelo y aire “como elementos vitales para el hombre. c) Indicación de la “Política Especial”: protección, preservación, ordenamiento y resguardo sin discriminación, con obligación de dictar normas que aseguren ciertos principios⁸. Los fundamentos en el debate, por cierto extensos, abrevan ya en las pautas que signaron la ecología contemporánea o “post-Brundtland”, posiblemente sin la precisión terminológica o conceptual de debates posteriores, pero con un gran trabajo de estudio de normativa comparada y la expresión de profundas convicciones ambientalistas enmarcadas tempranamente en ese “desarrollo sustentable” que estaba naciendo, en esos mismos días, mientras se presentaba el citado informe en las Naciones Unidas⁹.

El agua, el suelo y el aire como elementos vitales para el hombre, son materia de especial protección en la Provincia.

El Estado Provincial protege el medio ambiente, preserva los recursos naturales ordenando su uso y explotación, y resguarda el equilibrio del sistema ecológico, sin discriminación de individuos o regiones.

Para ello, dicta normas que aseguren:

1. La eficacia de los principios de armonía de los ecosistemas y la integración, diversidad, mantenimiento y recuperación de recursos.
2. La compatibilidad de la programación física, económica y social de la Provincia, con la preservación y mejoramiento del ambiente.
3. Una distribución equilibrada de la urbanización en el territorio.
4. La asignación prioritaria de medios suficientes para la elevación de la calidad de vida en los asentamientos humanos.

8 Señalarlos (ultima parte del artículo 66).

9 Los convencionales de extracción justicialista hacen expresa mención a las ideas del General Perón (Berardo, Bercovich de Sachetta, Cáceres Bohuid, etc.) aunque todos los miembros reconocen la equidad intergeneracional: Cáceres dirá que “la alternativa es clara: o los hombres se unen para controlar el uso de

II. El “camino de sirga” en el Código Civil

Este instituto que como se sabe denota la franja de terreno colindante a cursos de agua –en general navegables o que admitan flotabilidad para el transporte–, es de antigua data. Diversos estudios lo ubican regulado ya en Roma –el llamado “camino pedestre” para bordear la costa o amarrar embarcaciones a los árboles de la tierra firme–¹⁰. Lo toma la legislación de diversos Estados, incluida las “Provincias Unidas” y posteriormente “Confederación Argentina” en su Provincia de Buenos Aires, hasta llegar al artículo 2629 del Código Civil redactado por Vélez Sársfield¹¹, que establecía la obligación de dejar calle o camino de treinta y cinco metros “hasta la orilla del río o canal, sin ninguna indemnización”, indicando que los propietarios “no pueden hacer en ese espacio ninguna construcción, ni reparar las antiguas que existen, ni deteriorar el terreno en manera alguna”.

los recursos del desarrollo tecnológico, en vista al mantenimiento del equilibrio y conservación del entorno o terminarán amenazando peligrosamente sus propias vidas y bienestar psíquico y espiritual” (Diario de Sesiones, 1987: 1850). Pardo (U.C.R.) dirá, luego de explicar el artículo, que “quedará constancia para las futuras generaciones, que fue nuestra intención guardar y preservar para ellas, el equilibrio del ecosistema (...) Cuidar la naturaleza del hombre, por el hombre mismo, porque el hombre es sagrado para los hombres” (Diario de Sesiones, Tomo II, 1950).

10 Sobre este tema existen diversos estudios jurídicos a los que me remito, recomendando el trabajo de Ariel Genovese (2016) publicado por Fundación Ambiente y Recursos Naturales (Informe ambiental 2016, página 351 en adelante).

11 Como lo señalan los fundamentos del proyecto 10081/L/16, luego Ley10.355, “la restricción al dominio impuesta por el viejo artículo 2639 del Código Civil había estabilizado un aspecto muy trascendente de la protección de los recursos hídricos y el entorno subyacente, originalmente planteada por Vélez como una tutela a la posibilidad de comunicación –navegabilidad y flotabilidad–, materia claramente reservada a la órbita del Congreso de la Nación y bien abordada dentro de la codificación común”.

Con la sanción del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, diversas normas aparecen influyendo en este instituto de manera directa o indirecta: a) El título preliminar, que enfatiza la constitucionalización del derecho privado y la aplicación de los tratados de derechos humanos (sean o no parte de la Constitución conforme el 75 inciso 22)¹² en el artículo 1, reafirma los derechos de incidencia colectiva en el 14, los derechos sobre las comunidades indígenas del artículo 18; b) Y en lo específico, el artículo 235 Código Civil (dominio público)¹³, el 237 (bienes públicos del estado)¹⁴, el 239 (aguas)¹⁵, 240 (ejercicio de derechos individuales, su compatibilidad con los derechos de incidencia colectiva y la remisión a las normas de derecho administrativo nacional y

12 Es ilustrativa la opinión del doctor Ricardo Lorenzetti –disponible en www.nuevocodigocivil.com– en los fundamentos del anteproyecto de Nuevo Código Civil Argentino, en cuanto al diálogo de fuentes, la influencia del derecho público en el derecho privado, la tutela de ciertos emergentes, y por supuesto la influencia del paradigma medioambiental y del derecho a un “medio ambiente sano” (como lo anticipara la Constitución de Córdoba”), que toma la Constitución Nacional desde 1994 (artículo 41), a lo que sumamos el dictado de normas de “presupuestos mínimos” previstas en el mismo artículo (estándares fijados por el Congreso Nacional).

13 Pertenecen al dominio público, entre otros bienes o recursos, los ríos, estuarios, arroyos y demás aguas que corren por cauces naturales, lagos, etc. Y toda otra agua que tenga o adquiera la aptitud de satisfacer usos de interés general. Se entiende por río el agua, las playas y el lecho por donde corre, delimitado por la línea de ribera que fija el promedio de las máximas crecidas ordinarias.

14 237. Los bienes públicos del estado son inenajenables, inembargables e imprescriptibles. La CN, la legislación federal y el Derecho Público local determinan el carácter nacional, provincial y municipal de los bienes.

15 239. Las aguas que surgen en terrenos de particulares pertenecen al dominio público si constituyen cursos de agua por cauces naturales. Los particulares no deben alterar cursos de agua.

local)¹⁶, 241 (respeto de normas de presupuestos mínimos)¹⁷, 1970 (limitaciones impuestas al dominio privado está reguladas por el derecho administrativo, remisión a normas de derecho local)¹⁸ y 1971 (las limitaciones no general obligación de daños).¹⁹

Finalmente, llegamos al artículo 1974: *El dueño de un inmueble colindante con cualquiera de las orillas de los cauces o sus riberas, aptos para el transporte por agua, debe dejar libre una franja de terreno de quince metros de ancho en toda la extensión del curso, en la que no puede hacer ningún acto que menoscabe aquella actividad. Todo perjudicado puede pedir que se remuevan los efectos de los actos violatorios de este artículo.*

III. Consideraciones previas al análisis de la Ley 10355

La finalidad de la regulación establecida en el viejo 2649, había evolucionado incorporando la función social de la propiedad, el impedimento del ejercicio abusivo de los derechos y finalmente la protección ecológica, que no sólo incumbe a

16 240. El ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva. Debe conformarse a las normas del derecho administrativo nacional y local dictadas en el interés público y no debe afectar el funcionamiento ni la sustentabilidad de los ecosistemas, según los criterios previstos en la Ley especial.

17 241. Cualquiera sea la jurisdicción en que se ejerzan los derechos, debe respetarse la normativa sobre presupuestos mínimos que resulte aplicable.

18 1970. Las limitaciones impuestas al dominio privado en el interés público están regidas por el derecho administrativo. El aprovechamiento y uso del dominio sobre inmuebles debe ejercerse de conformidad con las normas administrativas aplicables en cada jurisdicción. Los límites impuestos al dominio en este Capítulo en materia de relaciones de vecindad, rigen en subsidio de las normas administrativas aplicables en cada jurisdicción.

19 1971. Los deberes impuestos por los límites no generan indemnización de daños.

los poderes nacionales, sino también a las provincias (como lo hemos visto al analizar la cláusula cordobesa) y municipales.

Hemos visto y analizado que el nuevo código Civil y Comercial reenvía (y se integra) en lo que corresponda con el derecho administrativo nacional o local y también con la normativa ambiental sobre presupuestos mínimos (artículo 41 de la Constitución Nacional y legislación dictada en consecuencia), que a su vez se complementa con la normativa ambiental local.

La norma de fondo define el curso de agua (que incluye el río y el lecho hasta la línea de ribera), y a partir de la línea de ribera define una restricción de quince metros. Pero admite la vigencia de la legislación provincial (o local) en materia de restricciones al dominio y el reenvío a normativa especial ambiental (presupuestos mínimos).

Se menciona una “línea de ribera”, que por cierto no es ideal o abstracta, sino que debe determinarse en concreto mediante disposiciones de carácter administrativo que con arreglo a diversos métodos técnicos especifican la “cota” máxima para diversos usos del agua y del terreno.

Por ello, con todo fundamento la Legislatura Provincial, fundada en razones de carácter ambiental, teniendo en cuenta las Políticas Especiales, los bienes protegidos, y los medios que se indican para ejercitar la prevención o abordaje, impulsa una ley para determinar, a partir de esta línea de ribera, y sin perjuicio de los quince metros ya restringidos por el Código Civil, y siempre ajustándose a las disposiciones emanadas de éste, una restricción administrativa, fundada en el “interés público” (recordemos el artículo 239)²⁰, al dominio del particular sobre el terreno de que se trate.

20 “Interés público” significa, según lo ha expresado la Prosecretaría Legislativa de la Legislatura Provincial, *“concretar la voluntad estatal de tutelar específicamente un bien, situación o relación. No se trata de impulsar una declaración de*

Al no ser experta en derecho, me tengo que remitir a los fundamentos del proyecto de ley, en los cuales se señala que la jurisprudencia de la Corte y del propio TSJ han admitido la posibilidad de que la provincia dicte normas en tutela de los bienes o recursos ambientales, aun cuando existan normas nacionales sobre la materia, dada la concurrencia propia del orden federal y el carácter esencialmente preventivo de la tutela ambiental (su medida es la razonabilidad)²¹.

IV. La Ley 10355

La iniciativa, presentada por el Legislador Oscar González, declara de interés público la protección ambiental y el uso óptimo, responsable y racional de los recursos, remitiendo a la normativa del Código Civil, previo a determinar una restricción al dominio de una franja de treinta y cinco metros nacidos en la línea de ribera y extendido hasta los treinta y cinco metros contados desde esa base (artículo 1). La restricción tiene por propósito “resguardar el equilibrio ecológico de los ámbitos y entornos referidos, sin pretender el Estado Provincial compartir o menoscabar el derecho de propiedad o la posesión de que se trate”.²²

utilidad pública u otra iniciativa que pudiese merecer algún tipo de compensación o indemnización para el particular”.

21 El TSJ en fallo “Cemincor y otra c/Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba – Acción declarativa de inconstitucionalidad” y la CSJN en fallo “Las Mañanitas S.A. c/ Provincia del Neuquén”.

22 No se trata, como habitualmente se cree, de que esos terrenos son del Estado. Los márgenes no son bienes de dominio público (podrían serlo si su dueño es el Estado Nacional, Provincial o Municipal), pero también de particulares, y en este caso están sujetos a una limitación o “restricción”, que por ser impuesta para todos por razones de interés superior, es “pública”.

La Legislatura, advirtiendo en esta reducción un potencial riesgo ecológico, pues territorios en los que se ha restringido el uso o disposición, por ejemplo para construir, radicar industrias, etcétera, hoy puedan ser utilizados con ese fin, alterando el ecosistema –cualquiera de sus componentes–, generando un uso del suelo que pueda degradarlo, o afectar el paisaje o la vista, o peor, afectar el mayor logro de la legislación derogada, cual era la protección de los recursos hídricos: su uso racional y evitar la contaminación, aprobó la iniciativa.²³

Asimismo, y como se indicó por el legislador informante en el recinto, expertos consultados advirtieron que un margen más amplio prevé una mayor tutela para el propio lecho, atento los cambios que habitualmente los ríos hacen de su traza con el transcurso de los años.

La ley es de “orden público”, con lo que tendrá observancia obligatoria también para los municipios o comunas locales (artículo 4). Se establece también que las autoridades locales no podrán dictar norma alguna que pueda alterar la medida dispuesta a favor de los propietarios de los inmuebles afectados (artículo 3)²⁴. Será autoridad de aplicación el Ministerio de Ambiente, Agua y Energía (artículo 5).

23 La preocupación es tal, que en el propio Senado de la Nación, hay proyectos para impulsar cambios en nuevo Código, tendientes a modificar el artículo que establece la reducción de treinta a diez metros (por caso, el Senado Picheto).

24 Aquí es interesante mencionar que, como se indicó por el miembro informante en el recinto, si bien el Código derogado preveía que cuando un río atraviese un poblado se podría modificar por la Municipalidad el ancho de la calle pública hasta quince metros, bueno es resaltar que ello era en estricta relación al camino de sirga (navegabilidad), como también que se trata de una atribución que ya no existe en la legislación de fondo (por lo tanto ya no puede ser invocada) y también que al ser la norma provincial más amplia, fundada en razones de interés ecológico, tuteladas por las Constituciones Nacional y Provincial y por tanto que su acatamiento debe ser obligatorio (lo que funda el orden público que la califica).

V. Conclusiones

La Ley 10337 aún no se ha reglamentado, y sería razonable que ello se hiciera prontamente, pues la Política Especial del Estado no se agota en el acto legislativo, sino que requiere un ejercicio completo de todo el arsenal instrumental con que la Provincia cuenta para cumplir el objetivo de preservar o tutelar.

Pero constituye un ejemplo concreto de lo que debe ser una preocupación y posterior ocupación de un Poder del Estado, afirmándose en la Constitución, para tutelar un asunto caro a la ciudadanía, como es el que comentamos. La reducción de la restricción será tentación de empresarios, desarrollistas, especuladores y todo tipo de operadores económicos, y la sabia previsión de un ilustre cordobés, que supo mantenerse por más de un siglo, había puesto un freno razonable a un avance que puede descontrolarse.

Las previsiones de un grupo de constituyentes²⁵ pensadas hace tres décadas, cuando todavía el Código Civil no había sido modificado en este punto (aunque ya había propuestas de modificación), pudieron facilitar hoy, a tantos años, un instrumento. Es cierto que se trató de una constitución de vanguardia, que promediando el siglo XX puede fundar las respuestas legislativas más creativas y eficaces, en pleno siglo XXI. Ello no debe perderse de vista.

VI. Bibliografía

Diario de Sesiones (1987), *Reforma Constitucional de la Provincia de Córdoba*.

²⁵ Entre quienes se encuentra mi padre, Alfredo Ignacio Alonso.

- Genovese, Ariel (2016), *Informe Ambiental 2016*, Córdoba: Fundación Ambiente y Recursos Naturales.
- Informe Brundtland (1987), *Nuestro Futuro Común*, Editorial Oxford University Press.
- Lorenzetti, Ricardo (2012), *Fundamentos del Anteproyecto del Código Civil y Comercial de la Nación*.
- Perón, Juan Domingo (1972), *Mensaje a los Pueblos y Gobiernos del Mundo*, Madrid, España.
- Sbarato, Darío; Ortega, José Emilio (2012), *Desde qué mañana vemos el hoy*, Editorial de la Provincia de Córdoba, Córdoba.

LA UNICAMERALIDAD Y LA BICAMERALIDAD BAJO LA LUZ DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1987 Y 2001: UN ESTUDIO DE CASO

*Santiago Martín Espósito*¹

I. Introducción

La historia constitucional cordobesa registra variadas reformas a su Poder Legislativo. Como nos señala Hernández (S/F), nuestra Provincia adoptó el sistema bicameral desde la reforma constitucional de 1870 hasta la del año 2001. En la reforma constitucional de 1923 se estableció un nuevo diseño al sistema bicameral. La Cámara de Diputados se integraba con 36 diputados, dos tercios correspondían al partido político que hubiera obtenido la mayoría y los 12 restantes a las minorías a través del sistema de lista incompleta. Posteriormente una ley reglamentaria dispuso que las bancadas de las minorías se distribuyesen por medio de un sistema de representación proporcional. En cuanto al Senado, todos los departamentos de la Provincia se encontraban representados, y de acuerdo a la población de cada uno de ellos, podían obtener uno, dos y hasta tres senadores.

La vuelta a la democracia en 1983 y el ciclo reformador de las constituciones provinciales no fue ajeno a Córdoba. La reforma de 1987 implicó un cambio profundo con su texto anterior, lo que se manifestó en significativas modificaciones

¹ Abogado (UNC). Magíster en Estudios Internacionales por la Universidad de Barcelona. Docente de Derecho Público Provincial Cátedra “B”.

institucionales, entre los cuales se encuentra una nueva organización y funcionamiento del Poder Legislativo (Zarza Mensaque, 2011).

En la Constitución de 1987 se mantuvo el bicameralismo y aumentó el número de representantes. En la Cámara de Diputados, el número de miembros se incrementó de 36 a 66, de los cuales 36 correspondían a la mayoría, sosteniendo la cláusula de gobernabilidad de antaño sin importar la cantidad de votos alcanzados, y las 30 restantes se distribuían entre los cinco partidos políticos de la minoría: 20 a la segunda mayoría, 5 a la tercera, 3 a la cuarta y 2 a la quinta. Para obtener las bancas debían superar el piso del dos por ciento de los votos válidos.

En el Senado se mantuvo el sistema de elección a pluralidad de sufragios a través de los departamentos. Para aquellos departamentos de 60.000 habitantes correspondía un senador; entre 60.000 y 100.000 dos senadores; entre 100.000 y 300.000 seis, de los que correspondían tres a la mayoría, dos al partido que le siguiera en orden y uno al que resultara tercero; y los departamentos con más de 300.000 habitantes elegían ocho Senadores, de los cuales correspondían cuatro a la mayoría, tres al partido siguiente y uno al que resultare tercero en la elección. No se estableció un número fijo de senadores y podían incrementarse con el aumento de habitantes, lo que llevó a una rareza jurídica política ya que en 1997 Córdoba contaba con 66 diputados y 67 senadores.

La modalidad diseñada para la distribución de las bancas fue duramente cuestionada por la oposición porque permitía consolidar la mayoría del partido gobernante. Como señala Ortega (2013) se establecían: “pisos con integración fija que favorecían a la primera fuerza, perjudicaba a la segunda teniendo en cuenta el bipartidismo imperante, y beneficiaba a pequeños partidos “arbitradores” como la UDC” (p.250).

En 2001, con el peronismo en el poder y bajo un argumento económico de reducción del gasto político que encontraba legitimidad en vísperas del “que se vayan todos” y la crisis que terminó con el gobierno radical de de la Rúa, se presentó un proyecto de reforma constitucional previo una consulta popular². El proyecto se encontraba limitado a provocar una fuerte reforma en el Poder Legislativo tendiente a establecer el sistema unicameral y reducir a 70 el número de legisladores. El radicalismo se encontraba en una encrucijada. En 1997 el ex gobernador de la Provincia Ramón Bautista Mestre designó una Comisión Asesora Ad Honorem para la reforma de la Constitución de Córdoba la que mayoritariamente (Becerra Ferrer, et. al., 1998) se inclinó por la adopción de una Legislatura Unicameral. Bajo el riesgo de caer en la incoherencia el radicalismo se vio en la necesidad de apoyar la propuesta.

La reforma de 2001 se circunscribió a transformar el Poder Legislativo de la Provincia, tanto en su composición como en algunos aspectos de su funcionamiento, lo que necesaria-

2 El 22 de julio de 2001 se celebró en Córdoba una Consulta Popular por Decreto N° 814, Boletín Oficial de la Provincia (B.O.P.) del 10/05/2001. del Poder Ejecutivo Provincial para que los ciudadanos de la Provincia “...expresen su opinión respecto de la propuesta de reformar la Constitución Provincial y cambiar el actual sistema legislativo bicameral, compuesto por una Cámara de Senadores y una Cámara de Diputados integrada por un total de ciento treinta y tres (133) legisladores, por un sistema de una sola Cámara Legislativa con un máximo de setenta miembros...”. El decreto de convocatoria original no especificaba la obligatoriedad de la emisión del sufragio, limitándose a señalar sobre el punto los electores que “podían sufragar”. Sin embargo, el Decreto N° 1203, B.O.P. del 25/6/2001 modificó los términos la convocatoria, indicando que “debían sufragar” todos los ciudadanos inscriptos en el padrón utilizado en las elecciones de 1999. (Belisle, 2003). El resultado de la consulta popular fue el siguiente: el voto a favor de la modificación de la Constitución obtuvo el 70,42 por ciento de los votos, el voto negativo llegó al 17,85 por ciento, los votos en blanco sumaron el 6 por ciento mientras los nulos, impugnados y recurridos llegaron también a un 6 por ciento (La Voz del Interior, 2001).

mente generó una modificación en el sistema electoral local. La provincia volvió al sistema unicameral que había prevalecido hasta 1870, reduciéndose de 133 (66 diputados y 67 senadores) a 70 sus legisladores, lo que estuvo relacionado también con una considerable disminución de la cantidad de sus empleados, y naturalmente de su presupuesto, que disminuyó notablemente (ver gráfico 12). Se mejoró la representación mediante la imposición de un sistema electoral mixto, con 26 legisladores departamentales (uno por cada departamento de la Provincia) y 44 legisladores elegidos a través de una única lista para toda la provincia mediante el sistema proporcional D'hont.³ También se estableció el voto de preferencia y las elecciones abiertas internas que no han sido reglamentadas hasta el momento. Se derogó la inmunidad de arresto y de proceso y se conservó sólo el privilegio parlamentario individual de opinión. Los plazos de las sesiones ordinarias se ampliaron a 11 meses y como consecuencia lógica de la imposición del sistema unicameral se impuso el procedimiento de doble lectura para la aprobación de las leyes más importantes y se eliminó la posibilidad de aprobación ficta de la Constitución de 1987. También se permitió la posibilidad de ampliar la legislatura a más expresiones políticas eliminando el piso de 2% para acceder una banca y con el sistema proporcional D'hont como forma de elección para los legisladores de distrito único.

Hace algunos años que se produce un debate en el seno de la política nacional acerca de la conveniencia del sistema

³ Este sistema mixto respetó la representación territorial de los 26 departamentos de la Provincia tomados como circunscripciones uninominales y también la representación poblacional tomando a la Provincia como distrito único. Ahora bien, cabe preguntarse hasta qué punto tiene sentido la representación territorial de los departamentos en vista de que no gozan de autonomía alguna y son meras divisiones administrativas.

bicameral de las legislaturas provinciales y la posibilidad de suprimir una de las cámaras. El centro de la discusión parte de los elevados gastos que presentan las Legislaturas Provinciales. Este debate sesgado que basa y focaliza sus argumentos en el costo político excede el ámbito académico. Es necesario que la discusión gire en otros argumentos ya que su simplificación en los costos genera una confusión en la que no queda claro si se trata de cuestiones de la ciencia económica, política, del derecho público o de la simple contabilidad. Por ello resulta oportuno afianzar los términos de un debate serio, constructivo y no meramente retórico, que aporte argumentaciones especialmente aplicadas al Derecho Público Provincial.

Distintas son las razones de índole jurídica y política que se han esgrimido en las provincias para la división o no de las Cámaras legislativas. La cuestión parece ser indistinta. Bidart Campos, en un intento de desdramatizar la disyuntiva, dice al respecto que “Unicamarismo o bicamarismo son únicamente cuestiones técnicas, que no comprometen valores fundamentales del régimen constitucional”, aunque reconoce que “como ocurre con el federalismo, con las formas de gobierno y con tantos otros aspectos del derecho constitucional, las razones doctrinarias sólo valen en relación con cada caso determinado y con cada organización política” (Gentile, 1997). En el ámbito de las provincias o estados miembros de una federación, hay distintos esquemas: los estados miembros de la República Federativa de Brasil, los miembros de los Estados Unidos Mexicanos y los estados que componen la República Federal de Venezuela, poseen un sistema unicameral. En Estados Unidos de América, cada estado tiene un sistema bicameral con excepción del Estado de Nebraska, que adoptó el unicameralismo. En nuestro país, encontramos que la mayoría de las Provincias, 15 de ellas, adoptan el sistema unicameral (Chaco, Chubut, Córdoba, Formosa, Jujuy, La Pampa, La

Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán) y también la Ciudad de Buenos Aires lo han adoptado, mientras que sólo ocho provincias tienen un sistema bicameral (Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Salta, San Luis y Santa Fe).

En Argentina existen dos cámaras como reflejo del modelo institucional de los Estados Unidos y de la necesidad de incorporar a los estados provinciales al estado nacional, especialmente a través de la Cámara de Senadores.⁴El propósito fue conciliar los intereses de las Provincias más grandes como Buenos Aires con la de las más pequeñas. En un Congreso bicameral los habitantes tendrían representación proporcional en la Cámara de Diputados, lo que beneficiaría a las provincias de mayor población y a su vez éstas tendrían igual representación en el Senado, lo que junto al sistema de contrapesos entre las dos Cámaras beneficiaría a las provincias de menor población. Ahora bien, este diseño institucional que se basa en una realidad histórica, política, social, económica y geográfica que encontramos a nivel nacional ¿se justifica a nivel provincial? En nuestro país, el bicameralismo provincial comenzó a introducirse recién después de 1853, por imitación del modelo adoptado por la Constitución Nacional.

Quienes critican la Legislatura unicameral apuntan principalmente a señalar que provoca un debilitamiento del Poder Legislativo y que facilita al Poder Ejecutivo obtener una rápida aprobación de sus proyectos de ley mediante la imposición de la mayoría en el cuerpo. Pero esta debilidad no parece que

⁴ También es importante destacar que como reminiscencia del sistema inglés la Cámara de Senadores tiene un carácter aristocrático al exigir una renta anual de 2000 pesos fuertes, lo que actualmente carece de sustento. Tanto Sagüés (2012) y Quiroga Lavié (2012) hablan de un oligarquismopolítico que cayó en desuetudo.

pueda reconocer como causa al unicameralismo, porque un fenómeno similar parece generalizarse en todos los parlamentos provinciales (Zarza Mensaque, 2011), aún los bicamerales e incluso en el mismo Congreso de la Nación. ¿Pero eso es así en el caso de Córdoba? Lo veremos más adelante, nudo central de esta ponencia.

II. Estudio de la Legislatura de Córdoba⁵

Nos centraremos en contrastar algunos aspectos teóricos con la realidad del funcionamiento de la Legislatura Provincial. Para ello tomaremos los dos últimos años de la Legislatura Bicameral (1999–2000) y la compararemos dos años de las sesiones ordinarias de la Legislatura Unicameral (2014–2015). Nos preguntaremos si la actual composición unicameral responde a las necesidades legislativas de nuestra Provincia y cuánto cambió el trabajo legislativo con el sistema actual. Con ese fin utilizaremos distintos criterios de comparación: cantidad de leyes sancionadas, iniciador, naturaleza, materia, tiempo de sanción de las mismas, costo operativo (y por qué no, cuánto cuesta sancionar una ley en Córdoba).

Leyes sancionadas en el período de estudio

En este caso consideraremos la producción legislativa como el indicador que nos permita conocer la cantidad de leyes sancionadas en cada período.

⁵ Para el presente estudio tomamos la estadística recolectada por la Secretaría Legislativa de la Provincia de Córdoba y realizamos las consultas correspondientes en el sitio web de la Legislatura de la Provincia de Córdoba <http://www.legiscba.gob.ar/>.

Gráfico 1

AÑO	1999	2000	2014	2015
TOTAL DE LEYES	52	84	67	78

Gráfico 2

AÑO	1999-2000	2014-2015
TOTAL DE LEYES	136	145

No observamos una variación respecto de la cantidad de leyes aprobadas, con excepción de las sesiones ordinarias del año 1999 en el que se observa una menor cantidad de leyes sancionadas lo que deriva de la propia conformación de las Cámaras Legislativas en la que por aquel entonces (desde el triunfo de De la Sota en diciembre de 1998 hasta octubre de 1999) la oposición detentaba la mayoría como veremos más adelante. La producción legislativa es similar en ambos períodos de estudio.

Clasificación de leyes sancionadas

Clasificación según iniciador

Nuestra Constitución Provincial establece en su artículo 105 que tienen iniciativa para presentar proyectos de ley: el Poder Ejecutivo a través del gobernador, el Poder Legislativo por uno o más de sus miembros y mediante el instituto de democracia semidirecta de Iniciativa Popular. Disgregaremos, en el caso del Poder Legislativo, si el origen de la iniciativa aprobada corresponde al oficialismo, a la oposición o si han sido presentados de manera conjunta.

Gráfico 3

AÑO INICIADOR	1999	2000	2014	2015	TOTAL LEYES INICIADOR
Ejecutivo	19 (37%)	43 (51%)	41 (61%)	38 (49%)	141 (50%)
Oficialismo	6 (12%)	25 (29%)	14 (21%)	30 (39 %)	75 (26%)
Oposición	20 (38%)	6 (7%)	3 (5%)	4 (5%)	33 (12 %)
Conjuntos	7 (13%)	11 (13%)	9 (13%)	6 (7%)	33 (12 %)
Total de leyes	52	84	67	78	281

Si comparamos los períodos de la legislatura unicameral con los de la bicameral encontramos lo siguiente:

Gráfico 4

AÑO INICIADOR	1999–2000	2014–2015
Ejecutivo	62 (45%)	79 (54%)
Oficialismo	31 (23%)	44 (31%)
Oposición	26 (19%)	7 (5 %)
Conjuntos	18 (13%)	15 (10%)
Total de leyes	136	145

En definitiva no hay grandes diferencias entre los dos períodos. Se puede observar una pequeña diferencia en cuanto a la cantidad de leyes sancionadas en el período 2014–2015, y la particularidad de que en el año 1999 se sancionaron más leyes iniciadas por la oposición. Cabe recordar que al momento de iniciar la primera gestión del gobierno de De la Sota (Unión

por Córdoba) el 15 de julio de 1999, el radicalismo tenía mayoría en las dos Cámaras de la Legislatura, situación que se mantuvo hasta octubre de ese año. En ese mes se realizaron las elecciones de senadores y diputados provinciales y la nueva composición favoreció ampliamente a Unión por Córdoba.

Gráfico 5

AÑO INICIADOR	1999–2000	2014–2015
Ejecutivo	62 (45%)	79 (54%)
Legislativo	74 (55%)	66 (46%)
Total de leyes	136	145

Como expresábamos anteriormente hay una paridad entre los dos poderes en el origen de las iniciativas de ley, a cargo del Ejecutivo. Es indistinto si se trata una legislatura unicameral o bicameral, ya que se encuentra igualmente sujeta a un excesivo protagonismo del Poder Ejecutivo. En gran parte se debe a la tradición presidencialista de nuestro país que sin lugar a dudas se refleja a nivel provincial. Los gobiernos de facto entre los años 30 y 80 que interrumpieron la vida democrática, las intervenciones federales a las provincias, la personalización del poder y el uso y abuso de medidas de excepción han fortalecido a los ejecutivos y deteriorado a las legislaturas. Tampoco podemos dejar de señalar un diseño institucional que indiscutiblemente lo permite. La Constitución de 1853/60 estableció un fuerte presidencialismo con la clara influencia de Juan Bautista Alberdi que como expresaba en sus Bases (1852): “Dad al poder ejecutivo todo el poder posible, pero dádsele por medio de una constitución”. Lo mismo ocurre a

nivel provincial. Es innegable destacar los rasgos propios de una democracia delegativa (O' Donell, 1994) tanto en el orden nacional como en el orden provincial. De esta manera los inc. 2 y 3 del artículo 144 de nuestra constitución provincial otorgan iniciativa legislativa al Poder Ejecutivo, atribución que lamentablemente se fue desnaturalizando, lo que trajo como consecuencia que aproximadamente la mitad de los proyectos de ley aprobados sean del Ejecutivo, como se observa en los gráficos precedentes.

Clasificación según naturaleza

En este apartado, analizaremos la naturaleza de las leyes sancionadas. Es decir antes de entrar al objeto que cada una de ellas regula, decidimos clasificarlas acorde a un criterio más amplio que englobe la estructura de la ley. En primer lugar, las adhesiones a leyes nacionales. El federalismo de concertación se ha plasmado a través justamente de las leyes federales de adhesión. Aquí ya no se trata de una cooperación basada en un acuerdo (como en el caso de las leyes convenio) sino de la adhesión provincial a un régimen creado unilateralmente por el gobierno federal. En segundo lugar, las leyes que aprueban convenios suscriptos y la ratificación de Decretos dictados por el Gobernador. En tercer lugar, las expropiaciones como limitación al derecho de la propiedad en el que la propia Legislatura tiene la potestad de determinar la utilidad pública en razón de la naturaleza de sus funciones y de sus miembros, ya que por la tarea que realizan, tienen contacto inmediato y directo con los ciudadanos, y que tienen un interés social trascendente como fin. En último lugar, las leyes en general, categoría residual de las anteriores.

Gráfico 6

AÑO NATURALEZA	1999	2000	2014	2015
Adhesión ley nacional	3	3	2	4
Aprobación convenios Nac. Prov.	1	12	3	0
Aprobación convenios Prov. Prov.	1	0	0	0
Aprobación convenios Prov. Munic	1	1	0	0
Aprobación convenios Prov. Univ	1	1	0	0
Aprobación contratos Prov. Entes	0	6	0	1
Ratificación Decreto	0	1	3	2
Expropiaciones	1	2	9	17
Leyes en general	44	58	50	54

Gráfico 7

AÑO NATURALEZA	1999-2000	2014-2015
Adhesión ley nacional	6 (4%)	6 (4%)
Aprobación convenios Nac. Prov.	13 (10%)	3 (2%)
Aprobación convenios Prov. Prov.	1 (1%)	0 (0%)
Aprobación convenios Prov. Munic	2 (1,5%)	0 (0%)
Aprobación convenios Prov. Univ	2 (1,5%)	0 (0%)
Aprobación contratos Prov. Entes	6 (4%)	1 (1%)
Ratificación Decreto	1 (1%)	5 (3%)
Expropiaciones	3 (2%)	26 (18%)

Leyes en general	102 (75%)	104 (72%)
Leyes en total	136	145

Vemos una clara diferencia en la aprobación de convenios entre Nación y Provincia en los períodos estudiados, lo que se debe principalmente a una mala relación entre el Gobierno Nacional y Provincial en los últimos 4 años. Por otra parte destaca la poca cantidad de expropiaciones realizadas en el primer período lo que puede estar relacionado con la larga recesión que soportó la Argentina durante el período 1998–2002, en contraste a la gran cantidad de expropiaciones en los años 2014–2015, en razón de la importancia que otorgó la gestión de gobierno a la construcción de la obra pública.

Clasificación según la materia

Abordaremos una clasificación más específica y acorde al objeto, fin y a quiénes están dirigidas las leyes según su contenido. Para ello tomaremos el motivo a tratar de las normas aprobadas y distinguiremos las características propias de cada una:

- **Producción/Industria:** comprende todo lo inherente al desarrollo de ciencia y tecnología, actividades económicas industriales, comerciales y mineras, lo referente al sector agropecuario, procesos de integración y desarrollo regional, y todo lo que involucre generación de empleo.
- **Seguridad:** abarca lo relativo a políticas de seguridad, y lo referido a fuerzas de seguridad y sistema penitenciario.
- **Justicia y Derechos Humanos:** aborda la estructura del Poder Judicial, organismos vinculados con la ad-

ministración de justicia, modificación de los códigos procesales, elaboración de políticas de defensa de los derechos humanos, de las minorías y la no discriminación de grupos o personas.

- Solidaridad: abarca todo lo inherente a la asistencia, prevención y promoción social de las personas, familias, sociedad civil y grupos más vulnerables.
- Gestión Gubernamental: comprende la organización y funcionamiento de la administración pública provincial, la administración y modernización del Estado, legislación laboral y de seguridad social.
- Colegios Profesionales: engloba leyes que crean o modifican los Colegios Profesionales y Cajas de Previsión
- Ambiente: incluye todo lo relativo a la política ambiental, gestión y ordenamiento ambiental del territorio, y protección de los recursos hídricos, bosques, fauna y preservación del suelo.
- Educación y Cultura: abarca la organización, dirección y control de la enseñanza en todos los niveles y especialidades, elaboración y actualización de todos los programas educativos, localización de los establecimientos y la creación de carreras en función del desarrollo provincial. También incluimos la conservación, promoción, enriquecimiento, difusión y extensión del patrimonio histórico, artístico y cultural.
- Obras y servicios públicos: aborda lo relacionado con la contratación, construcción y conservación de las obras públicas como la prestación de los servicios públicos y privados.
- Economía y Finanzas: comprende la previsión, percepción, administración, inversión y fiscalización

de los medios económicos y financieros de la administración provincial.

- Salud: abarca todo lo inherente a la promoción, protección, recuperación y rehabilitación de la salud.
- Turismo: incluye las leyes que orientan, promueven, coordinan la actividad turística y su desarrollo en la Provincia de Córdoba.
- Homenajes: aborda el reconocimiento a personas e instituciones que se han destacado en los distintos ámbitos de la vida cotidiana.
- Radios: comprende cualquier modificación de los radios municipales.
- Municipal: abarca lo relacionado con la modernización y fortalecimiento de la gestión local en especial de la Ley 8.102 –Ley Orgánica Municipal–.
- Deportes: promoción del deporte, ordenamiento y control de la actividad deportiva de la provincia.

Gráfico 8

AÑO MATERIA	1999	2000	2014	2015
Producción/Industria	3	9	7	4
Seguridad	1	7	6	3
Justicia	9	18	9	7
Desarrollo Social	3	4	5	9
Gestión Gobierno	11	18	10	13
Colegios Profesionales	4	0	0	0
Ambiente	0	6	2	2
Educación/Cultura	4	2	8	7

Obras/Servicios Público	0	2	4	10
Economía/Finanzas	6	12	3	3
Salud	9	3	1	4
Turismo	1	2	0	1
Homenajes	1	1	5	3
Radios	0	0	6	8
Municipal	0	0	0	3
Deportes	0	0	1	1

Gráfico 9

AÑO MATERIA	1999-2000	2014-2015
Producción/Industria	12 (9%)	11 (8%)
Seguridad	8 (6%)	9 (6%)
Justicia	27 (20%)	16 (11%)
Desarrollo Social	7 (5%)	14 (10%)
Gestión Gobierno	29 (21%)	23(16%)
Colegios Profesionales	4 (3%)	0 (0%)
Medio Ambiente	6 (4%)	4 (3%)
Educación/Cultura	6 (4%)	15 (10%)
Obras/Servicios Público	2 (1%)	14 (10%)
Economía/Finanzas	18 (13%)	6 (4%)
Salud	12 (10%)	5 (3%)
Turismo	3 (2%)	1 (1%)

Homenajes	2 (1%)	8 (5%)
Radios	0	14 (10%)
Municipal	0	3(2%)
Deportes	0	2(1%)
Leyes en total	136	145

Observamos algunas similitudes y diferencias respecto de las materias de las leyes sancionadas. Encontramos una mayor producción de leyes sobre justicia y derechos humanos; gestión de gobierno; economía y finanzas; y salud, en el período 1999–2000, lo que puede ser atribuido a que en el primer año de gestión del Gobierno de De la Sota, se impulsó una significativa transformación del Estado provincial. La misma contemplaba un nuevo tipo de vinculación entre el Estado y la sociedad. En estos primeros años hubo grandes modificaciones respecto de 1) Derechos del ciudadano y modernización del Estado. 2) Privatizaciones. 3) Transformaciones relacionadas con la justicia. 4) Desregulación de los honorarios profesionales. (Closa, 2003). En cambio, en el último período, observamos una mayor cantidad de leyes relacionadas a obras y servicios públicos que han sido el eje principal de las acciones de gobierno del último mandato del ex gobernador De la Sota; y de radios y asuntos municipales, especialmente a partir de la sanción de la Ley N° 9354, que modificó la Ley N° 9206 exclusivamente en materia de radios, que dio bases firmes para promover la fijación de los nuevos ámbitos de competencia territorial de municipalidades y comuna⁶. Se estimó necesario la fijación de nuevos radios municipales y

⁶ Tampoco podemos dejar de destacar la Ley 8864 que tuvo como objetivo principal el saneamiento de las finanzas locales y la regionalización de sustentabilidad mediante un reordenamiento territorial, que permita a los numerosos y

comunales, materia pendiente para el Gobierno Provincial desde la instauración democrática y especialmente luego de la Reforma Constitucional de 1987, ya que su crecimiento traía aparejado los problemas típicos de jurisdicción para la prestación de servicios. También existe una diferencia respecto de las leyes sancionadas en materia de educación, lo que está relacionado directamente con la gran cantidad de expropiaciones en el período analizado que tuvieron como fin la construcción de escuelas.

Tiempo de tratamiento

Uno de los argumentos más utilizados para promover el unicameralismo es la mayor celeridad en el tratamiento de los proyectos de ley, lo que no necesariamente implica una sanción apresurada e irreflexiva sino una mayor eficiencia y celeridad que permite al Poder Legislativo adecuar su gestión a los requerimientos de las acciones de gobierno. La mayor reflexión que supone la bicameralidad, se suple con un buen trabajo interno que evita cualquier tipo de precipitación en el tratamiento de un proyecto.

A fin de comprender el presente apartado, para conocer el tiempo de tratamiento de cada proyecto de ley tomaremos como referencia la fecha en que cada uno de ellos toma Estado Parlamentario⁷ hasta la fecha de su sanción. Por otra parte es necesario destacar que según el artículo 111 del Regla-

atomizados municipios y comunas organizarse administrativa y espacialmente en grupos funcionales equilibrados.

7 Acorde lo establece el Reglamento Interno de la Legislatura de la Provincia de Córdoba: “Todo proyecto presentado a la Secretaría Legislativa para su consideración, será incorporado en los Asuntos Entrados de la sesión inmediata posterior al ingreso del expediente, momento a partir del cual se considerará que tiene estado parlamentario”.

mento Interno de la Legislatura de la Provincia de Córdoba los proyectos de ley que no hubiesen obtenido sanción en el término de doce mese corridos de presentados caducan sin más trámite y son enviados a archivo. Asimismo, después de transcurrido el año pueden ser rehabilitados en su estado parlamentario a petición del autor.

Gráfico 10

AÑO PLAZO	1999	2000	2014	2015
Más de 300 días	9 (17%)	10 (12%)	2 (3%)	3 (5%)
De 200 a 300 días	11 (21%)	11 (13%)	1 (1%)	3 (5%)
De 100 a 200 días	9 (17%)	17 (20%)	2 (3%)	7 (9%)
De 84 a 100 días	2 (4%)	6 (7%)	5 (7%)	2 (2%)
De 42 a 84 días	6 (12%)	14 (17%)	4 (6%)	17 (22%)
De 21 a 42 días	8 (15%)	12 (14%)	21 (31%)	22 (28%)
De 7 a 14 días	1 (2%)	4 (5%)	17 (26%)	9 (11%)
7 días	3 (6%)	4 (5%)	13 (20%)	6 (7%)
Estado Parlamen- tario y sanción	3(6%)	6 (7%)	2 (3%)	9 (11%)

Gráfico 11

AÑO PLAZO	1999/2000	2014/2015
Más de 300 días	19 (14%)	5 (4%)
De 200 a 300 días	22 (16%)	4 (3%)

De 100 a 200 días	26 (19%)	9 (6%)
De 84 a 100 días	8 (6%)	7 (5%)
De 42 a 84 días	20 (15%)	21 (14%)
De 21 a 42 días	20 (15%)	43 (30%)
De 7 a 14 días	5 (4%)	26 (18%)
7 días	7 (5%)	19 (13%)
Estado Parlamentario y sanción	9 (6%)	11 (7%)

Los porcentuales ameritan algunas consideraciones. Los indicadores muestran que en el período 1999–2000 el 55% de las leyes se aprobaron después de 84 días, mientras que para el período 2014–2015 el 82% de los proyectos de ley fueron tratados y aprobados antes de los 84 días, aprobándose el 30% de ellos entre los 21 a 42 días. Vemos como en el segundo período de estudio se consolida un tratamiento comprendido entre los 7 y 84 días, lapso que estimamos razonable y que genera en los legisladores una inexcusable y ardua tarea en las comisiones. Por otra parte debemos señalar que en la legislatura unicameral ha habido un aumento de tratamientos de proyectos en 7 días, situación que no consideramos recomendable debido al exiguo tiempo de estudio del proyecto. Por último, respecto a los proyectos que toman Estado Parlamentario y se sancionan el mismo día, el porcentaje se mantiene igual en los dos períodos de estudio. Gran parte de estos proyectos son aprobados por razones de urgencia, aunque es necesario evitar este tipo de tratamiento.

Costo operativo

Hemos sostenido *supra* que uno de los argumentos sostenidos por gran parte de los constitucionalistas a favor del sistema unicameral es el de lograr la reducción del “gasto político”. No entraremos en consideraciones más profundas respecto de la conveniencia o no de la disminución de los gastos en el Poder Legislativo sino simplemente corroboraremos la premisa de que una Legislatura Unicameral deviene en una partida presupuestaria menor.

Para ello compararemos los porcentajes de la partida presupuestaria correspondiente al Poder Legislativo de los distintos períodos de estudio sobre el total del Presupuesto General de Gastos. De esta manera podremos hacer un análisis comparativo en términos relativos. Por otra parte y con un fin meramente orientador, calcularemos el “costo de una ley en Córdoba”. Para ello, y con el fin de poder comparar los distintos períodos, convertiremos a dólares las partidas presupuestarias del Poder Legislativo (utilizando el tipo de cambio al momento de la sanción de la Ley de Presupuestos) y posteriormente los dividiremos por la cantidad de leyes sancionadas en el período correspondiente.

En este sentido es interesante prestar atención a la evolución del gasto:

Gráfico 12

Año	1999	2000	2014	2015
Presupuesto Legislativo	46.087.564	45.246.925	235.712.000	341.623.000
Porcentaje del total	1,69 %	1,48 %	0,52 %	0,74%

Total Administración General	2.715.576.212	2.475.555.666	44.614.039.000	45.557.011.000
Cantidad de leyes	52	84	67	78
Costo de una ley ¹	886.299	538.653	538.757	510.464

De la observación del cuadro precedente observamos una importante y clara disminución del gasto en la Legislatura unicameral. El porcentaje de la partida presupuestaria del período 2014–2015 es menos de la mitad de la que del período 1999–2000. El objetivo de la reforma constitucional del 2001 de reducir el “costo de la política” sin lugar a dudas fue exitosa. La supresión de una de las cámaras implicó no sólo la disminución del número de legisladores, sino también de funcionarios y empleados, evitando la duplicación de actividades.

Por otra parte, el “costo de una ley en Córdoba” se mantiene constante para los períodos estudiados –entre los 500.000 y 550.000 dólares– con excepción del año 1999, lo que está aparejado a cuestiones coyunturales del año en estudio, que hemos explicado anteriormente.

III. Conclusiones

Antigua y apasionada ha sido la polémica sobre la organización del legislativo en una o dos cámaras. Quizás como acertadamente señalan algunos constitucionalistas la discusión esté más relacionada a cuestiones académicas que a una preocupación real de adaptar las instituciones a las necesidades

actuales. Tanto el bicameralismo como el unicameralismo implican ventajas y desventajas que cada Provincia debe analizar desde su propia posición y conveniencia. Sólo en un Estado Federal aparece como fuera de discusión la adopción de un Legislativo Bicameral en la que quede asentado tanto la representación territorial como la poblacional en cada una de sus cámaras. Aunque, cabe aclarar que a pesar de que el Estado Federal nace bicameral, la bicameralidad no nace con el Estado Federal. El origen de la Cámara de los Comunes, que viene a complementar la Cámara de los Lores, data del Siglo XIV.⁸ Aun así, en la segunda mitad del Siglo XX el debate ha derivado en una tendencia a adoptar el sistema unicameral, inclusive en Gran Bretaña, cuna del Parlamento, en el que la Cámara de los Lores ha ido transfiriendo atribuciones a la Cámara de los Comunes (Salgado Pesantes, 1998).

La existencia de un sistema bicameral, su naturaleza y sus particularidades estructurales en cada región, están ligados indisolublemente al desenvolvimiento histórico del régimen representativo y a la evolución político-social de los pueblos, por ello no puede pretenderse la validez irrefutable de un sistema si el mismo no deviene de un proceso interno, propio y autónomo de cada Estado. Debemos buscar un sistema legislativo ajustado a nuestra realidad, que trascienda los esquemas nacidos de otras naciones y que no necesariamente sean un reflejo de lo que ocurre a nivel nacional. El Poder Legislativo bicameral de la nación responde a realidades históricas. Se trató de 14 Provincias históricas que cedieron competencias a un gobierno central, federal, que legisla, gobierna y las representa.

⁸ Del mismo modo, existen Estados Unitarios que poseen sistemas parlamentarios bicamerales, como es el caso de Uruguay y Bolivia, así como un Estado Federal como Venezuela cuenta con un sistema unicameral.

En la Provincia de Córdoba no existieron ni existe ninguna de las circunstancias históricas o políticas que puedan justificar un régimen bicameral en ese sentido. De hecho es interesante reflexionar sobre lo expresado por el Convencional Constituyente Yanzi Ferreira en la Convención Constituyente de 2001: “en virtud del fenómeno característico del siglo XX, que los estudiosos denominan “liderazgo del Ejecutivo (...) es natural que se produzca un desplazamiento del centro de gravedad el poder, desde el órgano del estado, que sólo puede dar respuestas tardías, hacia aquel que la puede dar en forma inmediata. La nueva estructura unicameral que tendrá la Legislatura de Córdoba, permitirá reemplazar el lento complejo y pesado sistema de formación y sanción de leyes actualmente vigentes, por otro mucho más ágil como el que ha propuesto el despacho mayoritario de la Comisión Redactora.” Los Departamentos Provinciales son divisiones políticas que tienen como único fin las circunscripciones electorales, aun cuando se haya sancionado la Ley 9206 –Ley de Comunidades Regionales– en las que los Departamentos pasaron a constituir también, los límites territoriales de las regiones de nuestra Provincia.

Pero ahora bien, ¿hubo algún cambio trascendente de un régimen a otro? En la presenta ponencia hemos realizado una comparación respecto del funcionamiento de la Legislatura Bicameral en el período 1999–2000 y de la Legislatura Unicameral en el período 2014–2015. Se trata de un puntapié inicial para un debate más extenso. Si el bicameralismo tiene como principales ventajas representar intereses distintos en las Cámaras, contribuir al sistema de pesos y contrapesos, mejorar la calidad de producción legislativa y generar una legislatura más estable, no parece diferir con el rol que cumple la actual composición. La Constitución de 1987 establecía un bicameralismo que por su conformación y atribuciones

generaba que las posiciones de ambas cámaras no resultaran diferenciadas, ocupándose sólo de ejercer el control de calidad de la legislación a través de la evaluación consecutiva de cada cámara, replicando el comportamiento. Por ello, no quisimos estudiar ni quedarnos solamente con el argumento economicista, que quedó claramente comprobado, para motivar la adopción del régimen unicameral, sino insertarnos en el verdadero funcionamiento del Poder Legislativo. En términos generales, no se produjeron variantes ni cambios con relación a lo que ocurría en el sistema bicameral. La producción legislativa es similar, y los contenidos de las leyes varían levemente por cuestiones coyunturales como las políticas de gobierno que se adoptaron en los períodos estudiados. Los años 1999–2000 se caracterizaron por un fuerte debate sobre la necesidad de reformar y modernizar el Estado, mientras que en el período 2014–2015 se trataron en cuestión una mayor cantidad de leyes destinadas a la construcción de obra pública, lo que tuvo reflejo, por ejemplo, en la gran cantidad de expropiaciones. Es decir la dinámica del Poder Legislativo estuvo, en ambos casos, marcada por las acciones de gobierno del Poder Ejecutivo. En cuanto al tiempo de tratamiento existieron disimilitudes. Los proyectos de ley fueron tratados y aprobados de manera más rápida en la Legislatura Unicameral. No nos parece que se deba a una falta de reflexión, por el contrario, estimamos más que suficiente el plazo de 21 a 84 días para el tratamiento de los proyectos (lo que ocurrió con el 44% de las leyes sancionadas en el período 2014–2015), ya que deviene en una Legislatura más ágil y con comisiones avocadas a un trabajo más arduo.

En síntesis, observamos una legislatura unicameral igualmente productiva, con similar calidad legislativa, más ágil para tratar los proyectos de ley, que no afecta la representación territorial en razón de su composición. Con el análisis

emprendido en las presentes páginas estamos en condiciones de plantear una primera hipótesis favorable a la legislatura unicameral, que servirá como iniciador de estudios posteriores que deberán sumar otros tipos de variables que complementen la presente ponencia.

IV. Bibliografía

- Alberdi, Juan Bautista (2012), *Bases y puntos de partida para la organización nacional*, Losada, Buenos Aires.
- Barrera Buteler, Guillermo y Hernández, Antonio (coords.) (2011), *Derecho Público Provincial*, Abeledo Perrot, Buenos Aires.
- Becerra Ferrer, Guillermo, Haro, Ricardo, Hernández Antonio y Zarza Mensaque, Alberto (1998), *Informe preliminar de la Comisión Asesora para la Reforma de la Constitución de Córdoba*, Edición del Gobierno de la Provincia de Córdoba.
- Belisle, José (2003), Perfiles de la consulta popular en Córdoba. *Debates de Actualidad, Revista de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional*, Buenos Aires.
- Closa, Gabriela (2003), La reforma del Estado provincial: El proyecto de ley de “Nuevo Estado”. *VI Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*. Universidad Nacional de Rosario.
- Diario de Sesiones de la Convención Provincial Constituyente (2001), Provincia de Córdoba.
- Gentile, Jorge (1997), *Derecho Parlamentario*, Ciudad Argentina, Buenos Aires.
- Hernández, Antonio (S/F), Breve reseña de antecedentes constitucionales en la Provincia de Córdoba, disponible en <http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/artbrevehis->

- toriaoconstitucionalprovcor [Consultado el 3 de junio de 2017].
- La Voz del Interior (2001), Amplio respaldo al sistema Unicameral, consultado el 20 de enero de 2016 en http://archivo.lavoz.com.ar/2001/0723/portada/nota45760_1.htm.
- Legislatura de la Provincia de Córdoba. Gestión Legislativa. <http://www.legiscba.gob.ar/>.
- Ortega, José Emilio (2013), La reelección del gobernador en la Constitución de Córdoba de 1987: su génesis y perspectivas, *Revista de la Facultad de Derecho de Córdoba*, Vol. IV, Nº 1, Córdoba, 239–257.
- O'Donnell, Guillermo (1994), Delegative Democracy, *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, January: 55–69.
- Quiroga Lavié, Humberto (2012), *Constitución de la Nación Argentina comentada*, Zavallía, Buenos Aires.
- Sagüés, Néstor (2012), *Manual de Derecho Constitucional*, Editorial Astrea, Buenos Aires.
- Salgado Pesantes, Horacio (1998), ¿Fin del Sistema Unicameral Ecuatoriano? *University of New Mexico Press*. V Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional (Vol. 193).

EL DEBER DE MOTIVAR LEGAL Y LOGICAMENTE LAS SENTENCIAS EN DEL ARTÍCULO 155 DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL COMO GARANTÍA DE DEBIDO PROCESO Y SU IMPLICANCIA EN EL DISEÑO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA JUSTICIA PENAL

*Carlos Martin Villanueva*¹

I. Introducción

Desde la modernidad, la cultura jurídica ha incrementado la exigencia de racionalidad en la aplicación del derecho. En ese sentido, la tendencia a la incorporación de la motivación como deber fundamental de los jueces y como derecho fundamental de los ciudadanos se ha profundizado, primero, con la incorporación dentro de las nuevas Constituciones latinoamericanas y Europeas de una garantía específica de motivación dentro de las garantías de debido proceso y en segundo lugar, por su reconocimiento en la jurisprudencia de los Tribunales de Derechos Humanos, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derecho Humanos.

La Constitución de la Provincia de Córdoba sancionada en 1987, estableció entre sus reformas más importantes fue una de las primeras constituciones en incorporar expresamente la exigencia de motivación de las sentencias. Así en su artículo 155 establece que entre los deberes de los magistrados se encuentra resolver las causas con fundamentación lógica

¹ Abogado UNC. Magister en Derecho y Argumentación Jurídica UNC. Docente e investigador.

y legal. En el presente trabajo analizaremos el contenido de este deber de motivación de las sentencias, el fundamento del mismo y su importancia. Como resultado de este análisis se sostendrá que el mismo debió ser introducido como garantía del debido proceso de los ciudadanos ya que el deber del juzgador es correlativo a un derecho fundamental de los ciudadanos de conocer las razones que fundamentan las resoluciones judiciales y, por último, se analiza como impacto tal deber en el diseño de participación ciudadana a partir de juicios por jurados.

II. Los deberes de los jueces y la reforma Constitucional de 1987

El artículo 155, luego de establecer la obligación de los jueces de concurrir a su despacho se ocupa, como analizaremos a continuación, de los deberes principales de los jueces, estableciendo la obligación de los mismos de resolver las causas dentro de los plazos fatales que las leyes procesales establezcan, con fundamentación lógica y legal.

Siguiendo a Hart, (1995) podemos afirmar que los sistemas jurídicos desarrollados suelen contener, junto con las normas que otorgan la competencia a ciertas autoridades para decidir los casos, se presentan, en un Estado de Derecho, un conjunto de obligaciones dirigidas al juzgador acerca de la forma en que debe realizarlo. Es decir, el sistema jurídico presenta junto con las normas dirigidas al ciudadano para regular su conducta—que realice o no realice determinadas acciones—un conjunto de normas dirigidas al juzgador a los fines de reglar la actividad de juzgar.

Alchourrón y Bulygin (1990) distinguen un sistema de normas primarias o sistema del súbdito, consistente en el sis-

tema de normas de los sujetos del derecho y por otro lado un sistema de normas que regula la conducta de los jueces y demás órganos jurisdiccionales, llamado por los autores sistema secundario o sistema del juez. Para estos autores, este último sistema puede dividirse en dos grupos de reglas: 1) Las de competencia, entendidas como las que confieren la facultad de juzgar y que son constitutivas de la autoridad judicial y regulativa de los límites de la misma. 2) Las que establecen las obligaciones y prohibiciones de quienes ejercen la función jurisdiccional y que tienen por finalidad regular el comportamiento de los jueces en cuanto ejercen la función jurisdiccional. De estas obligaciones son las más importantes: 1) La obligación de juzgar, es decir resolviendo las controversias sometidas a su conocimiento. 2) La obligación de fundar sus decisiones en derecho. Respecto a esta última, se suele distinguir conceptualmente dos obligaciones diferenciadas aunque vinculadas estrechamente: por un lado, la obligación de fundar la decisión, la cual se denomina principio de justificación y por otro, la obligación de aplicar el derecho, denominado principio de legalidad.²

Estos tres deberes principios básicos son los contemplados en el artículo 155 de la Constitución provincial de Córdoba luego de la reforma de 1987, que establece, por un lado, la idea de que el juez debe resolver las causas (agregando que debe realizarlo en los plazos establecidos). En segundo lugar, la idea de que la decisión debe estar fundamentada y,

2 Por esta razón, en la tradición filosófica juspositivista se ha caracterizado conjunto de obligaciones principales (Alchourrón y Bulygin, 1987; Navarro, 2006; Bayón Mohino, 1996; Malem Seña, 2008) de la siguiente manera: 1) La obligación de resolver todas las causas que caen bajo su conocimiento, también denominado principio de inexcusabilidad. 2) La obligación de resolver las causas conforme a derecho, principio de legalidad. 3) La obligación de motivar sus resoluciones en estas razones de derecho denominado principio de justificación.

como analizaremos a continuación, esto representa no solo que está decidido en base a razones sino, como demostraremos a continuación, que las mismas deben ser expresadas. En tercer lugar, que debe estar fundamentada en base a razones legales, es decir, respetando el principio de legalidad. Agrega el constituyente, algo que en general se encuentran implícitas en la idea de la fundamentación y es que ésta debe ser lógica, lo cual significa respetando las reglas de la lógica formal deductiva como las reglas de la lógica material.

A continuación, nos dedicaremos a la obligación de fundamentar pues es la que ha dado origen a una interesante discusión respecto a su contenido y alcance. Así autores que defienden la instauración del juicio por jurado anglosajón, con veredicto inmotivado, establecen que la exigencia se agota en que la resolución se encuentre basada en razones sin que abarque necesariamente la exigencia de que las mismas se encuentren expresadas. Esta discusión en la provincia de Córdoba se ha revitalizado por el deseo de algunos doctrinarios de reformar el Código procesal penal de la Provincia de Córdoba para incorporar el juicio por jurado anglosajón, luego de la que este tipo de diseño de Juicio por jurado fuera implementado en la Provincia de Buenos Aires, Chaco Neuquén y Río Negro.

III. Fundamentar, justificar y motivar

El término “fundamentar” como establece la norma, tiene en el marco de análisis, una estrecha relación con una red conceptual de otros términos similares como son los términos “justificación” y “motivación”. Sin embargo, que la mayoría de las veces se toman como sinónimos, hay ciertas distinciones necesarias que hay que realizar: el término “fundamenta-

ción” tiene un primer tipo de ambigüedad semántica, como actividad y como producto de la actividad. Asimismo, posee otro tipo de “fundamentación” en un sentido amplio, que algo tenga fundamentación implica la idea de que la resolución tiene razones que lo sustenten, ya sea que estén expresadas o no estas razones. En un sentido más restringido, se afirma que algo está fundamentado cuando se expresan las razones que lo sustentan. En este segundo sentido es que la fundamentación coincide con el término motivación. Un ejemplo de esta distinción se encontraba en la Constitución federal mexicana de 1917, que en su artículo 16, párr. 1º, afirmaba que nadie podía ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que fundara y motivara la causa legal de procedimiento.

En el sentido más amplio, la fundamentación jurídica implica la realización de un silogismo jurídico, basada en razones legales y fácticas. Así afirma Malem Seña:

Justificar o fundar una sentencia en derecho y en los hechos es construir un razonamiento válido donde una premisa hace referencia a una norma jurídica general, otra a consideraciones empíricas que deben aparecer suficientemente acreditados en los hechos probados y donde la conclusión es la decisión o el fallo (Malem Seña, 2008:24).

La misma concepción deductivista³ de la fundamentación normativa es sostenida por Bulygin quien expresa:

³ A pesar de los cuestionamientos respecto a la limitaciones y problemas lógicos que presenta esta concepción de la fundamentación normativa realizada desde diversos pensadores pertenecientes a la teoría de la argumentación, (Vg. Perelmán, Vieghet, Mc Cormick, Atienza, entre otros) o especialistas en lógica Jurídica como Hugo Zuleta, y que exceden los objetivos del presente trabajo,

Justificar o fundar una decisión consiste en inferir una inferencia o razonamiento lógicamente válido, entre cuyas premisas figura una norma general y cuya conclusión es la decisión. Una decisión fundada es aquella que se deduce lógicamente de una norma general (en conjunción con otras proposiciones fácticas y a su vez, analítica). La decisión judicial no solo debe ser fundada, sino, además, debe ser fundada en normas jurídicas y en las circunstancias del caso. Esto significa que las normas generales que constituyen el fundamento normativo de la decisión deben ser—al menos en principio—normas jurídicas, y las proposiciones empíricas que integran los considerandos de la sentencia deben corresponder a las circunstancias del caso debidamente probados en autos (Bulygin, 1991: 356).

De las definiciones de justificación o fundamentación normativa antes reseñadas se pueden realizar algunas distinciones relevantes: la distinción entre la premisa normativa y la premisa fáctica, y por otro costado entre la distinción entre justificación interna y justificación externa.

El silogismo queda conformado, en primer lugar, con una premisa normativa, que se encuentra integrada directamente o indirectamente⁴ a través de una norma jurídica de carácter general. La premisa fáctica constituye la descripción de los hechos relevantes de la causa debidamente probados. Finalmente, la conclusión de dicho silogismo es la derivación del proceso de subsunción de la premisa fáctica en los supues-

lo cierto es que la misma es la doctrina estándar de la justificación jurídica y sobre la cual es posible el análisis de los elementos y problemas fundamentales de la aplicación del derecho por parte de los órganos destinados a cumplir la función jurisdiccional.

4 Confrontar MORESO, J. (2009) Dos concepciones de la aplicación de las normas de derechos fundamentales, en *La Constitución: modelo para armar*. Madrid: Marcial Pons.

tos de hechos, que figuran como antecedentes de la norma general.

La corrección lógica de la derivación constituye la justificación interna de la misma. La corrección y la validez de los razonamientos realizados por el juzgador, los cuales consisten, entre otras, en el cumplimiento de las exigencias de coherencia, no contradicción, tercero excluido, identidad y razón suficiente.

Para el cumplimiento de la exigencia de validez de la misma justificación dentro de esta concepción, no basta con el proceso de expresar las premisas del juicio, las circunstancias de hecho verificadas y las reglas jurídicas aplicables, sino la exposición de las razones de hecho y de derecho que justifican la decisión, es decir la exteriorización del porqué de las conclusiones—premisas de hecho y de derecho que el tribunal afirma, para arribar a la solución del caso. Siendo necesario en cuanto a la reconstrucción histórica de los hechos, exponer su relación con los elementos de prueba, válidamente incorporados al proceso y aptos para ser valorados a través de los cuales se arriba a una determinada conclusión fáctica. Valoración que debe ser cumplir con exigencias lógicas y de la experiencia y psicología común (Maier, 1989).

Esta exigencia de justificar, a su vez las premisas que integran el silogismo se conoce como justificación externa. Para los autores que sostienen la importancia de la distinción entre ambos tipos de justificación, afirmar que una decisión judicial se encuentra justificada jurídicamente si y solo si está justificada interna y externamente (Moreso, 2004; Gascón Abellán, 2004).

En el segundo sentido más estricto, la fundamentación implica motivación. La motivación constituye el aspecto expresivo de la fundamentación. Motivar es exponer, entonces, los argumentos fácticos y jurídicos que justifican la resolu-

ción. A través de la motivación de la sentencia se hace pública la reconstrucción racional de los razonamientos de hecho y de derecho en los cuales quien ejerce la función jurisdiccional basa su decisión.

Esta ha sido la interpretación que el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba ha realizado de la cláusula constitucional, así ha establecido que:

La obligación legal y constitucional de fundar la sentencia consiste en expresar las razones que justifican el decisorio, respetando las reglas de la lógica y el principio de razón suficiente, el cual exige que la prueba en se basan las conclusiones solo pueda dar fundamentos de ella.⁵

Asimismo este concepto de fundamentación como motivación, es el mismo que es utilizado por las modernas Constituciones europeas y latinoamericanas⁶, y las prácticas interpretativas de los Tribunales Internacionales de Derechos Humanos. Estas mismas fuentes reconocen la identidad del principio de justificación con el de motivación. Para el cumplimiento de la exigencia de validez de la misma justificación dentro de esta concepción, no basta con el proceso de expresar las premisas del juicio, las circunstancias de hecho verificadas y las reglas jurídicas aplicables, sino la exposición de las razones de hecho y de derecho que justifican tales conclusiones premisas. Esto es importante, pues ante cualquier controversia sobre el contenido del artículo 155 de la Constitución Provincial, desde una interpretación conforme se debe enten-

5 Superior Tribunal de Justicia, Sala Penal, in re “Marquez de Vivas Lencinas, Beatriz c/ José Cohen—Calumnias e injurias—Recurso de Casación”.

6 Como ejemplo de ellas podemos nombrar la Constitución Española de 1978, la Constitución Italiana, Constitución de Ecuador de 2008, la Constitución de Perú 1993, entre otras.

der del término de tal manera que no colapse con la garantía de los ciudadanos de “conocer” las razones que han dado lugar a la sentencia judicial.

IV. El deber de motivación en la Corte Interamericana de Derechos Humanos y su caracterización como garantía del debido proceso

Como hemos analizado con anterioridad (Villanueva, 2017), el primer precedente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que estableció claramente a la motivación como una garantía del debido proceso fue el caso “Yatama c/ Nicaragua” del año 2005. En este precedente se estableció entonces la falta de motivación como incumplimiento al derecho de la motivación que se encontraba reconocido implícitamente en el artículo 8.1. La CIDH en dicho caso consagra en el Sistema Interamericano de Derecho Humanos la fórmula por la cual estaría estableciendo un criterio amplio de justificación y que fija las bases de un deber autónomo de motivación, de un principio de justificación jurídica⁷:

Las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos, tal como el derecho a la participación política, deben estar debidamente

⁷ En dicha formulación la propia Corte remite a dos fallos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos dictados en las causas “García Ruiz v. Spain” de 1999 y “Case of H. v. Belgium” del año 1987, en el mismo año que se reforma la Constitución provincial. Sin embargo, en ningún de los dos casos reseñados las exigencias vertidas en dichos precedentes tienen la fuerza de la fórmula establecida por la CIDH con lo cual hace aún más necesario pasar a analizar dicha exigencia y los fallos subsiguientes de este tribunal que van a dar precisión a dicho principio.

fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias.

En el texto reseñado afirmábamos que, referido a la caracterización de la CIDH del concepto de motivación, en el caso “Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez” se la señala como “la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión”. En el caso “Aspiz Barbera vs. Venezuela”, donde por primera vez se va a analizar el incumplimiento por parte del estado de un deber autónomo de motivación, se recurre a la definición brindada en “Chaparro Álvarez” pero estableciendo que la motivación como exteriorización de la justificación de la sentencia es un deber de los jueces y funcionarios, al mismo tiempo es una garantía del imputado. En este sentido expresó en el párrafo 152, que:

El deber de motivar las resoluciones es una garantía vinculada con la correcta administración de justicia, que protege el derecho de los ciudadanos a ser juzgados por las razones que el Derecho suministra, y otorga credibilidad de las decisiones jurídicas en el marco de una sociedad democrática.

De esta manera la motivación queda calificada como deber y garantía, estableciendo una vinculación necesaria de la misma con la obligación de decidir conforme a derecho, a través de las razones que este suministra y la garantía correlativa de los ciudadanos de ser juzgados por estas, es decir, entre motivación y principio de legalidad. De la interpretación de la Corte Interamericana se desprende asimismo una relación directa entre el sistema de los funcionarios, y el sistema de los ciudadanos, las obligaciones de los jueces (inexcusabilidad, legalidad y justificación) son garantías de los ciudadanos: acce-

so y tutela judicial efectiva, ser juzgados conforme a derecho, motivación de la sentencia.

En otro párrafo de este mismo fallo, la Corte afirma:

El Tribunal ha resaltado que las decisiones que adopten los órganos internos, que puedan afectar derechos humanos, deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias. En este sentido, la argumentación de un fallo debe mostrar que han sido debidamente tomados en cuenta los alegatos de las partes y que el conjunto de pruebas ha sido analizado. Asimismo, la motivación demuestra a las partes que éstas han sido oídas y, en aquellos casos en que las decisiones son recurribles, les proporciona la posibilidad de criticar la resolución y lograr un nuevo examen de la cuestión ante las instancias superiores. Por todo ello, el deber de motivación es una de las “debidamente garantías” incluidas en el artículo 8.1 de la Convención para salvaguardar el derecho a un debido proceso.

Este texto es fundamental en nuestro análisis respecto al alcance del deber de motivación la Corte establece el criterio más amplio respecto a los obligados ya que deben ser motivadas todas las decisiones de los órganos internos, de cualquiera de los poderes del estado, que afecten los derechos humanos. Este parece una fuerte exigencia a los países miembros respecto a la forma de actuación de sus órganos internos. Entre ellas la Corte pone énfasis, en distintos fallos, en la función jurisdiccional, atenta su capacidad de afectar derechos como la libertad, la propiedad, el honor. Como puede observarse a través del fallo que venimos analizando, la Corte establece como fundamento de la motivación el derecho a ser oído, y el derecho al recurso y la exclusión de decisiones arbitrarias en

un Estado de derecho. Esto tiene relevancia porque determina que la Corte IDH determina que el deber de motivar la resolución, tiene un fundamento más extenso que el derecho a recurso estableciendo de esta manera una obligación de motivar autónoma a este, que no se ve satisfecho ni aun estableciendo un sistema recursivo que satisfaga las condiciones de la Convención.

En primer lugar, el control del cumplimiento del derecho a ser oído es el que la Corte Interamericana establece como uno de los fundamentos del deber de motivación en la causa “Tristán Donoso” cuando afirma “la motivación demuestra a las partes que éstas han sido oídas”. Tal vinculación entre el derecho a la motivación y el derecho a ser oído se encuentra reiterada en los casos “ChocrónChocrón vs. Venezuela” y “López Mendoza vs. Venezuela”.

Por otro lado, hay un fundamento común que recorre la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las garantías relacionadas con el debido proceso y en especial con el deber de motivación de la sentencia que es la exclusión de la arbitrariedad. Comprender la centralidad de la idea de arbitrariedad y la necesidad de exclusión de la misma en el ejercicio de los poderes públicos es importante para entender el problema de la legitimidad en los estados de derechos contemporáneos y, por otro lado, para entender su rol en la justificación de la tarea de control de los órganos jurisdiccionales internacionales sobre los poderes públicos estatales basados en la protección de los derechos humanos de los individuos frente su ejercicio arbitrario. Esto ha sido resaltado en el caso “Palabarna vs. Chile” en el que se estableció “la salvaguarda de la persona frente al ejercicio arbitrario del poder público es el objetivo primordial de la protección internacional de los derechos humanos”.

V. Identificación y reconstrucción de las vías teóricas de fundamentación de la exigencia normativa

El enfoque descriptivo establecido hasta el momento muestra como nuestro sistema jurídico reconoce el deber de motivación de la decisión judicial e incluso podemos decir que a partir del análisis hemos descripto la Facticidad normativa, es decir, aquellos elementos que determinados organismos han considerado como valiosos para fundar tal exigencia, todavía es posible, desde un enfoque teórico–normativo, y aunque se rechazara esta derivación del sistema vigente, sostener y demostrar que la motivación de la decisión jurisdiccional es una obligación moral y que esta obligación moral es de tal relevancia que se constituye como un derecho humano fundamental. Derecho Humano fundamental que debe ser protegido y reconocido por las Convenciones Internacionales y por los derechos internos de los países, fuera y dentro de nuestra tradición jurídica. Sostengo que esta fuerte posición hunde sus raíces en una concepción meta ética constructivista de raigambre Kantiana y cuyos representantes contemporáneos serían, entre otros, Carlos Santiago Nino, Habermas, Rayner Forst, Cristine Koshgaart y Rawls.

Pueden reconocerse al menos dos vías alternativas de fundamentación de la obligación de motivar la decisión jurisdiccional desde estas posiciones:

La primera vía es mostrar que la motivación de la decisión jurisdiccional está vinculada con el imperio de la ley y que de manera conjunta son herramientas necesarias para la protección de derechos fundamentales que sirven como protección a su vez de un valor último, reconocible en el discurso moral: la autonomía considerada primariamente como autonomía personal y esta a su vez como parte de la autonomía moral de los individuos (Villanueva, 2017).

Esta primera vía es la utilizada es la que mayor tradición y fuerza tiene desde la teoría política y del derecho, principalmente de raigambre liberal. Para Bayón, la motivación, no está desvinculada de los sistemas donde rige el modelo clásico de Estado de Derecho. Así, para este autor, el modelo clásico de estado de derecho se asienta, tiene su eje en el principio de Imperio de ley, es decir, en el gobierno de las leyes antes que el gobierno de la voluntad de los hombres. El ideal normativo de imperio de la ley, que representa una condición de posibilidad del ejercicio de la autonomía personal, no puede ser desvinculado de una serie de exigencias acerca de la forma de formular el derecho y aplicarlo. Respecto a este último aspecto afirma que el modelo de función jurisdiccional, se asienta en los principios de motivación legal y aplicación del derecho (Bayón, 1996), es decir aquellos que nosotros reconocimos como principio de justificación y principio de legalidad. La exigencia de motivación, como vinculada necesariamente del principio de imperio de la ley, fue claramente descrita por Laporta al afirmar que la exigencia de argumentación de las resoluciones judiciales: “El ideal de “imperio de la ley” establece, en primer lugar, que la decisión ha de inferirse válidamente de las premisas: esto es lo que significa que la decisión ha de estar motivada.” (1994, pág. 144).

Para Ferrajoli (1995) la motivación, es una tarea indisolublemente unida al control de la exigencia del juez, de decidir conforme a derecho a tenor de los hechos acreditados de la causa. El autor afirma que la motivación permite el control de las decisiones tanto en derecho, por violación de la ley o defectos de interpretación o subsunción, como un hecho, por defecto o insuficiencia de las pruebas o bien por inadecuada explicación del nexo entre convicción y prueba. Ferrajoli, es uno de los grandes defensores de la motivación como garantía esencial de los derechos de los imputados, en este orden de

ideas Ferrajoli afirma que la motivación es garantía de garantías. Motivación permite para Ferrajoli controlar que se hayan respetado y ejercido correctamente los derechos y garantías de los imputados. La motivación permite, por ejemplo, saber si se ha cumplido con el derecho a ser oído y permite a su vez recurrir en los casos en que no se hayan cumplido los procedimientos o se hayan vulnerado derechos durante el proceso. El derecho a recurrir, por su parte, está vinculada con la idea de debido proceso y de tutela judicial efectiva y en última instancia a la idea de garantía frente a la arbitrariedad.⁸

La segunda vía, consiste es mostrar que la obligación de motivar las resoluciones judiciales es una especificación de una principio discursivo y moral más básico que se presenta como un derecho básico de exigir y dar razones en el ámbito público. Esta como se ve no es una estrategia instrumental sino de derivación principalista. El ejemplo de esta estrategia será reconstruido a partir de la teoría de Rainer-Forst (2005) aunque también es posible encontrar una teoría germinal sobre el mismo punto en Nino (Villanueva, 2017). Desde el pensamiento de Nino (1992) podemos reconstruir un tipo de argumento dialógico, que se asentaría en el valor de la dignidad humana. Este argumento, tomaba una cita del constitucionalista liberal Lawrence Tribe, quien junto a la justificación instrumental agregaba la idea de que existía un valor intrínseco en el hecho de que el individuo sujeto a una posible coacción del Estado sea considerado como participe de un diálogo en que: 1) Se lo trata de convencer mediante

8 “Falta del doble examen los principios de imparcialidad y de sujeción de los jueces tan sólo a la ley quedarían privados de garantía, en tanto la arbitrariedad, el abuso o el error no serían censurados y reparados en una segunda instancia de juicio. Es evidente que este principio tiene valor sobre todo en el proceso penal, donde está en juego la libertad de los ciudadanos, en conflicto directo con la pretensión punitiva del estado” (Ferrajoli, 1996, pág. 446 y 447).

razones sobre la justificabilidad de las decisiones y 2) Él puede mediante razones, convencer sobre la no justificabilidad de del acto de coacción. Para Nino, respetar estas condiciones es la forma de considerar la dignidad de la persona, tomándola como una persona capaz de valorar y participar de la búsqueda conjunta de la verdad.

Volviendo a la consideración del artículo 155 de la Constitución provincial y teniendo en cuenta lo desarrollado en los puntos anteriores podemos afirmar que es innegable el gran valor que posee la introducción de la exigencia de fundamentación lógica y legal de las sentencias dentro de los deberes del poder Judicial, pero que asimismo debió incorporarse en el título primero de la Constitución Provincial que establece las Declaraciones, Derechos, Deberes y Garantías en la parte final del artículo 39 referido a las garantías del debido proceso.

VI. Impacto en el diseño Institucional de juicio por jurados en la provincia

La Provincia de Córdoba fue la primera provincia del país en incorporar el juicio por jurado para el juzgamiento de causas criminales. Si bien, como hemos manifestado, es un debate creciente a nivel nacional la necesidad o no de incorporar juicios por jurados, lo cierto que la institución del jurado ya forma parte de la estructura constitucional y procesal de nuestra Provincia de Córdoba hace treinta años.

El proceso de incorporación de los juicios por jurados tal como hoy se encuentra en nuestro Código Procesal puede afirmarse que comenzó en el año 1987 al reformarse la Constitución de la Provincia de Córdoba, en la cual se dispuso, entre otras modificaciones, en su nuevo artículo 162: “Jura-

dos. La ley puede determinar los casos en que los tribunales colegiados son también integrados por jurados”.

En el año 1992 se sancionó la reforma del Código Procesal Penal de la Provincia de Córdoba. En esta reforma integral del Código se incorporó el juicio por jurado escabinado.

A partir de su implementación en el año 1998 comenzó a regir en el sistema de justicia de la Provincia de Córdoba, el juicio por jurados escabinados.

Este sistema de juicio por jurados escabinados, está compuesto por dos legos junto a tres jueces profesionales y se implementa en aquellos delitos cuyo máximo de la escala penal prevista para el o los delitos contenidos en la acusación fuere de quince años de pena privativa de libertad o superior, siempre a pedido de parte, ya sea el imputado, el querellante particular o el fiscal de la causa. Los jurados legos tienen en este sistema las mismas atribuciones que los jurados técnicos y resuelven las cuestiones de hecho y de derecho motivando su decisión. Este diseño de participación ciudadana fue elegido justamente porque permitía salvaguardar la exigencia constitucional de motivación de las sentencias.

Un caso especial se dio en la reforma procesal originada en 2004, como consecuencia de los reclamos de mayor seguridad de la ciudadanía, el gobernador José Manuel de la Sota impulsó la sanción de la Ley 9182, aprobada el 22 de setiembre de 2004 por la legislatura cordobesa. Esta ley estableció un juicio por jurados con participación ciudadana mayoritaria en el juzgamiento de acusados que hayan cometido delitos de corrupción administrativa y otros graves delitos en contra de las personas. En esta oportunidad el proyecto originariamente impulsado establecía el juicio por jurado anglosajón pero las oposiciones en el trámite parlamentario en base a que este diseño violaba la exigencia del artículo 155, derivó en que el proyecto fuera modificado y se introdujera un diseño

original, con participación de mayoría de legos, pero con motivación de la sentencia a cargo de los jueces técnicos.

Como dijimos anteriormente, esta discusión en la provincia de Córdoba se ha revitalizado por el deseo de algunos doctrinarios de reformar el Código procesal penal de la Provincia de Córdoba para incorporar el juicio por jurado anglosajón, luego de la que este tipo de diseño de Juicio por jurado fuera implementado en la Provincia de Buenos Aires, Chaco Neuquén y Río Negro.

VII. Conclusión

El constituyente cordobés, con la incorporación del artículo 155 se suma a esta tendencia exigiendo como uno de los deberes ineludibles de los jueces la exigencia de fundar legal y lógicamente la sentencia. Exigencia que no puede ser entendida desde una interpretación conforme como exigencia de expresión de las razones que fundamentan la sentencia, esto es como motivación de las mismas. Del análisis de la jurisprudencia de la Corte Interamericana, surge que existe obligación de motivar la decisión jurisdiccional en nuestro bloque constitucional que deriva de la Convención Americana de Derechos Humanos. Que la misma obligación recae sobre el tribunal que toma una decisión que pueda afectar derechos humanos, sin distinción entre el carácter técnico o lego del mismo. Que la motivación es una garantía autónoma dentro de las garantías del debido proceso y en tal sentido debió ser incorporada a la constitución provincial en el artículo 39 que regula las mismas.

Asimismo, la reforma tuvo y tiene implicancias fundamentales respecto al diseño de la justicia penal, impidiendo que puedan ser incorporadas formas de participación popular

con un diseño que no cumpla con expresar razones de la decisión judicial. Así no cumple con esta exigencia los diseños de juicio por jurado anglosajón con veredicto inmotivado y secreto de los jueces legos y que la exigencia de establecer juicio por jurados debe realizarse con un diseño de participación ciudadana que posibilite la motivación de los jueces legos. Las razones que se tuvieron para fundar la resolución deben poder ser conocidas y el entramado argumental poder ser reproducido por cualquier ciudadano. Esta reproducción intersubjetiva del entramado argumental implica y fundamenta el hecho de que las razones puedan ser conocidas. Que por este derecho autónomo el sistema anglosajón no es compatible con nuestro bloque de constitucionalidad nacional ni la barrera establecida por nuestra constitución provincial.

VIII. Bibliografía

- Alchourron, C., & Bulygin, E. (1975), *Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales*. Buenos Aires: Astrea.
- Atienza, M. (2005), *Las razones del derecho*. Mexico : Universidad Autónoma de México.
- Bayon Mohino, J. C. (1996), Principios y reglas: legislación y jurisdicción en el Estado Constitucional. *Jueves para la democracia* , 41–49.
- Bulygin, E. (1991), *Sentencia judicial y creación del derecho*. Madrid : Centro de Estudios Constitucionales.
- Ferrajoli, L. (1995), *Derecho y Razón*. Madrid : Trotta.
- Forst, R. (2005), El derecho Básico a la justificación: Hacia una concepción constructivista de los derechos humanos. *Estudios Políticos*.

- Gascon Abellan, M. (1998). El imperio de la ley. Motivos para el desencanto. *Jueces para la democracia*, 25–35.
- Harfuch. (2012), Inmotivación, secreto y recurso amplio en el juicio por jurados. *Revista Derecho Penal*.
- Hart, H. (1995), *El concepto de derecho*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Ibañez, P. (1992), Acerca de la motivación de los hechos en la sentencia penal. *Doxa*.
- Laporta, F. (1994), Imperio de la ley. *Doxa*, 133–145.
- Maier, J. (1989), *Derecho procesal penal Argentino*. Buenos Aires : Hammurabi.
- Navarro, P. (2006), *Interpretación del Derecho y modelos de justificación*. Córdoba: Alveroni.
- Nino, C. S. (1989), *Ética y Derechos Humanos*. Buenos Aires: Astrea .
- Nino, C. S. (1992), *Fundamentos de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Astrea.
- Pastor, D (2010), El deber judicial de motivar las condenaciones. *Reflexiones sobre el procedimiento penal*. Buenos Aires: Ad–Hoc.
- Seña, M. (2008), *El error judicial y la formación de los jueces*. Barcelona: Gedisa.
- Villanueva, C. (2017), Hacia una fundamentación constructivista del principio de justificación judicial: La reconstrucción de una vía dialógica a partir de la teoría de RainerForst. En R. S. Longhini, *Constructivismo y derechos fundamentales*. Córdoba: Lex.



Junta electoral, cómputos definitivos de elección de constituyentes. (18/12/86, gentileza La voz del Interior).



(14/12/86, gentileza La voz del Interior).



Aspecto del plenario. (14/01/87, gentileza *La voz del Interior*).



Comisión de reglamento constituyentes. (08/87, gentileza *La voz del Interior*).



(28/12/86, gentileza *La voz del Interior*).





(26/04/87, gentileza *La voz del Interior*).



(13/02/1987, gentileza *La voz del Interior*).

REELECCIÓN DEL GOBERNANTE – LA NO CONVENIENCIA EN LA SOCIEDAD CORDOBESA. UN REPASO HISTÓRICO

*Jorge Alberto Furque*¹

I. Introducción

En la antigua Roma, una vieja ley del 342 –a. C.– exigía que debían pasar diez años antes de que se pudiera ejercer un cargo por segunda vez.

También nos señalaba aquella valiosa norma llamada “Constitución de la Observancia” de la Corte General de Barcelona – España, de 1480 (uno de los primeras cuerpos normativos de ese tipo, al tiempo de comenzar a nacer los estados modernos) – “De poco valdría, como norma mayor, sino ponemos a ella, y a todas las leyes anteriores, y a los usos y costumbres –las usanzas, los “usatges”– por encima del rey mismo y de sus funcionarios,…”.

En Córdoba, en 1852, por una norma muy especial que la Honorable Legislatura dictó el 25 de junio de ese año, el mandato del cargo Gobernador se extendía por un período de solo 3 años, y la persona que lo ejercería no podía ser reelecto sin que hayan pasado dos períodos gubernativos contados desde su descenso. El impedimento incluso llegaba a los parientes. «No podrá ser elegido gobernador ningún pariente del Gobernador saliente dentro del 4º grado de consanguinidad o dentro del 2º de afinidad, sin que pasen

¹ Abogado.

dos períodos gubernativos desde el descenso del pariente saliente», señalaba el artículo 4º de la norma mencionada.

En 1870 se crea en Córdoba el cargo de Vicegobernador, y ni éste, ni el Gobernador, podían ser reelectos, sino con el intervalo de un período, ni sucederse recíprocamente. Tampoco podían ser electos para estos destinos los parientes hasta el cuarto grado de los salientes. Y el gobernador, el vicegobernador, y los ministros, no podían aceptar el nombramiento de Senador o Diputado al Congreso Nacional que se les hubiere hecho mientras desempeñaban sus funciones, o que se les hiciere en los seis meses siguientes, bajo pena de inhabilidad perpetua para ejercer empleos públicos en la provincia. Arts. 107 y 116 de la Constitución de entonces.

II. Conveniencia de la reelección

Hace ya un tiempo, un domingo de un mes de septiembre del año 1997, el diario “La Nación” hacía mención a un editorial del diario neoyorquino “New York Times”, referente a la seria preocupación existente en occidente sobre los estados latinoamericanos, la democracia, y las nuevas repúblicas videntes en ellas después de la seguidillas de gobiernos de fuerza o dictaduras militares de la década del 70. Dicho artículo periodístico hacía referencia a los riesgos de continuidad de la forma republicana de gobierno, y a los variados mecanismos que minan –de una u otra manera– el sistema democrático, y su legitimidad, a través de la realización de dichas formas de gobierno.

Entre lo impugnado, se mencionaba en el artículo periodístico referido, la realidad Argentina, y la última reforma constitucional del año 1994 que posibilitó la reelección del

presidente Carlos Saúl Menem. Esto llevó, refería la nota colacionada, en cascada o en cadena, la búsqueda de actitudes similares en Perú, Brasil, para nombrar los países y repúblicas más cercanos y parecidos a la Argentina.

Sin duda, la reelección del gobernante violenta uno de los principios más nobles de la forma republicana de gobierno: **la movilidad en el ejercicio del cargo, de parte de la persona titular de la función de gobierno.** Su no vigencia desnaturaliza la relación existente entre el gobernante, gobierno y gobernados. Aquello de la república, el atributo de la vocación de servicio que debe existir siempre en el que ejerce la función, y con ello el claro deslinde de sus cosas propias con las cosas públicas, se fue perdiendo, para mostrar el puesto de gobierno como un lugar de privilegio, y de ejercicio de influencias en la búsqueda de concreción de las ambiciones y necesidades personales.

Esta Córdoba mediterránea, «La Docta» —única sede, durante el período colonial de un Obispado y de una Universidad en el territorio de lo que hoy constituye la República Argentina, salvo la incorporación, en los últimos tiempos, de la sede de Obispado en Buenos Aires y Salta,— desde su fundación, en 1573, hasta los tiempos contemporáneos, fue muy celosa, como sociedad política, en el control del comportamiento de los gobernantes, de los actos de gobierno, y de las actitudes de los que ocupaban los puestos de función en relación a las cosas públicas. Estaba marcado en ella todo el estilo de la República Indiana, o República Española en Indias. Estaban presente todo lo que el pueblo español había ido arrancado a los reyes y a los señores feudales en los tiempos de la reconquista —expulsión de los moros— y hecho sellar en los pactos medievales. La inviolabilidad de la correspondencia, del domicilio, y demás garantías del respeto del individuo, ciudadano o persona, como también el *resguardo de la cosa*

pública de los actos del gobernante, quienes debían rendir, ineludiblemente, la *residencia*, como requisito previo para desempeñar, o continuar el desempeño, o retiro, del ejercicio de cargos de función de gobierno.

La periodicidad de la función, la no continuidad repetida en el ejercicio del cargo, estaba dentro de las formas y contenido de la República Indiana. De ahí que en un repaso de Córdoba y su historia, vemos que todo ello estuvo vigente desde el primer momento. Durante el período hispano o colonial, primero, todo Teniente de Gobernador, y después, todo Gobernador, duraron en el cargo cuanto más el término de ley, y a pesar de las dificultades propias de la época fueron contados los casos de los que desempeñaron funciones repetidas durante más de diez años, y siempre previo juicio de residencia, todos los cuales han dado que hablar por su meticulosa forma de examinar la función, y la copiosa documentación recogida en la instrucción. Después, durante el gobierno Patrio, por la falta de organización política, existe un período, que sin duda se violentan las garantías mínimas que la sociedad se daba para sí. Es el período de Manuel López «EL QUEBRACHO», quien asumió el cargo de gobernador en noviembre de 1835, después del lamentable episodio del asesinato de Facundo Quiroga, y la seguidilla de Gobernantes interinos. Manuel López gobierna de una forma muy particular, y con la titularidad de «Gobernador Propietario» (desde el 30 de marzo 1836), y su mandato se extiende hasta el día 27 de abril de 1852. Una asonada, pueblada, de ese día, gestada por los *nuevos aires* después de la batalla de Caseros, dió término a su función. Solo se lo retiro del cargo, no se lo incriminó, ni se dictó penalidad alguna en su persona. Lo que se buscó *fue salvar la forma republicana*, la continuidad en el ejercicio del poder de parte del mandatario era una desprolijidad que había que corregir. Su mismo ministro de Gobierno, el Dr.

Alejo del Carmen Guzmán, paso a desempeñar el cargo de Gobernador, primero como interino y después, el 27 de junio de 1852, la Honorable Legislatura lo designa *Gobernador Propietario*, previo derogarse todas las normas dictadas ex-profeso durante el gobierno de López que posibilitaban la reelección permanente. A su vez, a partir de entonces, por una norma muy especial que la Honorable Legislatura dictó el 25 de junio de 1852, el mandato del cargo Gobernador se extendía por un período de tres años, y la persona que lo ejercería no podía ser reelecta *sin que hayan pasado dos períodos gubernativos contados desde su descenso*. El impedimento incluso llegaba a los parientes, *No podrá ser elegido gobernador ningún pariente del Gobernador saliente dentro del 4º grado de consanguinidad o dentro del 2º de afinidad, sin que pasen dos períodos gubernativos desde el descenso del pariente saliente*, señalaba el artículo 4º de la norma mencionada.

Antes de ese episodio del 27 de abril de 1852, existe un antecedente penoso que Córdoba debe tener más en la memoria. Es el ajusticiamiento, el 13 de noviembre de 1841, del Dr. Fermín Manrique. Este, quien se desempeñaba como Fiscal de Estado en Córdoba, había escrito unas líneas al Gobernador de Buenos Aires, al mismísimo Brigadier General Don Juan Manuel de Rosas. En la misiva iba la sugerencia de que Rosas intercediera para que en Córdoba se respetaran las actitudes republicanas. Siendo tiempo de elecciones de gobernador, le pidió a Rosas que ejerciera influencias para que en Córdoba se eligiera a otra persona, *y no siempre la misma por acto repetido*. En realidad, según cuentan las crónicas históricas de entonces –no muy parejas en sus relatos– la queja era mayor, y con alguna intencionalidad... se sugería la idea de que se tratara de elegir a algún doctor para dicho cargo... Rosas, actuó a su estilo: envió la carta al mismo Manuel López, y le invitó a hacer justicia por su propia cuenta. Este,

en poder ya de la misiva, pidió al Dr. Fermín Manrique a que *reconozca la letra y firma*, y luego de ocurrido ello, ordenó su fusilamiento, en su misma presencia, en el paseo llamado del Marques, al mismo frente del lugar donde hoy se levante el Palacio de Justicia, y su cadáver –según dicen algunos– es el muerto que nos inauguró el camposanto hoy cementerio San Jerónimo. Después de ocurrido el ajusticiamiento del Dr. Manrique –sin juicio previo, y sin razón mas que el antojo y capricho– le fue fácil al Gobernador Manuel López mantenerse en el cargo. El día 27 de junio de 1844, el mismo día de término de mandato y fecha para asumir nuevo Gobernador, la Honorable Legislatura sancionó un Decreto por el cual se suspendió la elección del gobernador de que hablaba la Ley vigente –art. 8 Capítulo 14 del Estatuto Constitucional– y autorizó al ciudadano Brigadier General Dr. Manuel López a que siguiera continuando en el ejercicio del cargo de Gobernador Propietario por el término de tres años más. A los tres años, en 1847, se sancionó una nueva Constitución, donde, según el art. 7, Capítulo 14, el mandato del Gobernador duraba ya seis años, y podía ser reelegido tantas cuantas veces la Honorable Representación creyera necesario para sostener la «...tranquilidad pública, la libertad e independencia de Sud América y la Santa Causa Nacional de la Confederación Argentina...». El Estatuto constitucional anterior, el que había estado vigente, era el Reglamento Provisorio de la Provincia de Córdoba, el del 30 de enero de 1821, que había sido dictado por la Asamblea Provincial a iniciativa del Señor Gobernador Don Juan Bautista Bustos, y cuyo texto era una síntesis de las instituciones de la República Indiana, y de las entonces nuevas ideas del siglo, en especial, la que venían ya de los Estados Unidos, de la Constitución de esta Nación, y de algunos de sus estados, entre éstos el de Massachusetts, que había dictado su Ley Fundamental en el

año 1780, y cuyo texto constitucional fue material de lectura de Don José Gregorio Baigorri, encargado de redactar los textos del año 1821.

Córdoba incorporó el episodio del 27 de abril de 1852 dentro de los hechos memorables. Una de las principales arterias de la ciudad lleva el rotulado 27 DE ABRIL, y a partir de entonces, y por mucho tiempo, más de un siglo, a ningún sector de influencia de poder, o persona de trascendencia por su reconocimiento de mérito en los haceres públicos, se le ocurrió la idea de la continuidad en el cargo. Ni en los primeros tiempos de la constitución de 1855, ni en la de 1870, ni en la de 1883, cuando los gobernadores duraban solo tres años, se pensó en la reelección del gobernante. Tampoco lo fue cuando los gobernantes comenzaron a durar en sus cargos cuatro años. A partir de la constitución de 1923, norma que estuvo vigente hasta el año 1987. (esta reforma – se debe decir – no se puso en vigencia en forma inmediata, *para que nadie pensara que se hacía en beneficio de sector o persona determinada*, ... el mandato de los nuevos gobernantes, los que asumieron en 1925, se extendió hasta 1928, o sea fue de tres años, y recién los electos para sucederlos en ese año fue para un mandato de cuatro años, la formula radical Martínez – Ceballos, la que quedó trunca, primero por la renuncia de Martínez, para asumir la vicepresidencia nacional en la presidencia de Hipólito Yrigoyen, y después por el golpe del año 1930). Tampoco se permitía la reelección en la Constitución de 1949 – sancionada por la legislatura cordobesa en dicho año, por ejercicio de facultades extraordinarias emanadas de disposiciones de la Honorable Convención Constituyente a nivel nacional de ese mismo año, y dejada posteriormente sin vigencia, por Decreto–Ley 3744 –A del 16 de mayo de 1956. Se debe decir, existen dos ejemplos que hay que recordar. Existen dos gobernadores del

período de la organización nacional– y de la autenticidad de la participación popular a través del sufragio –que antes del Dr. Eduardo Cesar Angeloz, y los acontecimientos de los años 1987/1991– buscaron la reelección. Pero ellos plantearon los supuestos guardando las formas republicanas. El Dr. Ramón J. Cárcano, primer gobernador de Córdoba elegido por el voto secreto y universal, período 1913–1916, en 1925 se presentó nuevamente a elecciones como candidato a gobernador, y fue electo y cumplió funciones en período de gobierno 1925–1928. Y el Dr. Julio A. Roca, que fue gobernador de Córdoba en 1922–1925, y en 1928, después que había pasado el tiempo que la previsión de la norma constitucional indicaba, presentó nuevamente la candidatura, perdiendo la elección ante la referida fórmula radical Martínez – Ceballos.

En Córdoba, en el año 1986, cuando ya el recuerdo de la muerte del Fiscal Fermín Manrique había pasado al olvido, y los mensajes y dictados del 27 de abril de 1852 se habían aquietado, se concreta nuevamente el deseo de la reforma de la Constitución de la Provincia. Se vivía, en ese año 1986, un momento social muy particular. Parecía, entonces, que todo lo que se proponía desde el gobernante debía aceptarse como lo más apropiado y razonable, ya que aquel tenía consigo la legitimidad que le daba el apoyo que surgía del resultado del veredicto democrático del comicio electoral. El respaldo de la estructura partidaria, y el porcentual repetido en los actos electorales desde 1983, generaba aquello de que los titulares de la función de gobierno debían actuar como electores de mayor peso en todas las decisiones públicas, y su voluntad y persona debían sostenerse aun cuando fuere en contrario de principios básicos esenciales sobre los que se asentó, y asentaba, nuestra forma constitucional de gobierno. En ese entonces los cordobeses tomamos un dejar hacer, y aceptamos como positivo toda propuesta que venía del gobernante, sin ejercer

integralmente la participación política –cotidiana y real– con propuestas, sugerencias e ideas en todo lo que aconteciere. Ese descuido, por qué no, llevó a aceptar válida toda sugerencia que venía desde el ejercicio del poder, sin detenernos a analizar en detalle la importancia de cada iniciativa, su incidencia en el cuerpo político, y su relación con los principios mayores de la vida democrática y republicana de Córdoba en su historia como sociedad política.

Así fue como la propuesta del año 1986, de reforma de la constitución de Córdoba, con clara intencionalidad de búsqueda personal para el entonces gobernador –y sus entonces seguidores– y sus amigos de fuerzas políticas opositoras pero con los que tenía amplio diálogo, por qué no decirlo, fue dejada hacer por los cordobeses, a pesar que, desde el vamos, se violentaron normas constitucionales. Que importaba todo ello, si en el fondo encerraba el secreto de la reelección del Dr. Angeloz, que nos iba a traer un beneficio, porque todo andaba bien y había que continuar bien con la continuidad del gobernante. Era mejor, a correr los riesgos del cambio.

De nada sirvió que entonces algunos sinceros radicales hiciéramos valer nuestras ideas contrarias a la reforma, a la forma en que se había efectuado la convocatoria, y que se tratara de preservar principios políticos ya propios de Córdoba, en resguardo de lo que ya era de gran valor, y se podía exhibir con orgullo al resto del país, la República de Córdoba, que ya venía consolidándose desde el mismo día 27 de abril de 1852, y que en su andar institucional había dado múltiples gobernantes y funcionarios que hoy son invocados como hacedores de la patria. Todas las voces que se levantaron impugnando algunas iniciativas que se llevaron a la reforma constitucional, entre ellas la de la reelección del gobernante, expuesta por el entonces señor senador de la Nación por

Córdoba Dr. Fernando H. Mahum, dentro del mismo partido gobernante –encuentro ampliado de radicales en Alta Gracia, febrero de 1987, para analizar el resultado no muy auspicioso del acto electoral, pro reforma efectuado a fines de 1986– fueron acalladas por los seguidores entonces de la persona del Dr. Eduardo César Angeloz. En aquel año 1987 la fuerza de la mayoría ejercida de parte de los múltiples sectores de lo que se expresaba como Línea Córdoba, el movimiento interno del radicalismo que respondía al gobernador, movimiento que detentaba el gobierno del partido y el gobierno de la provincia, y junto y sin discusión de ideas, con el otro sector del radicalismo de Córdoba, el alfonsinista de Renovación y Cambio, que detentaba el gobierno del partido y del estado a nivel Nacional – impusieron solo al ostracismo partidario a los que plantearon discusión de ideas con seriedad y con fidelidad a los principios republicanos y radicales. Expresaba, hace ya casi unos treinta años, unos de los documentos que ayudamos a redactar del entonces *Movimiento Nacional Sabatinista*, en una presentación que este efectuó al Comité de la Provincia de U.C.R, referente a nuestra solicitud de que en la reforma de la Constitución de la Provincia se sigan las ideas y principios republicanos de Córdoba, y la normativa constitucional, señalándose algunos aspectos en contrario a ella en la sancionada Ley a propósito de convocatoria, la número 7420 “...estamos convencidos de que el error cometido –el de convocar a la reforma sin considerar las mecánicas propias de procedimiento para la reforma constitucional, previstas, entre otros, en el art. 175 de la Constitución de 1923– *se ha de reparar*, ya que lo contrario importaría acomodar las normas del estado de derecho a necesidades de personas y pretensiones partidarias determinadas, y no estas a aquellas, *pensamiento triste que nos viene a la mente* ante la evidencia de una realidad republicana confusa donde no se deslindan claramente los

funcionarios del partido político gobernante con los del poder gubernamental, y donde se habla de democracia participativa, pero por otro lado se propicia la formación de una lista única, propia de acuerdos mezquinos a espaldas de grandes mayorías, y no de la discusión franca y serena de las ideas que genera el espíritu democrático... Para la vigencia plena de la vida democrática debemos esforzarnos siempre en fortalecer el hábito de obediencia a la constitución, a los principios y valores que ella contiene, obediencia, que por lo demás, debe ser siempre *leal y sincera*, que *vaya a la sustancia*, y no quedar en las exterioridades,... La prudencia debe estar presente siempre en cada uno de los actos del gobernante....”.

Pero claro, en aquellos momentos, por más claros y sólidos que fueran los principios que levantarán posturas distintas, las palpitaciones del corazón dominaban los dictados del razonamiento en el hacer en conductas de los titulares del partido y del gobierno. Se avanzó en contrario a todo ello, se modificó la constitución de Córdoba en su imposibilidad de reelección del gobernante, se dio factibilidad a la reelección, y, como de la mano, siguió el acto electoral con la reelección del gobernante Dr. Eduardo César Angeloz, y posterior a ello, y como ya navegando en lo negativo, la tercer propuesta de Angeloz Gobernador en el año 1991.

Hoy día, ya a la distancia de aquellos momentos, solo de pasiones y de actitudes movidas por los latidos del corazón de parte de los que manejaban los resortes del poder gubernamental de la provincia, y con la realidad concreta de lo que ha quedado por el paso del tiempo, los gobiernos y las reformas instauradas, solo queda examinar las resultas, y ver qué hay de positivo, y si todos aquellos que señalan permanentemente su nivel de constitucionalistas, por haber participado en la Honorable Asamblea Constituyente de 1987, es ello antecedente de mérito para valer, o por el

contrario, debemos analizar las responsabilidades políticas que les caben por el hacer no acorde a las exigencias de Córdoba, su república desde siempre, y su necesidad de crecer.

Con la Constitución de 1987 se ha avanzado significativamente en múltiples aspectos. Está a la vista y no se puede negar. Especialmente con la incorporación a la normativa constitucional de todo lo referente a los derechos humanos, a los derechos de la niñez, de los jóvenes, los derechos sociales. Pero, desde ese entonces en adelante, se muestra la realización de la vida política con un cierto sinsabor, como si en algún momento del estadio de la participación política, que no podemos precisar debidamente, el sistema, en sus formas concretas de hacerse, desde las simples reuniones de vecinos, donde se expresan las primeras ideas, hasta el comicio, alguien nos hubiera quitado, o limitado, o cambiado, nuestra voluntad política, y lo que existe como resultado no es lo que queríamos individualmente, ni en forma colectiva. A veces pareciera, como si nuestros mayores, en tiempos anteriores, hubieran tenido otros ejemplos, y fueron más positivos sus logros a pesar de las múltiples dificultades que les tocó vivir, sin dudas totalmente adversas y distintas a la de los tiempos modernos. Nos preguntamos permanentemente que pasa con nuestra democracia, la mejor forma de expresarse por parte del pueblo, y ese *sinsabor* que vivimos, que nos lleva a reconocer a todos los actos de los gobernantes como legales, pero que, en los hechos, no nos identificamos con ellos en su totalidad. Que en definitiva, no reconocemos a dichos actos con todo el sello de lo genuino, auténtico, legítimo.

En realidad, pocos son los que saben que en 1987 Córdoba cambió en sustancia la forma de hacerse el sistema político republicano. Abandonó formas y principios muy nobles, existentes desde hacía mucho tiempo, que habían hecho raíces y dado frutos. No solo los cambios fueron en el

Poder Ejecutivo, y la inserción de la posibilidad de la reelección, también se modificaron aspectos del Poder Legislativo y del Poder Judicial, todo en normas que a la distancia merecen un examen, y porqué no variables, ya que, tal vez, sean concausas del sinsabor de la realidad con mucho de negativo que nos toca vivir.

En el Poder Legislativo se introdujo un aspecto que parecía intrascendente, que nunca se refiere, pero que en los hechos tocaba al fondo del rol del legislador. Se introdujo el rubro viático entre las retribuciones a percibir por parte de los señores legisladores –art. 97 de la Constitución de Córdoba de 1987– lo que llevó que a los señores legisladores con residencia permanente fuera de la ciudad, asiento de la legislatura de Córdoba, había que abonarles, aparte de las dietas, todos los gastos. Este nuevo rubro – viáticos– de los tiempos modernos, desdibuja la noble institución de la república y de la democracia, el Tribuno del pueblo, –o sea el Diputado o el Senador– donde la virtud es servir, para dar avance a una nueva forma que más se muestra como dependiente empleado Superior de la Provincia, donde prima la de retribuir, con buenos sueldos, y de por vida, (a través del régimen jubilatorio), los importantes –no se duda– servicios desempeñados. Qué lejos quedaron los ejemplos y comportamientos de otros tiempos. En el siglo pasado, la Convención Constituyente de Santa Fe –la que sancionó la Constitución Nacional de 1853– luz de la República, logró su obra, a pesar de la escasa retribución, o casi nada, de los servicios de sus hombres.

En el Poder Judicial se produce otro cambio de sustancia. Se deja de lado el sistema de nombramiento de los funcionarios del Poder Judicial a través del cuerpo colegiado, Honorable Senado, promovidos por una propuesta en terna del Poder Ejecutivo. Se instaura, en cambio, la designación

uninominal – el Poder Ejecutivo nombra, el Senado solo presta acuerdo. Art. 144 Inc. 9 de la Constitución de Córdoba. Aparece aquello, *silencioso, pero humano y existente en los hechos*, de «...yo te nombre...», o «...debes nombrar a aquel...», desdibujando el rol de funcionario judicial – funcionario público. Consecuente tal vez de ello, hemos visto la conducta repetida de algunos señores magistrados judiciales de esta Córdoba tomar actitudes mas de dependientes o empleados que de funcionarios del pueblo. Así lo muestran las acciones judiciales de amparo, entablada en su momento por la mayoría de los señores Jueces, integrantes del Poder Judicial de Córdoba, en una época de plena realidad de emergencia que vivía nuestra provincia, y la bandera siempre levantada de la intangibilidad de haberes, primando, en ellos, el resguardo de lo personal ante la grave situación, de por más notoria, en lo económico social, que atravesaban las arcas públicas y todo el pueblo de Córdoba. Se muestra la inmovilidad como una garantía de lo personal, y no de la función.

VOCES Y ECOS EN LA LEGISLATURA DE CÓRDOBA

*Jorge Orgaz*¹

I. Introducción

La reforma constitucional de 1987 no solo significó la modernización e innovación de numerosos principios y preceptos de nuestra Ley Fundamental Provincial, sino también una insustituible herramienta para el afianzamiento de la por entonces embrionaria democracia, en un marco de amplia legitimación social logrado por la construcción de consensos imprescindibles entre todas las fuerzas políticas cordobesas.

Por encima de las consideraciones de índole metodológica, creemos la constitución como pacto fundamental de una comunidad política, exige ser reinterpretada constantemente, con el objetivo de ensayar respuestas a los nuevos desafíos políticos, sociales, económicos y culturales que ella enfrenta, aunque sin soslayar la voluntad del constituyente plasmada en su particular diseño, como fidedigno código de análisis.

Concretamente, nos detendremos en la organización que efectuara del poder legislativo, intentando resaltar y argumentar sobre los inconvenientes que entendemos produjo la mutación del sistema bicameral propuesto, en uno de

¹ Profesor de Derecho Constitucional, Derecho Administrativo y Derecho Público Provincial y Municipal en la UNC y la UES 21.

naturaleza unicameral a partir de su más reciente enmienda, acaecida en el año 2001.

II. El advenimiento de la democracia y la ola de reformas constitucionales provinciales

Inmediatamente alcanzada la recuperación de la vida democrática en nuestro país, fueron varias las provincias que impulsaron una suerte de “primera ola” de reforma de sus constituciones, como Jujuy, La Rioja, Salta y San Juan, en 1986; Córdoba y San Luis, en 1987, y Catamarca y Río Negro, en 1988, con la finalidad de adecuarlas al nuevo escenario político que se insinuaba.

Junto a importantes modificaciones y novedades plasmadas en el texto de la Constitución de Córdoba, y en sintonía con la totalidad de sus precedentes desde 1870 (Hernández, S/F), el constituyente de 1987 mantuvo la organización bicameral del poder legislativo, integrándolo con las cámaras de diputados y senadores, a partir de su antiguo artículo 77 que inauguraba su reglamentación.

Luego, el artículo 78 disponía la primera de ellas estaría compuesta por:

sesenta y seis representantes elegidos directamente por el pueblo de la Provincia considerada distrito único.

Del número expresado, treinta y seis corresponden al partido político que obtenga la mayor cantidad de votos. Los treinta restantes se distribuyen entre los cuatro partidos políticos que sigan a aquél en orden a los votos obtenidos y que superen un mínimo del dos por ciento de los votos emitidos. La distribución de las minorías se hace del siguiente modo, conforme surja del resultado de la elección: veinte representantes al segundo; cinco

al tercero; tres al cuarto y dos al quinto. Si alguno de los cuatro partidos no alcanza el mínimo electoral exigido, el número de representantes que le corresponde por su orden, es adjudicado entre las minorías que han alcanzado ese mínimo en forma proporcional conforme lo establezca la ley.

Mientras tanto, el artículo 83 estipulaba respecto de la segunda, que sus miembros eran:

elegidos directamente y a pluralidad de sufragios por el pueblo de los Departamentos en que se divide la Provincia.

Los Departamentos cuya población no exceda los sesenta mil habitantes eligen un senador, los que tenga entre sesenta mil y cien mil dos, que corresponden a la mayoría; los que tengan entre cien mil y trescientos mil, eligen seis, de los que corresponden tres a la mayoría, dos al partido que le sigue en orden y uno al que resulte tercero; y los que tengan más de trescientos mil eligen ocho senadores, de los que corresponden cuatro a la mayoría, tres al partido que le sigue en orden y uno al que resulte tercero en la elección.

La transcripción de estas cláusulas se justifica, toda vez que posibilita advertir la ingeniería jurídica y política que fundamentó la integración de ambas cámaras legislativas, orientada a conseguir la más vasta participación y representación posible de las fuerzas políticas reconocidas en la provincia, conjugándolas con el fortalecimiento del sistema federal, como garantía de atención de los intereses de las distintas regiones que la componen.

Sucede que tras una prolongada y violenta dictadura, la conformación de la legislatura provincial con arraigo en un

nítido pluralismo partidario y el reconocimiento de las distintas idiosincrasias zonales representadas por sus integrantes, le permitió alcanzar un papel relevante como protagonista de la política cordobesa de fines del siglo pasado.

En otras palabras, el poder constituyente interpretó cabalmente el momento histórico que la sociedad argentina toda se encontraba transitando, diseñando un poder legislativo encaminado a dar los primeros pasos en el camino de la construcción de una democracia deliberativa, propiciada, entre otros, por Carlos Nino (1997), en la búsqueda de una mejora de la institucionalidad de nuestra joven democracia.

En esta línea de razonamiento, nos preguntamos si la profunda y generalizada crisis sufrida por nuestro país en los albores de este siglo, como entorno de la última reforma constitucional producida en el año 2001, justificó su transformación en unicameral, ² en un –supuesto– intento de dar

2 En su nueva redacción, el artículo 77 de la Constitución de Córdoba expresa que, *El Poder Legislativo de la Provincia de Córdoba es ejercido por una Legislatura de una sola Cámara de setenta miembros*. A su vez, la cláusula siguiente atinente a su organización, establece que *La Legislatura de la Provincia de Córdoba se integra de la siguiente forma: 1. Por veintiséis legisladores elegidos directamente por el pueblo, a pluralidad de sufragios y a razón de uno por cada uno de los departamentos en que se divide la Provincia, considerando a éstos como distrito único. 2. Por cuarenta y cuatro legisladores elegidos directa y proporcionalmente por el pueblo, tomando a toda la Provincia como distrito único. La distribución de estas bancas se efectúa de la siguiente manera: a) El total de los votos obtenidos por cada una de las listas se divide por uno, por dos, por tres y así sucesivamente hasta llegar al número total de las bancas a cubrir. b) Los cocientes resultantes, con independencia de la lista de la que provengan, se ordenan de mayor a menor hasta llegar al número cuarenta y cuatro. c) Si hubiere dos o más cocientes iguales, se los ordena en relación directa con el total de los votos obtenidos por las listas respectivas, y si éstas hubiesen logrado igual número de votos, el ordenamiento definitivo de los cocientes empatados resulta de un sorteo que a tal fin debe practicar el Juzgado Electoral. d) A cada lista le corresponden tantas bancas como veces sus cocientes figuren en el ordenamiento de las cuarenta y cuatro bancas. Para esta lista de candidatos a legisladores de distrito único se establece el voto de preferencia, conforme a la ley que reglamente su ejercicio.*

respuesta a los reclamos sociales que pregonaban la necesidad de abaratar los costos de la política.

De esta forma, el constituyente local adoptó el modelo legislativo de la mayoría de las constituciones provinciales, como las de Chaco, Chubut, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán; la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, abandonando el bicameralismo aún preferido, en cambio, por las de Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Salta, San Luis y Santa Fe.

Desde una perspectiva estrictamente teórica, pueden mencionarse argumentos en favor de ambos sistemas, que dieron origen a uno de los debates más difundidos en el derecho constitucional,³ motivo por el cual, no podríamos inclinarnos a priori por alguno de ellos. Así, mientras los partidarios del bicameralismo resaltan las ventajas de contar con un procedimiento que garantiza una mayor reflexión, estudio y control de las normas producidas, y que al mismo tiempo favorece la representación genuina de los intereses de las distintas realidades territoriales que componen la provincia; los defensores del unicameralismo, harán hincapié en los principios de celeridad, eficiencia y economía, que deben caracterizar la gestión del poder legislativo.

Sin embargo, si se realiza un análisis estadístico de la actividad desplegada por las legislaturas provinciales en los úl-

3 Cfr. Fernández Segado (1982), Dictamen de la Comisión Consultiva de Expertos, Universidad Católica de Córdoba (2008: pág 49 y ss.). Recordando el pensamiento de sus clásicos referentes, Maurice Hauriou, expresaba la dualidad de cámaras parlamentarias constituía una condición necesaria para la moderación del poder, a la vez que Emmanuel Sieyès sostenía que siendo la ley la manifestación de la voluntad general por antonomasia, no se concebía pudiera ser más que una en cada instancia legislativa (Fernández Segado, 1982: 62).

timos años, la proyección de los resultados obtenidos admite formular otras consideraciones acerca de la conveniencia de escoger uno u otro, como ocurre concretamente respecto del poder legislativo cordobés.

III. Signos de una prolongada hegemonía

Poco tiempo atrás, el 28 de diciembre de 2015, en un informe periodístico aparecido en el diario La Voz del Interior, Mariano Bergero evaluaba el rendimiento alcanzado por la Legislatura de la Provincia de Córdoba, durante el período de sesiones correspondiente al año que se aprestaba a finalizar.

De su minuciosa descripción, surgía claramente el oficialismo había marcado el pulso de la agenda legislativa local, teniendo en cuenta que aproximadamente el noventa por ciento de los proyectos presentados y posteriormente convertidos en ley, encontraron su iniciativa en el bloque del partido gobernante,⁴ mientras que los pocos puestos a consideración por parte de las fuerzas opositoras, terminaron naufragando en el extenso mar de las buenas intenciones.

Sin embargo, el dato más preocupante de esta profunda asimetría radica en que, como viene ocurriendo de forma inalterable desde 2001, una holgada mayoría de aquéllos, cercana al cincuenta por ciento,⁵ fue elaborada en los despachos del Poder Ejecutivo local, circunstancia que refleja una riesgosa intromisión en los asuntos propios de la Legislatura que,

⁴ Según los datos de la Secretaría Legislativa de la Legislatura de la Provincia de Córdoba. Disponible en <http://www.legiscba.gob.ar/>. Fecha de consulta, 29 de mayo de 2017.

⁵ Cfr. Secretaría Legislativa de la Legislatura de la Provincia de Córdoba. Disponible en <http://www.legiscba.gob.ar/>. Fecha de consulta, 29 de mayo de 2017.

ajena a situaciones coyunturales vinculadas, entre otras, a la incapacidad o desinterés de sus integrantes en la formulación y tratamiento de sus propias propuestas, nos sitúa frente a un problema de fondo alrededor de su actual fisonomía.

No se trata solamente, entonces, de cotejar los resultados logrados por la Legislatura cordobesa según las disímiles composiciones propuestas por las dos últimas reformas constitucionales, sino también de ponderar en qué medida cada una de ellas colabora con el fortalecimiento del principio de división y equilibrio de poderes, como fundamento del sistema republicano de gobierno.

En tal sentido, entendemos que como consecuencia de la reforma producida en el año 2001, por impulso del entonces gobernador de Córdoba, aquélla ha sufrido un sensible retroceso en la conducción de la política local, al agrietar la armonía en el funcionamiento de los poderes estatales, acotar sensiblemente las posibilidades de controlar su gestión y afectar el federalismo, principios todos que pese a integrar el núcleo duro de nuestra constitución provincial, no recibieron la atención merecida por la convención constituyente en dicha oportunidad.

A diferencia de su antecesora de 1987, en donde las ventajas y desventajas de adoptar el sistema bicameral o unicameral, fueron arduamente debatidas –como también en el ámbito de la doctrina y los partidos políticos de entonces–, apremiada por los tiempos, los propios –recordemos que la ley declarativa de la necesidad de la reforma estableció el exiguo plazo de una semana para realizarla– y los del gobierno –urgido por establecer bases institucionales sólidas sobre las cuales asentar su proyecto político–, y obsesionada por reducir lo que consideraba “los costos de la política”, limitó sus deliberaciones a unos pocas razones que desprovistas de una

visión constitucional compleja y sistémica, hallaron la solución a este problema en la amputación del senado provincial.

Por todo ello, insistimos en la idea que transcurridos ya más de tres lustros de su sanción, resulta incontestable la languidez política de la Legislatura cordobesa obedece y conduce al mismo tiempo, al robustecimiento del Poder Ejecutivo, que vulnerando reiteradamente las moderadas fronteras republicanas para invadir el ámbito propio del legislativo, ha terminado por erosionar peligrosamente las bases mismas de la república local.

IV. Los daños colaterales

El debilitamiento político de la Legislatura provincial, originado por la supresión de su cámara de senadores, como dijimos, terminó por afectar seriamente principios rectores de nuestra organización constitucional, ya que tornó difusos los límites que separan los poderes estatales, ineficaz el control del gobierno y endeble el federalismo.

La cristalización de la mayor influencia ejercida por el Poder Ejecutivo sobre ella desde la última reforma constitucional, fijando los ejes centrales de su actividad mediante la remisión de la mayoría de los proyectos que se convertirán seguramente en leyes, sin enfrentar prácticamente debate alguno respecto de sus contenidos o alcances, por efecto del aceitado y rutinario funcionamiento de la maquinaria de la “mayoría automática” prevista para su aprobación, ha logrado en la práctica se convierta paradójicamente en el principal legislador local.

Tal situación, sobre la cual no es necesario explayarse para advertir su gravedad, difumina los márgenes competenciales de los poderes estatales, desnaturalizando una de las

funciones esenciales del cuerpo legislativo, establecida especialmente en el artículo 104 de la Constitución provincial, referida a su capacidad de iniciativa en materia legal.

Por otra parte, y de acuerdo a los datos que también ofrece el informe mencionado, resulta fácil comprobar que los procedimientos de control con los que cuenta el legislador para supervisar la actuación de la administración, como las interpelaciones⁶ o los pedidos de informes⁷ resultarán infructuosos a la hora de ser requeridos, teniendo en cuenta que si ésta cuenta con la capacidad para imponer el tratamiento y aprobación de las propuestas de su interés casi sin reparos en el recinto legislativo, también la ejercerá, y con mayor razón, para impedir prosperen aquéllas vinculadas al monitoreo de su gestión intentadas por aquél.

Resulta que la combinación de los distintos sistemas electorales utilizados para integrar la Legislatura, en los términos del artículo 78 de la Ley Fundamental local, con una arraigada cultura política proclive al voto de lista completa, aseguran al partido gobernante un número mínimo de legisladores afines lo suficientemente amplio como para imponer cómodamente y sin mayores sobresaltos, sus propios criterios acerca de la orientación a seguir en el terreno legislativo.

6 Establece el artículo 101 de la Constitución de Córdoba que *La Legislatura puede hacer comparecer a los Ministros del Poder Ejecutivo al recinto o a sus comisiones, para pedirles los informes o explicaciones que estimen convenientes, previa comunicación de los puntos a informar o explicar. Los Ministros están obligados a concurrir. En todos los casos, la citación debe hacerse en un plazo no inferior a cinco días, excepto que se tratase de un asunto de extrema gravedad o urgencia y así lo disponga la Legislatura por mayoría absoluta de sus miembros. El titular del Poder Ejecutivo puede concurrir, cuando lo estime conveniente, en reemplazo del o de los Ministros convocados.*

7 El artículo 102 de la Constitución de Córdoba, afirma que *La Legislatura o los legisladores individualmente pueden pedir al Poder Ejecutivo informes por cuestiones de interés público, para el mejor desempeño de su mandato. Los informes así solicitados deben evacuarse dentro del término fijado por la Legislatura.*

Por otra parte, la poda del senado provincial de su texto, abrió una penetrante herida en el sistema federal cordobés, privándolo del escenario natural de discusión y resolución de los asuntos y problemas asociados a la problemática específica de cada región, que enriquecía la vida política, social, económica y cultural cordobesa.

En este punto, creemos la actual conformación unicameral de la Legislatura no logró evitar la atención de las diversas realidades departamentales se viera perjudicada, pues entremezclándose con el tratamiento de las demás cuestiones del quehacer legislativo, impide se contemple en su verdadera dimensión la particular idiosincrasia del legislador proveniente del interior provincial y los intereses cuya defensa ejerce, además de excluir de tan importante tarea a las fuerzas políticas minoritarias, aunque hubieran perdido las elecciones por escaso margen de votos.

Entendemos la forma federal de estado adoptada por la Constitución de Córdoba⁸, conduce naturalmente al sistema bicameral, en donde pueden conjugarse la representación del interés provincial común, en la cámara de diputados, con los particularismos que presentan las distintas localidades, en el senado. Es decir, como lo tiene acreditado la doctrina comparada mayoritaria, existe una estrecha relación entre el federalismo y bicameralismo.

Sin duda alguna, sería ilusorio pensar el solo restablecimiento del sistema bicameral en la Legislatura resolvería de raíz e instantáneamente los inconvenientes señalados, pero considerando su funcionamiento hasta el 2001, momento en el que fue sustituido por el formato unicameral, permitiría al menos morigerarlos y, a partir de allí, fortalecer el debilitado

8 El espíritu federal de la constitución local surge de su preámbulo, y los artículos 1, 16, entre otras disposiciones complementarias y concordantes.

equilibrio de poderes que caracteriza al régimen político provincial en el presente.

En primer lugar, conforme ya se sostuvo, la existencia de dos cámaras legislativas impediría el estudio vertiginoso y superficial de las iniciativas promovidas por el Poder Ejecutivo, que obligado a sortear un procedimiento de doble instancia, le demandaría abrir nuevos canales de negociación con la Legislatura, que en consecuencia vería robustecido su papel institucional en gobierno mediante la elaboración de normas en el marco de una democracia con mayores consensos.

En segundo término, al recuperar ésta una mayor envergadura y autonomía políticas, podría recurrir regularmente a los distintos mecanismos de control con los que cuenta para examinar si el accionar de los funcionarios de la administración se ajusta a los contornos de la juridicidad, con la expectativa de lograr resultados más satisfactorios que los ofrecidos por un presente plagado de intentos fallidos en esa dirección y de vital importancia para el republicanismo.

Finalmente, y en consonancia con lo que acabamos de afirmar, el retorno del senado significaría recuperar el ámbito inherente a la defensa de los intereses federales de los distintos departamentos que fraccionan el territorio provincial, revitalizando su actividad política y encaminándola a designar sus más genuinos representantes, quienes gozarían de una esfera de mayor independencia institucional del gobierno de turno para enarbolar los reclamos en ellos originados.

En otras palabras, el retorno al bicameralismo significaría reforzar la autoridad de la Legislatura frente al gobierno y proporcionaría mejores soluciones a problemas que diariamente presenta una provincia como Córdoba, de múltiples y complejos paisajes no sólo geográficos sin también políticos y que, como tales, requieren una atención especial.

V. Tiempo de reformas

Habiendo transitado más de tres décadas de la recuperación de la democracia en nuestro país, nos encontramos inmersos en un proceso de profundización y cambio institucional que tiene en la trascendental reforma de su constitución en 1994, su hito sobresaliente, habiéndose extendido a su legislación civil, que necesita adecuarse al renovado marco normativo establecido también con importantes modificaciones.

Por ello, creemos la dirigencia política cordobesa cuenta con una excelente oportunidad para comenzar a edificar los consensos necesarios para llevar adelante una nueva reforma de la constitución local, que partiendo de un enfoque global y complejo de sus instituciones y sin urgencias coyunturales que la condicionen, permita adecuarlas a los tiempos que corren.

Estimamos podría traerse a debate la legitimación procesal del Defensor del Pueblo, la reestructuración del Tribunal de Cuentas, la incorporación constitucional del Consejo de la Magistratura, la mayor participación ciudadana en los procedimientos administrativos en donde se halle involucrado el interés público, el papel de los poderes locales en los procesos de integración regional supranacional, y fundamentalmente, el necesario regreso al bicameralismo legislativo, entre otros temas.

En este último tema, como vimos, no siempre volver sobre nuestros pasos en materia constitucional para recuperar el sistema bicameral en la Legislatura significa un retroceso político ya que, por el contrario, en ocasiones como la que estamos analizando partiendo de los alarmantes resultados obtenidos desde la implantación de la estructura unicameral, se traduciría en diversas ventajas institucionales a las que debemos aspirar sin demoras.

También, ello colaboraría a elevar sustancialmente el pobre nivel de la discusión política provincial, saturada de los números que ofrecen las múltiples encuestas y las coloridas y risueñas imágenes de los candidatos, pero vacía de propuestas sustentables de mediano y largo plazo, que permitan proyectar una mejorara en la calidad de vida de la ciudadanía.

En definitiva, el gran desafío de la próxima reforma constitucional en Córdoba consiste en retomar el bicameralismo, aunque la integración de cada una de sus cámaras exija formular nuevas argumentaciones o alternativas, que conjugadas con los principios rectores e indisolubles en el derecho público como son la representatividad y la eficacia, aseguren su necesario protagonismo político.

Quizás, de esta forma, en el viejo edificio anclado en la esquina de las calles Deán Funes y Rivera Indarte en el mismo corazón de Córdoba, se escuchen nuevamente con fuerza las voces de los legisladores que, adornadas con distintos cantos y tonadas, sepulsen poco a poco los ecos de las órdenes generadas en otros despachos no muy lejanos, pero emanadas de otro poder del Estado.

VI. Bibliografía

Dictamen de la Comisión Consultiva de Expertos, Universidad Católica de Córdoba (2008). Así no va más. Diagnóstico y propuestas de reforma político-electoral de la Provincia de Córdoba.

Fernández Segado, Francisco (1982). El bicameralismo y la naturaleza del senado. *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2(6).

Hernández, Antonio María (S/F). Breve reseña de antecedentes constitucionales en la Provincia de Córdoba. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, en <http://www.acader.unc.edu.ar>.

Nino, Carlos Santiago (1997). *La constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa.

CONSTITUCIONALIZAR UN SIGLO DE LUCHA. LA REFORMA DE 1987 Y EL DERECHO DEL TRABAJO EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

*Gastón Pintos lacono*¹

*Juan Ferrer*²

I. Introducción

El 26 de abril de 1987, unos años después de recuperada la democracia en nuestro país, la Convención Constituyente convocada a tal efecto sancionó una de las reformas más integrales al texto constitucional de la Provincia de Córdoba. En un claro acto de promoción de nuestra *cultura constitucional*, treinta años después de aquel hito institucional, la Legislatura provincial invitó a reflexionar sobre los aspectos centrales de dicha Constitución, su imaginario, sus influencias y el impacto que ella tuvo tanto en la vida de la comunidad política cordobesa como en el derecho público provincial.

En ese contexto se inserta esta reflexión, circunscrita a rescatar la importancia de aquella reforma para el mundo

1 Abogado (UNC). Candidato a Magíster en Argumentación y Derecho (UNC). Candidato a Doctor en Derecho y Ciencias Sociales ((UNC). Adscripto de Historia del Derecho Argentino en la Facultad de Derecho (UNC). Profesor virtual de Historia del Derecho y de Derecho Público Provincial y Municipal en la carrera de Abogacía de la Universidad Siglo 21.

2 Abogado (UNC). Magíster en Democracia y Gobierno (Universidad Autónoma de Madrid). Doctor en Derecho y Ciencias Políticas (Universidad Autónoma de Madrid). Investigador de la Universidad Siglo 21. Profesor de Historia del Derecho Argentino en la Facultad de Derecho (UNC). Profesor virtual de Historia del Derecho y de Derecho Público Provincial y Municipal en la carrera de Abogacía de la Universidad Siglo 21.

del trabajo y de los trabajadores. El horizonte de expectativas que plantea, traduce años de lucha y recoge reivindicaciones de movimientos obreros, sindicatos, clase trabajadora y proletaria. Si bien la sola declaración normativa no es garantía de cumplimiento y ejecución, para comprender la relevancia que tuvo la incorporación de ese grupo de principios y derechos en la norma fundamental de nuestra Provincia, resulta indispensable realizar un recorrido por nuestra historia social, política y jurídica.

El enfoque histórico nos ofrece una visión particular. La mirada hacia el proceso de génesis de la normativa laboral moderna tiene la potestad de mostrarnos el carácter contingente y eminentemente político del marco contextual de sanción de los derechos, especialmente de aquellos transversalmente vinculados a los recursos económicos. La configuración del Derecho del Trabajo no escapa a las tensiones de poder entre distintos sectores sociales, y su historia sólo puede ser comprendida haciendo un pequeño esfuerzo, cambiando los “lentes” con los cuales miramos –y pensamos– nuestra realidad, ubicándonos en un contexto muy distinto al que vivimos hoy y al que vivieron los constituyentes en 1987.

II. El surgimiento del Derecho del Trabajo. Su dimensión legal

A finales del siglo XIX, el orden constitucional nacional se encontraba configurado por el modelo ideado en 1853/60. Según la esencia del federalismo adoptado, se había delegado en el Congreso Nacional la potestad de dictar los códigos “civil,

comercial, penal y de minería” (art. 67, inc. 11)³. El modelo de la codificación moderna –que llevaba por entonces apenas medio siglo de existencia– se apoderaba del mundo jurídico en materia de derecho sustantivo, y la decisión política consistió en delimitar las competencias legislativas de las provincias en su ámbito material.

Una vez que la estructura institucional diseñada comenzó a dar sus primeros pasos, asomaron nuevos problemas en una dimensión que trascendía al debate político–institucional, y se manifestaron en un conjunto de consecuencias sociales derivadas del proceso de urbanización e industrialización en el que se encontraba la Argentina moderna de fines del siglo XIX: *la cuestión social*⁴. El período en cuestión responde a las características de aquellos de transición, signado por una realidad social que amenazaba un orden político que, tal como se encontraba establecido, resultaba insuficiente según su textura para contener una problemática estructural visibilizada en manifestaciones sociales, y desafiante en términos de cuestionamiento político ideológico.

Por entonces, la expansión del comercio interno, el aumento considerable de las exportaciones agropecuarias unos años después de la crisis financiera de los ‘90, el ingreso de capitales extranjeros y la eliminación del “problema del in-

3 Artículo 67 CN: Corresponde al Congreso... Inc. 11) Dictar los Códigos civil, comercial, penal y de minería, 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 especialmente leyes generales para toda la nación sobre naturalización y ciudadanía, con sujeción al principio de la ciudadanía natural, así como sobre bancarrotas, sobre falsificación de la moneda corriente y documentos públicos del Estado, y las que requiera el establecimiento del juicio por jurados.

4 Utilizamos esta expresión largamente consensuada en la historiografía para hacer alusión al “conjunto de consecuencias sociales del proceso de inmigración masiva, urbanización e industrialización que transformó al país” a finales del siglo XIX. (Zimmermann, 1995:11–12).

dio”, fueron fenómenos acompañados de un creciente proceso inmigratorio como consecuencia de las depresiones económicas del '80 y del '90 en Europa (principalmente Italia y España, pero también Francia, Alemania, Rusia, entre otros) (Rapoport, 2007:53). La transformación demográfica se reflejó principalmente en dos planos, por un lado, el arribo de inmigrantes extranjeros⁵, y por otro, el dinámico proceso de urbanización que en apenas 30 años reconfiguró el mapa demográfico del país con una elevadísima tasa de migración interna campo-ciudad⁶. A la situación económica se sumaron los problemas consecuentes de la transformación demográfica y las condiciones de vida: falta de vivienda, suba en el precio de los alquileres, inconvenientes de higiene y seguridad urbana; en gran parte, debido al hacinamiento de los pobladores alojados en viejos inmuebles casas de inquilinato o “conventillos”. Esta *fiebre del progreso* (Martiré, 1961:110) –impulsada por el predominio en el marco político/ideológico de un liberalismo triunfante en su plan secularizante–, sembró la semilla de la problemática obrera y allanó el camino para el surgimiento de la problemática obrera.

Este breve repaso del contexto político y social de principios de siglo retrata el marco en el que se dictaron las primeras leyes que regularon el trabajo por cuenta ajena en nuestro país, esencialmente diferente al de la época que lo precedió –principalmente– en virtud del desarrollo e implementación de tecnologías modernas en los procesos de producción, y el

5 En el período que va de 1861– 1880, ingresaron mas de 400.000 inmigrantes, en el período 1881–1910, ingresaron al país más de 2 millones, cifra a la cual hay que restarles los que se fueron del país. Pero según el Departamento de Inmigraciones para 1930, permanecían en el país mas de 3 millones de inmigrantes. (Rapoport, 2007:54).

6 Si bien hacia 1869 “más de dos tercios de los habitantes todavía vivían en el campo, para principios del siglo siguiente ya la mitad habitaba en ciudades”, (Adamovsky, 2012:27).

marcado crecimiento del sistema capitalista, teniendo como territorio primordial los centros urbanos. Liberalismo e industrialización entraban en tensión en una sociedad que todavía se edificaba sobre los vestigios de sus estructuras y concepciones tradicionales de poder.

Todos estos condicionantes sociales impactaron en el mundo del trabajo urbano. La “cuestión obrera” (Lobato, 2007:145), definida en esos términos ante la creciente visibilidad de los problemas relacionados con las condiciones de vida y de trabajo, no sólo en la ciudad de Buenos Aires sino también en otras ciudades del territorio nacional como Rosario y Córdoba, hizo irrupción como una derivación específica de la problemática general. El sector trabajador comenzó a desarrollar acciones conjuntas y a unirse detrás de una misma manera de concebir el mundo y de entender la relación capital–trabajo.

Las organizaciones obreras se extendieron a partir de la década del '80⁷. Como protagonistas de la escena política, llevaron adelante sus luchas reivindicativas de derechos y mejoramiento en las condiciones de vida de los trabajadores, en ocasiones con métodos más radicales que otros –principalmente las encabezadas por anarquistas–, pero en general con

7 De las distintas organizaciones obreras que se fueron constituyendo después de la creada por los tipógrafos en 1878, las más relevantes en términos nacionales fueron: en 1901 la FOA (Federación Obrera Argentina), que en 1904 –dirigida por anarquistas– cambiaría su denominación a FORA (Federación Obrera Regional Argentina), acentuando el carácter internacional de la lucha obrera de la época. En 1903 se constituyó la UGT (Unión General de Trabajadores), en manos principalmente de los socialistas. Pero fue la corriente del “sindicalismo revolucionario” –apostando a la no participación en la política institucional– la que iría ganando mayor influencia en el movimiento obrero, fundando la CORA en 1909 (Central Obrera Regional Argentina). En 1918 se funda el Partido Comunista, escindiéndose del Partido Socialista, y canalizando una cuarta corriente dentro del movimiento, atraídos por la Revolución Rusa de 1917. (Adamovsky, 2012:93).

paralización del trabajo y toma de espacios públicos, lo cual sacudía a la estructura institucional poniendo en discusión ideológica-política el entorno en el cual se desarrollaban las relaciones laborales.

Planteado el conflicto en esos términos, surgió la necesidad de que las diversas estructuras sociales como la Iglesia⁸, los movimientos obreros y—principalmente—, los sectores políticos estatales de la época pensarán en nuevas estrategias de abordaje, adoptando soluciones legislativas. Con ese objeto, mirar los cambios y procesos que habían sucedido en otros lugares del mundo, especialmente en Europa donde se habían vivido procesos similares a comienzos del siglo XIX, parecía razonable. Se buscaba en aquellas regulaciones extranjeras, nuevos dispositivos de control que permitieran regular relaciones con características bien diferentes al pasado autóctono, mecanismos superadores de los métodos de control más tradicionales como, por ejemplo, la papeleta de conchabo.

En nuestro país, los reclamos obreros no solo se limitaban a las protestas públicas y movilizaciones, sino también tradujeron sus acciones en pedidos concretos a los órganos de gobierno para que llevaran adelante las reformas legislativas necesarias, con el fin de ofrecer soluciones a un mundo

8 A partir de los hechos sucedidos principalmente en Europa a lo largo del siglo XIX, la Iglesia católica desarrolló una doctrina conocida como la “Doctrina Social de la Iglesia” a partir de la encíclica “Rerum Novarum” publicada durante el papado de Leon XIII, en 1891. La influencia de esta corriente no es menor ya que tiene que ver con una concepción y participación del Estado y de las estructuras de poder político dominantes para contener, controlar e instaurar un orden social, puesto en jaque a partir de las tensiones generadas por las nuevas corrientes de pensamiento y el accionar de los sectores y movimientos obreros. En Argentina la Iglesia, canaliza su accionar en el mundo del trabajo, a partir de la formación de los Círculos de Obreros, siendo una de los precursores el padre Federico Grote.

que declamaba por acciones concretas⁹. La primera respuesta del Estado Nacional fue la represión. Las élites políticas encararon la cuestión como un problema de seguridad y orden público sancionando en el año 1902 la denominada “Ley de Residencia” N° 4.144 que habilitó al gobierno a expulsar a inmigrantes sin juicio previo. La norma fue utilizada, en sus primeros tiempos, para reprimir la organización sindical de los trabajadores, expulsando principalmente a socialistas y anarquistas. En aquel año fue presentado también el primer proyecto de Ley de Accidentes de Trabajo, poniendo a discusión innovaciones jurídicas para la época, como el concepto de “accidente de trabajo”, y el papel que cabe en ellos a “patrones” y “operarios”¹⁰.

En el año 1904 se presentó el Proyecto de Ley Nacional del Trabajo elaborado por Joaquín V. González, un verdadero Código Laboral tan relevante para la época y para la historia del Derecho del Trabajo porque se trató del primer intento de regulación sistemática de los diferentes ámbitos que constituyen la relación de trabajo: contrato de trabajo, accidentes de trabajo, seguro obrero, teoría del riesgo profesional para los accidentes de trabajo, trabajo a domicilio, trabajo de menores

9 A comienzos de 1890, la FOA realiza una presentación al Congreso de la Nación la aprobación de una legislación obrera que contemplara doce puntos precisos (entre otros la jornada de ocho horas, un descanso semanal de 36 horas, entre otros) que respondían directamente a las resoluciones adoptadas por el Congreso Obrero de París de 1889.

10 Pese a no haber sido tenido en consideración por diputados y no haber tomado estado parlamentario, el proyecto es relevante porque pone en discusión en el escenario parlamentario un nuevo enfoque sobre el concepto de responsabilidad jurídica por parte de los patrones de los establecimientos de trabajo y le da tratamiento legislativo a una práctica que ya había comenzado a esparcirse entre los industriales que era la contratación de un seguro para responder por los reclamos de indemnizaciones, entre otras cuestiones relacionadas a la relación de trabajo. El proyecto incluía la concepción de la “Teoría del Riesgo Profesional” y dejaba de lado la “Teoría de la Culpa” adoptada por el Código Civil.

y de mujeres, asociaciones industriales y obreras, tribunales de conciliación y arbitraje, la creación de la Junta Nacional del Trabajo, entre otras cuestiones trascendentes¹¹. A pesar de constituirse en un proyecto ambicioso fue rechazado desde distintos –y opuestos– sectores políticos, razón por la cual el Congreso nunca se abocó a su tratamiento.

Sin embargo, el proyecto fue hábilmente desmembrado y muchas de sus partes fueron propuestas en los años siguientes para legislar individualmente aspectos puntuales de la relación del trabajo con muy buenos resultados: la sanción en 1905 de la Ley N° 4661 de descanso dominical; la Ley N° 5291 de trabajo de mujeres y menores en el año 1907; unos años más tarde, en 1915, la Ley N° 9688 de accidentes de trabajo, heredera del desarrollo jurisprudencial de la doctrina del Riesgo Profesional¹². También en el año 1907 por medio de un Decreto firmado por el entonces Presidente de la República José Figueroa Alcorta se fundó el Departamento Nacional del Trabajo en el cual se delegó tanto la recolección y coordinación de datos relativos al trabajo como la inspección y vigilancia de las leyes laborales, imprimiendo un verdadero cambio en la regulación y control del mundo del trabajo.

Con posterioridad a aquel primer conjunto de leyes claves en materia laboral se sancionó un abanico de normas

11 Esta iniciativa coordinada por el Ministro del Interior del presidente Roca, fue preparada por un grupo de personas provenientes del ámbito académico y élites intelectuales de la época entre los que se encontraban Augusto Bunge, José Ingenieros, Federico Grote, Leopoldo Lugones, Alfredo L. Palacios, Pablo Storni. Fue destacable la participación en ese grupo de Juan Biale Massé (médico, abogado e ingeniero de origen catalán, oriundo de Mataró, (primer catedrático designado de la cátedra de Legislación Industrial y Obrera en la Facultad de Derecho de la UNC en 1906).

12 En 1903 y en 1905 el Juez Ernesto J. Quesada emite dos fallos que serían claves para las concepciones en materia de responsabilidad en el trabajo: “Leonardón c/Del Piano y Lucas” y “Oliveira c/Moreyra”.

que incrementaron la densidad reguladora del Estado en los diferentes ámbitos del trabajo. Siguiendo a Tissembaum, podemos decir que las hubo de acción administrativa, de naturaleza contractual, de previsión social y de orden internacional¹³. Sin embargo, el verdadero cambio transformador en el universo de la regulación jurídica e institucional del mundo del trabajo llegaría recién a partir del año 1943. En ese año, el Departamento Nacional del Trabajo fue desplazado por la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión a la que se incorporaron las funciones de numerosas reparticiones administrativas, distribuidas en otros ámbitos, que dotaron de posibilidades de acción concreta no conocidas con anterioridad. Como primer titular de la recientemente creada Secretaría se designó al entonces Coronel Juan Domingo Perón¹⁴.

La construcción del entramado normativo que tuvo como principal objetivo reglamentar la relación del trabajo se realizó en el marco de un orden jurídico –y político– liberal que funciona como horizonte interpretativo y referencial para los conceptos e instituciones legisladas en esta primera etapa.

13 Sin ánimo de exhaustividad sobre la obra de Mariano R. TISSEMBAUM PODEMOS MENCIONAR LOS TRABAJOS PRESENTADOS EN LA REVISTA DERECHO DEL TRABAJO “*EL CINCUENTENARIO DE LA PRIMER LEY DEL TRABAJO EN LA REPÚBLICA ARGENTINA. LA CODIFICACIÓN DEL DERECHO SOCIAL*”; “*LA PRIMERA LEY DE TRABAJO EN LA REPÚBLICA ARGENTINA (A CUARENTA AÑOS DE SU SANCIÓN)*”, ENTRE OTRAS.

14 Para dotar de mayor eficacia a las reparticiones encargadas de velar por el cumplimiento de las leyes obreras se consideró necesario “crear un organismo que centralice y controle esa actividad estadual, propiciando oportunamente las medidas adecuadas para una mejor armonía entre las fuerzas productoras”. El decreto–ley que la creó (15.074/43) trazó sus lineamientos: sería un organismo que permitiría “compulsar y remediar las múltiples necesidades que afligen a los hogares obreros, ejercer el más perfecto control sobre la aplicación de la legislación especial vigente y preparar el desarrollo de una política social”. La Secretaría absorbió las dependencias provinciales. Aunque algunas provincias dictaron leyes por las cuales se reservaron algunas facultades (control, constatación de infracciones), las funciones respectivas fueron ejercidas por aquella.

Las leyes especiales referenciadas fueron dictadas con el fin de complementar un Código Civil que se sustentaba en valores como la Autonomía de la Voluntad y la Igualdad Formal, para regular el por entonces “Contrato de Locación de Servicios”. Sin embargo, la operatividad de dichos principios condicionaba la potencia de las nuevas instituciones legisladas, limitándola. El mundo del trabajo clamaba por nuevos lineamientos y, sobre todo, necesitaba de un programa político e institucional que pudiera dotar de autonomía y especificidad al denominado “Nuevo Derecho”.

III. La dimensión constitucional del Derecho del Trabajo

El proceso de construcción normativa del constitucionalismo social reconoce entre las causas preponderantes de su gestación tanto las repercusiones sociales y económicas de las dos grandes guerras mundiales, como los procesos revolucionarios en los albores del Siglo XX y sus consecuentes crisis económicas e institucionales. Protagonistas de aquella arquitectura fueron las organizaciones internacionales obreras que antes, durante y después de las guerras referidas emitieron pioneras declaraciones de principios de derecho social (Conferencia Obrera de Leeds de 1916, Carta Sindical de Berna de 1919, el Cap. XIII del propio Tratado de Versalles y la consecuente creación de la Organización Internacional del Trabajo en el mismo año), principios que luego serían paulatinamente incorporados a los textos constitucionales, buscando garantizar “a la clase obrera de todos los países un mínimo de garantías de orden moral y material relativas al derecho del trabajo, derecho sindical, migraciones, seguros sociales, duración de la jornada, higiene y seguridad en el trabajo”. (Deveali, 1964:123.156).

En el espacio americano, la “Declaración de los Principios Sociales de América aprobada por la Conferencia Interamericana de la guerra y la paz en Chapultepec en 1945” instó a buscar soluciones para los problemas sociales, mejorando las condiciones de existencia de las clases trabajadoras de todos los países y recomendando a las repúblicas americanas la sanción de una legislación social protectora de la población trabajadora, atendiendo especialmente a las cuestiones más básicas de la relación laboral como salario, jornada, descanso, trabajo de mujeres y mejores, riesgos de trabajo, previsión, asistencia y seguridad social, seguro social. La República Argentina adhirió a estas conclusiones por decreto Ley 6945/45 ratificado por Ley N° 12837 de 1946.

A nivel constitucional una de las primeras Cartas en adherir, sistematizar y traducir los principios sociales que comenzaban a desarrollarse en preceptos jurídicos de la mayor jerarquía fue la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada en Querétaro a principios del año 1917. Fruto de un proceso de amplias transformaciones sociales, que respondía a los reclamos de índole popular vividos en aquel país, estableció una nómina de derechos y reivindicaciones de carácter social, concomitantes al régimen de garantías individuales. Un par de años más tarde, en noviembre de 1919, se dictó la denominada Constitución de la República de Weimar (Alemania), proyectando una renovación política e institucional especialmente sensible a la débil posición de los trabajadores en el contexto económico y social de la primera posguerra.

Los textos fundamentales de España (1931), Francia (1946) e Italia (1949) representan también hitos relevantes en la historia del constitucionalismo social. El primero de ellos declara desde sus primeras líneas que “España es una República democrática de trabajadores de toda clase, que se organiza

en régimen de libertad y justicia”, revalorizando jurídico-políticamente al trabajo y destacando su importancia dentro de un determinado proyecto político; el segundo consigna los derechos relacionados con el trabajo y la seguridad social a partir de su preámbulo; y el último marca un tipo particular de simbiosis entre la conceptualización del “trabajo” y la concepción política de la República, estableciendo en su artículo 1 que “Italia es una República democrática fundada en el trabajo”, explicitando más adelante que “es tarea de la República remover los obstáculos de orden económico y social que, limitando el derecho, la libertad, la igualdad de los ciudadanos impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la efectiva participación de todos los trabajadores en la organización política económica y social del país”.

Como se ha visto, el *constitucionalismo social* tuvo su irrupción en el mundo hispanoamericano durante la primera mitad del Siglo XX. Sin embargo, muchos de los textos que lo recogieron vieron su suerte truncada en aquel territorio cuando los procesos políticos que los habían impulsado fueron autoritariamente interrumpidos. Basta con recordar el sino de la Constitución de la Segunda República Española de 1931 y su derogación en abril de 1939 con el ascenso del General Francisco Franco al poder, o la Constitución Política del Perú de 1933 y su vigencia constantemente interrumpida producto de las sucesivas rupturas del orden constitucional protagonizadas por gobiernos militares.

El episodio argentino de esta historia no fue la excepción. Desde el año 1946 revestía el cargo de Presidente de la Nación Juan Domingo Perón, quien había sido el primer Secretario de Trabajo y Previsión. En el año 1948, impulsó una reforma a la Constitución Nacional que llevaba casi un siglo de vigencia con el objeto de incorporar los principios del constitucionalismo social en todas sus dimensiones (De-

rechos Laborales, Sociales, Culturales, de la Ancianidad, la Niñez, la función social de la propiedad, etc.); a comienzos del año siguiente, el 11 de marzo de 1949, obtuvo su correspondiente sanción. Esta retórica del constitucionalismo social se irradió hacia las provincias ya que, en virtud de la quinta cláusula transitoria del texto nacional, se autorizaba a las legislaturas provinciales a ejercitar el poder constituyente local para adaptar en un lapso de noventa días sus propias cartas fundamentales a los lineamientos de la norma federal.

Desafortunadamente, la Constitución Nacional de 1949 y las respectivas constituciones provinciales que se sancionaron como correlato de aquella –entre ellas la cordobesa– fueron ilegalmente derogadas luego del golpe militar que, bajo el eufemismo de “Revolución Libertadora”, derrocó el gobierno democrático de Perón. En el plano nacional, la Convención Constituyente convocada por el gobierno de facto para el año 1957 –con el peronismo proscrito– agregó al texto de 1853/60 y sus reformas –salvo la de 1949– el artículo 14 bis en el que se pretendió concentrar, tanto los principales lineamientos del derecho individual y colectivo del trabajo, como las nociones básicas de la seguridad social. En el ámbito provincial, la ciudadanía ni siquiera pudo contentarse con un *bis*.

IV. El contexto interprovincial

De acuerdo con la facultad consagrada en el Art. 5° por la Constitución Nacional cada provincia se encuentra facultada a dictar para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías del texto federal. Desde la sanción del texto nacional en el año 1853, y en ejercicio de su poder constituyente, las provincias argentinas fueron dictando sus propias cartas cons-

titucionales. En los albores del Siglo XX, las comunidades políticas locales comenzaron a sensibilizarse con la “cuestión social” y su rama más específica, la “cuestión obrera” –dimensiones ausentes en los primeros textos estrictamente liberales–, para lo cual debieron transitar los debidos procesos de reforma según lo estatuido.

La gran iniciadora de esta corriente fue la Constitución de Tucumán de 1907, cuyo artículo 34 atribuyó a la Legislatura provincial la potestad para reglamentar “el trabajo y la salubridad en las fábricas y especialmente el trabajo de las mujeres y niños”. Trazando una línea cronológica, el proceso continuó con la Constitución de Mendoza de 1910 –reformada en 1916– que estatuyó el descanso dominical obligatorio, la facultad de reglamentar las condiciones de trabajo de las mujeres y niños menores de 18 años y las condiciones de salubridad en el trabajo, entre otras declaraciones. La provincia de Santa Fe reformó su Constitución en el año 1921 consignando una declaración de tipo programática en un capítulo exclusivo denominado “Bases del régimen económico y del trabajo”; si bien el texto fue vetado por el Poder Ejecutivo provincial –puesto luego en vigencia en 1932–, destacamos su importancia para el desarrollo del constitucionalismo social en nuestro país al establecer el salario mínimo, la reglamentación de los sindicatos y regular las relaciones entre el trabajo y el capital; la intervención federal del año 1935 dejó sin efecto la norma provincial y restableció la constitución sancionada en 1907 que no contenía normativa alguna relativa al tema de la regulación del trabajo.

Otras provincias llevaron adelante programas constitucionales relativos a la temática social. En esa línea, la Constitución de San Juan de 1927, la reforma constitucional de Salta de 1929 y la Constitución de Entre Ríos de 1933, acentuaron el fenómeno con normas sobre el trabajo, los derechos

del trabajador, los derechos gremiales y la seguridad social para todos los trabajadores, incluidos los empleados públicos. Mención especial merece la constitución de la Provincia de Santiago del Estero del año 1939 en la que se incorporó por primera vez en el ordenamiento argentino una disposición significativa con relación al concepto del “Trabajo” en todas sus dimensiones, como derecho y como “deber del individuo para con la sociedad”, gozando “de especial protección de las leyes, las que deberán asegurar al trabajador condiciones de una existencia digna”.

A este escenario de la primera mitad del Siglo XX, afín a la retórica del constitucionalismo social, siguió una etapa sin mayores innovaciones signada por la sucesión de gobiernos autoritarios que poco o nada pensaron en la Constitución. El quiebre llegaría con la recuperación de la democracia y la consiguiente ola de momentos constituyentes provinciales en la segunda mitad de la década del '80 para adecuar los textos fundamentales a una nueva era que, después de una de las etapas más oscuras de nuestra historia, debía refundar derechos e instituciones (San Juan, 1986; Salta, 1986; La Rioja, 1986; Jujuy, 1986; San Luis, 1987; Córdoba, 1987; Río Negro, 1988; Catamarca, 1988).

V. La Constitución de la Provincia de Córdoba de 1987. El Derecho Constitucional del Trabajo.

Como se adelantó, el episodio cordobés de dicho momento constituyente tuvo lugar en el año 1987. Esta reforma de la Carta Magna provincial vino a consagrar y consolidar el programa político de una joven –y por entonces llena de utopías– democracia, sepultando los años más oscuros y vacíos de derecho de nuestra patria. Como afirma Ortega, “una primera

demanda electoral colectiva estuvo relacionada con la necesidad de restaurar la plena vigencia del Estado de Derecho” (Ortega, 2013:239–257). El discurso de legitimación de la democracia se construyó por oposición al pasado inmediato de la dictadura militar. En ese marco, la reforma constitucional fue presentada como una táctica de consolidación de la forma de gobierno democrática frente al régimen anterior. La estrategia del partido gobernante consistió en centrarse en “la necesidad de fortalecer el sistema institucional, superar el estadio de la democracia como valor normativo y centrarse en la ingeniería de este modelo político (...) un tema central del discurso del 1 de mayo de 1987 fue la reforma de la constitución provincial” (Philip, 2004). En ese orden de ideas, la norma fundamental se presentó “como un elemento imprescindible para acompañar una época fundacional”.

Como ha definido uno de los protagonistas de la Convención del '87, la reforma encarnó una “profundización de la democracia republicana y federal, el constitucionalismo social, el reconocimiento de nuevos derechos y garantías, el fortalecimiento de la autonomía provincial, la regionalización, la consagración de la autonomía municipal en todos sus aspectos e incluso el avance hacia la internacionalización de los derechos humanos” (Hernández, 2017).

A la renuencia al acuerdo de los partidos políticos tradicionales que caracterizó los primeros tiempos que siguieron a la restauración democrática, le sucedió el consenso que permitió la modificación de la norma fundamental. Entre el amplio abanico de motivaciones políticas que propiciaron la reforma, algunas de ellas tuvieron un alto impacto en el rediseño orgánico de la norma fundamental al punto que alentó y alienta la “instauración de gobiernos personalistas que sin mediar mayores cambios en esa configuración, seguramente generarán ciclos largos de líderes (...) con amplios márgenes

de maniobra que sin duda encenderán la vocación hegemónica” (Ortega, 2013: 255).¹⁵

Sin embargo, es innegable que la reescritura del texto político que se encontraba vigente sin retoques desde 1923 se caracterizó también por adoptar la retórica del constitucionalismo social, constitucionalizando los denominados *derechos sociales*. Por ello, es que se ha llegado a calificar a la Constitución resultante de vanguardista, por su ínsito progresismo, presente desde la primera de sus disposiciones normativas: “Provincia de Córdoba, con los límites que por derecho le corresponden, es parte integrante de la República Argentina, y se organiza como *Estado Social de Derecho*, sujeto a la Constitución Nacional y a esta Constitución” (Art. 1º)¹⁶. Siempre según la norma fundamental de 1987, en la Provincia de Córdoba, la economía debería estar puesta al servicio del hombre para satisfacción de sus necesidades materiales y espirituales; y el capital mismo cumplir una función social orientada al crecimiento de la economía, meta en la que tanto los empresarios como los trabajadores y el propio Estado deben participar propendiendo a la eficiencia, productividad y progreso de las organizaciones económicas que protagonizan el proceso productivo (Art. 67).

Así planteada, es posible pensar que se trató de una reforma excepcional para todo el pueblo trabajador ya que incorporó al texto de la Norma Fundamental cordobesa toda una serie de principios y reglas jurídicas que, por primera vez para nuestro ordenamiento local, dieron *status* constitucional a los derechos de los trabajadores activos y pasivos.

15 En este trabajo el autor desarrolla un análisis más completo, comprensivo de las otras dimensiones involucradas en aquel proceso constituyente

16 En ese sentido ha sido calificada por Ortega (2017) como una constitución vanguardista.

Con una técnica legislativa no exenta de críticas¹⁷, entre el género de los “Derechos Sociales”, se listaron los del “Trabajador” (Art. 23). Para tomar conciencia de la verdadera dimensión y el rol protagónico que ocupan tales derechos en nuestra *cultura constitucional y laboral* es conveniente repasar cada uno de ellos para recordar en todo momento –y más en circunstancias como las actuales en las que el embate hacia el pueblo trabajador en toda la región toma formas novedosas e impensables– que los trabajadores tienen derecho a:

- A la libre elección de su trabajo y a condiciones laborales equitativas, dignas, seguras, salubres y morales.
- A la capacitación, al bienestar y al mejoramiento económico.
- A una jornada limitada, con un máximo de cuarenta y cuatro horas semanales, con descansos adecuados y vacaciones pagas; y a disfrutar de su tiempo libre.
- A una retribución justa, a igual remuneración por igual tarea y a un salario mínimo, vital y móvil.
- A la inembargabilidad de la indemnización laboral y de parte sustancial del salario y haber previsional.
- A que se prevean y aseguren los medios necesarios para atender las exigencias de su vida y de la familia a su cargo, en caso de accidente, enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, situación de desempleo y muerte, que tienda a un sistema de seguridad social integral.

17 Raúl Faure (2017) ha sido desmesuradamente crítico en sus calificativos. Presenta a la Constitución de 1987 como una “banalidad jurídica”, que “adolece de gigantismo” producto de la “fértil imaginación” de los reformistas que “añadieron fantasías (por ejemplo, artículos 19 a 29) que son desopilantes”, con algunas “expresiones propias de un catálogo comercial o de un libro de autoayuda”.

- A participar en la administración de las instituciones de seguridad social de las que sean beneficiarios.
- A participar de la gestión de las empresas públicas, en la forma y límites establecidos por la ley para la elevación económica y social del trabajador, en armonía con las exigencias de la producción.
- A la defensa de los intereses profesionales.
- A la gratuidad para la promoción de actuaciones administrativas o judiciales de naturaleza laboral, previsional o gremial.
- A asociarse libre y democráticamente en defensa de sus intereses económicos, sociales y profesionales en gremios o sindicatos que puedan federarse o confederarse del mismo modo.
- Queda garantizado a los gremios concertar convenios colectivos de trabajo, recurrir a la conciliación y al arbitraje y el derecho de huelga.
- A ser directivos o representantes gremiales, con estabilidad en su empleo y garantías para el cumplimiento de su gestión.
- A la estabilidad en los empleos públicos de carrera, no pudiendo ser separados del cargo sin sumario previo, que se funde en causa legal y sin garantizarse el derecho de defensa. Toda cesantía que contravenga lo antes expresado, será nula con la reparación pertinente. Al escalafón en una carrera administrativa.

Finalmente, la norma referida prescribe la constitucionalización del principio *favor laboris*, un valioso instrumento de interpretación de las leyes según el cual, en el caso de duda sobre la extensión y aplicación de una norma laboral, debe prevalecer siempre la alternativa más favorable al trabajador.

El catálogo es completo, y reconoce todas las dimensiones del Derecho del Trabajo, al que incluso se califica – más adelante– como un “deber” de toda persona (Art. 38) que encuentra su más denso fundamento en la solidaridad social, puesto que se representa un medio para jerarquizar los valores espirituales y materiales de la persona y la comunidad (Art. 54). Por ello, entre las *Políticas Especiales del Estado* (Primera Parte, Título II) se encuentran la protección y promoción del *Trabajo*, la *Seguridad Social* (Art. 55), y un adecuado *Régimen Previsional*, uniforme y equitativo, que asegure a los trabajadores jubilaciones y pensiones móviles, irreductibles y proporcionales a la remuneración del trabajador en actividad (Art. 57).

El texto constitucional impone al Estado la obligación de promover la ocupación plena y productiva de los habitantes de la Provincia, asegurando siempre la protección efectiva de los trabajadores (Art. 54). Con ese fin, se faculta al Estado provincial –sin perjuicio de las atribuciones que correspondieren a la Nación– tanto a ejercer la policía del trabajo en el ámbito personal y territorial, como a velar en todo lo respectivo a negociación colectiva en materia de conciliación obligatoria, arbitraje facultativo y arbitraje obligatorio.

VI. Recapitulación

El objetivo principal de esta reflexión ha sido demostrar que la constitucionalización del Derecho del Trabajo a nivel provincial en 1987 es fruto de un largo proceso que tuvo sus marchas y contramarchas. A simple vista resulta difícil trazar una línea analítica entre las primeras leyes del trabajo a nivel nacional y la reforma de la norma fundamental de la Provincia del '87. No obstante, una lectura del fenómeno des-

provista de ese recorrido nos conduciría a una interpretación ingenua, desconociendo la relevancia de las tensiones propias de nuestra historia política y social, en el marco de sus diferentes contextos de producción. Con el recorrido propuesto, mostramos no sólo una cronología de normas sino también la manera en la que opera la cultura jurídica de un tiempo y un lugar, sobre sus expresiones normativas.

Las primeras leyes fueron dictadas en el marco de una cultura jurídica liberal, de carácter clásico, edificada sobre los cimientos de la Constitución Nacional y el Código Civil, que marcaban el horizonte en el cual interpretarlas. Estas leyes no ofrecían todavía las herramientas para solucionar las desigualdades materiales creadas por las relaciones de producción modernas, se necesitaba de un proyecto político y legislativo que tuviera sus principios particulares y dotaran de cierta autonomía a esta nueva materia.

Dicho proceso acelera su dinámica en el marco del Constitucionalismo Social que ve la luz en nuestro país en el '49, a la postre programatizado en el artículo 14 bis de la Constitución de 1957. Para la secuela de esta historia en el plano provincial habrá que esperar hasta la segunda mitad de la década de 1980, luego del retorno de la democracia. El momento cordobés llegó en abril de 1987 con una reforma integral que agregó al texto constitucional todo un catálogo de principios y derechos para regular, en sus diferentes dimensiones, el mundo de las relaciones laborales. Así las cosas, es innegable que la textualización de tales principios y derechos representó un avance en la materia en el ámbito de la Provincia de Córdoba habilitando la retórica de los derechos sociales y ampliando el horizonte de expectativas de los trabajadores, sin embargo, sería inocente afirmar que su sola incorporación en la Constitución se tradujo automáticamente en eficacia, pero eso ya forma parte de otra historia.

VII. Bibliografía

- Adamovsky, Ezequiel (2012), *Historia de las Clases Populares en la Argentina (Desde 1880 hasta 2003)*, Buenos Aires: Sudamericana.
- Deveali, Mario L (1964), *Tratado de Derecho del Trabajo*, Buenos Aires: Ed. La Ley, Buenos Aires.
- Faure, Raúl (2017), La Constitución de 1987, una banalidad jurídica, *La Voz del Interior*, disponible en <http://www.lavoz.com.ar/opinion/la-constitucion-de-1987-una-banalidad-juridica> .
- Hernández, Antonio María (2017), A 30 años de la sanción de la Constitución de los cordobeses, *La Voz del Interior*, disponible en <http://www.lavoz.com.ar/opinion/30-anos-de-la-sancion-de-la-constitucion-de-los-cordobeses> .
- Ortega, José E. (2013), La reelección del gobernador en la constitución de Córdoba de 1987: su génesis y perspectivas”, *Revista de la Facultad*, 4(1).
- Ortega, José E. (2017), Una constitución vanguardista, *La Voz del Interior*, disponible en <http://www.lavoz.com.ar/opinion/una-constitucion-vanguardista> .
- Lobato, Mirta Z. (2007), Historia de las instituciones laborales en Argentina: una asignatura pendiente, *Revista de Trabajo*, 3(4).
- Martiré, Eduardo (1961), Noventa... una epidemia moral que llamaremos fiebre del progreso, en *Revista Lecciones y ensayos*, Buenos Aires: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UBA (21–22).
- Philip, Marta (2004), La “invención” de la democracia en la Córdoba de los años ochenta. Una lectura del imaginario político del gobernador provincial, en *Estudios Revista del CEA*, (15).

- Rapoport, Mario (2007), *Historia económica, política y social de la Argentina(1880–2003)*, Buenos Aires: Emecé Editores.
- Zimmermann, Eduardo A. (1995), *Los Liberales Reformistas*, Buenos Aires: Edit. Sudamericana, 1ª Ed., Universidad de San Andrés.

LOS DEBERES DE LOS MAGISTRADOS Y FUNCIONARIOS EN LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL

*Maximiliano R. Calderón*¹

*Paulina R. Chiacchiera Castro*²

I. Introducción

El artículo 155 de la Constitución provincial, en su redacción actual, fue incorporado en la reforma de 1987, luego de un debate en el que participaron diez convencionales constituyentes³, pertenecientes a distintos bloques políticos⁴. Entre ellos, se encontraban destacados profesores universitarios, legisladores y políticos, incluso, un actual miembro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Según surge del debate plasmado en el Diario de Sesiones, con la introducción de esta norma al texto de la Ley Fundamental local se buscó, por un lado, remediar una preo-

1 Abogado. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Profesor titular de Derecho Civil III y Titular interino de Derecho Público Provincial y Municipal UCC.

2 Abogada. Mgter. en Partidos Políticos, (CEA, UNC). Mgter en Derechos Humanos en el Mundo Contemporáneo (Universidad Internacional de Andalucía). Doctora en Derecho y Ciencias Sociales (UNC). Docente de Derecho Constitucional (Fac. de Derecho y Ciencias Sociales, UNC).

3 Participaron en el debate, los convencionales Armando S. Andruet, José I. Cafferata Nores, Jorge J. Cendoya, Alberto J. R. Chiacchiera, Roberto J. Cornet, Juan C. Maqueda, José A. Mosquera, Horacio E. Obregón Cano, Néstor R. Serafini y Luis A. Soria.

4 Los convencionales constituyentes que participaron en el debate pertenecían a los siguientes bloques políticos: Justicialista, UCR, Democracia Cristiana y Unión Demócrata de Centro.

cupación social advertida por los convencionales constituyentes de la época respecto de ciertas situaciones anómalas que se registraban en los tribunales locales y, por el otro, mejorar el servicio de justicia de la provincia (Diario de Sesiones, 1987: 815–825).

En esta ponencia, desarrollaremos sintéticamente los deberes contemplados en esta disposición constitucional, cómo han sido reglamentados y procuraremos hacer un balance del cumplimiento e importancia de la norma comentada a ya más de treinta años de su redacción.

II. El artículo 155 de la Constitución provincial

a) Contenido de la norma y sujetos contemplados

Conforme dispone el artículo 155 de la Constitución local, *Los magistrados y funcionarios judiciales están obligados a concurrir a sus despachos en los horarios de atención al público. Deben resolver las causas dentro de los plazos fatales que las leyes procesales establezcan, con fundamentación lógica y legal.*

Los sujetos obligados por la norma son tanto los magistrados como los funcionarios de la Justicia de la provincia, quienes han sido enumerados en el artículo 2 de la Ley 8435⁵ (Ley Orgánica del Poder Judicial), según el cual: *Son Magistrados del Poder Judicial los Vocales del Tribunal Superior de Justicia, de las Cámaras, los Jueces y los reemplazantes que los sustituyan transitoriamente. Son Funcionarios del Poder Judicial los Miembros del Ministerio Público Fiscal, los Asesores Letrados y los reemplazantes que los sustituyan transitoriamente, conforme lo establecen las leyes respectivas, los Relatores, los Secretarios, los*

5 Texto según Ley 9305 (B.O 02–08–06).

Prosecretarios, Oficiales de Justicia, Ujieres, Notificadores, Médicos Forenses, Directores y Subdirectores...

El artículo impone a tales magistrados y funcionarios deberes constitucionales, lo que permite advertir: a) que las conductas previstas por la norma no son de cumplimiento discrecional o facultativo, sino imperativo; b) que los convencionales constituyentes seleccionaron, de todo el acervo de deberes y obligaciones funcionales, algunos puntuales que reputaron de suficiente trascendencia como para ser elevados al rango constitucional.

Los deberes contemplados en la norma son tres: a) *El de concurrencia a su despacho en los horarios de atención al público*, b) *El de resolver las causas en los plazos fatales* y c) *El de resolver las causas con fundamentación lógica y legal*. Desarrollaremos cada uno de ellos a continuación.

b) El deber de concurrencia al despacho en los horarios de atención al público

Este deber implica que los magistrados y funcionarios deben permanecer en sus lugares de trabajo durante el horario de atención al público, esto es, entre las 8:00 y las 13:00 horas⁶, salvo que se trate de un funcionario que tenga asignada una extensión de jornada especial⁷.

⁶ Este horario ha sido fijado para las Cámaras, Juzgados, Fiscalías, Asesorías Letradas y demás dependencias del Poder Judicial de toda la provincia y en todos los fueros, por Acuerdo Reglamentario Nro. 570, Serie "A" del 01/11/2000. Sin embargo, hay dependencias que pueden tener un horario de atención al público especial. Por ejemplo, los Juzgados de Ejecución Fiscal Nros. 1 y 2 de la Primera Circunscripción Judicial con asiento en la Capital, tienen habilitado dicho horario hasta las 16 horas (cfr. Acuerdo Reglamentario 842, Serie "A", del 27/09/2006).

⁷ Por ejemplo, por Acuerdo Nro. 802, Serie "A" del 05/12/2005 se autorizó a los Jueces de Conciliación del Centro Judicial de la Capital a nominar a

El Convencional Chiacchiera explicó que con la imposición de este deber buscaba ...evitar, lo que se conoce como la “búsqueda del magistrado”, o aquellas famosas visitas privadas en virtud de que los jueces no se encuentran en sus despachos, y que no debía interpretarse este dispositivo ...como una exigencia al magistrado de que deberá, en lo sucesivo, tener que cumplir sus tareas marcando su realización a través de un reloj, ni que se resentirá su actividad porque deba atender en su despacho público (Chiacchiera, 1987:815).

Posteriormente, el Convencional Maqueda señaló que su incorporación se hizo ...porque hubo una desviación de las funciones judiciales, una cierta tradición que ha ido dejando de lado el cumplimiento estricto de los horarios en los lugares de trabajo por parte de los magistrados y funcionarios judiciales (Maqueda, 1987:819).

En desacuerdo con la norma, en cambio, se expresó el Convencional Cornet, quien solicitó su reelaboración por considerarla desprolija ya que ponía en tela de juicio ... la integridad, la contracción al servicio y el buen desempeño del cargo de aquellos magistrados que hoy cumplen con su deber (Cornet, 1987:816).

En cuanto a su reglamentación, el Acuerdo del Tribunal Superior de Justicia Número 233, Serie “A” del 08/05/1992 (Reglamento de Asistencia y Licencias de Magistrados, Funcionarios y Empleados del Poder Judicial, RAL), regula el deber de los magistrados y funcionarios de asistir y permanecer en su despacho, pero de manera aún más amplia.

En el caso de los magistrados y los funcionarios del Ministerio Público Fiscal, Asesores del Trabajo, Asesores Letrados, Relatores de Sala, Secretarios del Tribunal Superior de

funcionarios para trabajar en el turno vespertino, siempre que estuvieran voluntariamente dispuestos a hacerlo.

Justicia, Directores y Sub-Directores dicha obligación se extiende por el tiempo que requiera el eficiente cumplimiento de sus funciones (art. 1), mientras que para al resto de los funcionarios se le exige el cumplimiento del horario establecido para cada categoría, con las modalidades propias de cada función (art. 4).

Se observa así que el deber que surge de dicha reglamentación es más amplio que el constitucional, ya que se extiende a todo el tiempo que requiera el eficiente cumplimiento de las funciones en el caso de los magistrados y funcionarios comprendidos en el artículo 1 del RAL, y a toda su jornada laboral –la cual es más extensa que el horario de atención al público– para el resto de los funcionarios (art. 4, RAL).

Este acuerdo también establece que para retirarse del lugar de trabajo en los horarios de labor, los funcionarios deben contar con la debida autorización (art. 11, RAL) y prevé las sanciones para el caso de incumplimiento de esta exigencia (arts. 24, RAL⁸).

Finalmente, el deber analizado se encuentra también aceptado como una regla social en el Código de Ética para Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial de la Provincia de Córdoba, que en su artículo 4.2 dispone: *Asistencia.*—*Los magistrados y funcionarios judiciales deben asistir a sus despachos oficiales y cuidar que éstos se mantengan en condiciones que salvaguarden su dignidad y decoro.*

8 Este artículo dispone: *El agente que se retirare del lugar de trabajo con la autorización prevista en el Art. 11 y regresare a sus tareas, después de la hora estipulada podrá ser sancionado con una suspensión de uno a cinco días, sin goce de sueldo y sin obligación de prestar servicio. El que se retirare sin autorización y regresare, de dos a diez días y el que no regresare a su lugar de trabajo, con suspensión de tres a quince días, ambas sin goce de sueldo y sin obligación de prestar servicio. La reiteración podrá determinar su cesantía.*

El Tribunal de Ética Judicial de la provincia ha sostenido que del artículo 155 de la Constitución Provincial y de la mencionada regla del Código de Ética se desprende que las actividades docentes y de investigación que pueden desarrollar los Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial (únicas que pueden desempeñar conforme el artículo 156 de la Constitución Provincial), deben ser desarrolladas fuera de los horarios de atención al público⁹.

El deber de asistencia comporta una norma eminentemente práctica, tendiente a promover un hábito positivo en la actividad de funcionarios y magistrados que, a la vez que fortalece la confianza externa de la sociedad en el Poder Judicial (suprimiendo prácticas usualmente reprochadas por los justiciables), coadyuva al aseguramiento de un compromiso material con el ejercicio de las tareas funcionales.

c) Deber de resolver las causas dentro de los plazos fatales legales

Novillo Corvalán (1993:29–30) explica que en la Convención provincial de 1987, existió una especial preocupación por la mora judicial, producto de la cual se incluyó dentro de las garantías del debido proceso que *todo proceso debe concluir en un término razonable* (art. 39, C. Pcial.), se dispuso que los magistrados y funcionarios *deben resolver las causas dentro de los plazos fatales que las leyes establezcan* (art. 155, C. Pcial.)¹⁰ y, en el artículo 47 de la Ley Fundamental local, se dispuso que constituye causal de destitución el incumplimiento del término de veinticuatro (24) horas impuesto al

⁹ Tribunal de Ética, Resoluciones Nros. 3 (26/08/05), 10 (20/03/09) y 14 (09/04/2010), entre otras.

¹⁰ Según entiende este autor, la norma constitucional debió imponer la obligación de *resolver* a los jueces y de *expedirse* a los funcionarios dentro de los términos en cuestión (cfr. *ob. cit.*, pág. 31).

juez para resolver el habeas corpus, el que debe entenderse como de carácter fatal.

En relación al deber de resolver las causas dentro de los plazos procesales pertinentes, se expuso en los debates de la Convención Constituyente que su incumplimiento puede acarrear la responsabilidad del magistrado ante el Jurado de Enjuiciamiento y que no abarca los casos en los que los plazos son prorrogables o dependen de la instancia privada o de parte (Chiacchiera, 1987:816).

El convencional Cafferata Nores fue quien explicó minuciosamente las implicancias de este deber y el diferente tratamiento de la cuestión que se hizo con respecto a lo establecido en la anterior Constitución, en la que se distinguían dos situaciones, la morosidad como causal de destitución de magistrados y el retardo como simple causal de sanciones disciplinarias. Esto había llevado, según el desatacado profesor, a que nunca un juez provincial fuera removido por la causal de morosidad, la cual debía ser tan grande que importara mal desempeño de las funciones o el abandono del servicio.

Con el nuevo texto constitucional, continuó expresando, la morosidad pasa a ser *...el vencimiento de los plazos fatales que los jueces tengan para dictar sentencia* y así *...deja de ser un problema del justiciable y pasa a ser un problema del juez, quien deberá preocuparse no sólo por fallar bien, sino por hacerlo a tiempo* (Cafferata Nores, 1987:818).

En definitiva, aclaró que *...a partir de este momento no se distingue más entre morosidad y retardo, hoy el retardo es sinónimo de morosidad, y los jueces deberán preocuparse para que la morosidad no sea como hasta ahora un problema de los justiciables, sino que se transforme en su propio problema en el que tenga particular y personal interés en intervenir para resolverlo* (Cafferata Nores, 1987:818).

A nivel reglamentario, se encuentran diferentes clases de normas relacionadas con este deber. Algunas establecen los plazos en que deben dictarse determinadas resoluciones judiciales¹¹; otras otorgan a los justiciables mecanismos tendientes a provocar el dictado de la resolución o proveído, haciendo cesar la mora¹² y, finalmente, están las que establecen las consecuencias que acarrea al magistrado o funcionario el incumplimiento de los plazos respectivos¹³.

La propia Constitución establece sanciones derivadas del incumplimiento de los plazos previstos, determinando: a) que es causal de destitución del magistrado el incumplimiento de sus obligaciones de tomar conocimiento de los hechos que motivaron la promoción de un *habeas corpus* y, de resultar procedente, mandar a resguardar la libertad o hacer cesar la detención del afectado en menos de veinticuatro horas (art. 47) y b) que es causal de destitución de los magistrados la morosidad en el ejercicio de sus funciones (art. 154).

El constituyente arbitró las medidas para obtener una oportuna respuesta de parte de órganos judiciales (a tenor del artículo examinado) y también administrativos (a través del amparo por mora de la administración contemplado en el artículo 52 de la Constitución provincial¹⁴), lo que permite englobar ambas disposiciones bajo la común finalidad de asegurar a la sociedad una pronta respuesta a sus demandas por parte de los poderes del Estado.

11 V. gr., arts. 121 (plazos de primera instancia), Cód. Proc. Civ. y Com.

12 V. gr., art. 126 (pronto despacho y retardada justicia) del Cód. Proc. Civ. y Com.

13 V. gr., arts. 17 inc. 14 y 15 (posibilidad de plantear la recusación con causa del magistrado) y 126 (aplicación de multas disciplinarias) del Cód. Proc. Civ. y Com.

14 Ver un análisis completo y minucioso de este artículo y de su reglamentación en Sesin y Pisani (2010).

d) *Deber de resolver las causas con fundamentación lógica y legal*

Este segmento del artículo 155 es uno de los más citados en la práctica judicial por abogados litigantes y magistrados, pues se conecta íntimamente con la praxis recursiva: numerosos recursos se interponen alegando errores *in cogitando*, con la finalidad de denunciar la falta de fundamentación de las decisiones judiciales cuestionadas.

En cuanto a la redacción del deber en cuestión, el convencional Andruet propuso que se cambiara la palabra “causas” contenida en la norma, por “resoluciones”, ya que *...lo que deben fundar los jueces son resoluciones—más o menos importantes— pero nunca “causas” o “juicios”. Afirmar que lo fundado por el juez es la causa o juicio es utilizar dichos términos en un modo analógico equivocado* (Andruet, 1987:821). Sin embargo, esta observación no fue acogida finalmente por los convencionales. También se aclaró en el debate que no se exigía que todas las resoluciones fueran fundadas, sino solo algunas de ellas¹⁵.

Cabe señalar que el deber de fundamentación de las resoluciones judiciales (y el correlativo derecho de los justiciables a que sus planteos sean decididos de manera fundada) es un rasgo del ejercicio de la jurisdicción en los estados de derecho, en los cuales las adjudicaciones de derechos no pueden practicarse de manera arbitraria o por razones no exteriorizadas.

En tal sentido, se explicó en el debate de la norma que *...la resolución que exija la motivación encuentra resguardo*

15 Cfr. Intervenciones de los convencionales Chiacchiera y Andruet (1987, 816 y 821–822, respectivamente. Ver al respecto también la Incorporación del convencional Andruet vinculada a la norma que analizamos (1987:223–226), en la que se pone como ejemplo de resoluciones judiciales que no son motivadas en su contenido, que se dictan de ese modo y no se exige que se den motivos suficientes que permitan indagar por qué fue de esa manera y no de otra, a las de mero trámite.

constitucional para evitar cualquier tipo de abuso por parte del magistrado (Chiacchiera, 1987:816). La fundamentación de las resoluciones judiciales es un presupuesto del derecho de defensa, como así también de las garantías de debido proceso y de la tutela judicial efectiva (art. 18 C.N., 8.1 C.A.D.H.¹⁶ y 39 y 40 Const. Prov.). Correlativamente, las decisiones judiciales que incumplen esta carga de fundamentación resultan arbitrarias.

La norma analizada impone dos tipos de fundamentación a los magistrados y funcionarios: a) *lógica*, la que implica brindar las explicaciones racionales de la decisión dando razón suficiente de por qué se resuelve de un determinado modo, sin incurrir en errores en el modo de razonar¹⁷ y b) *legal*, la cual supone proporcionar los justificativos de derecho (premisa normativa) de la decisión, que no puede fundarse en la mera voluntad del sentenciante.

Por otro lado, este deber encuentra reglamentación en dos clases de normas: a) las que imponen el deber de resolver de manera fundada, sea de manera general¹⁸ o específica¹⁹, pautando en ciertos casos la sanción de nulidad para el caso

16 En tal sentido, ver: Corte IDH, “Caso Aritz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela”, sentencia del 05/08/2008 (Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 78.

17 Se vulnera este deber cuando la resolución carece de fundamentación de manera total (falta de motivación en sentido estricto) o parcial (motivación insuficiente) o, en su caso, contiene fundamentos violatorios de principios lógicos (de identidad, tercero excluido, no contradicción y razón suficiente), de las reglas lógicas sobre inferencias o incurre en falacias o sofismas que afectan las razones decisivas de la decisión.

18 V. gr., art. 326, Cód. Proc. Civ. y Com., aplicable a todo tipo de resoluciones judiciales; art. 65 inc. 2, Cód. Proc. del Trabajo, etc.

19 V. gr., art. 29, Ley 9459 (en materia de honorarios profesionales); arts. 117 inc. 2 (decretos que deniegan peticiones) y 3 (autos), 130 (exención de costas al vencido), 382 (votos de la Cámara de Apelaciones), entre otros, Cód. Proc. Civ. y Com., arts. 65, 92, 105, 154, entre muchos, Cód. Proc. Penal.

de incumplimiento y b) las que proporcionan medios impugnativos para cuestionar resoluciones dictadas en infracción a este deber.

Dentro de esta segunda categoría de normas, pueden separarse: a) aquellas que apuntan específicamente contra la falta de fundamentación lógica²⁰ y b) las que procuran remediar la falta de fundamentación legal²¹. La cuestión cobra trascendencia en los recursos extraordinarios, en los que el marco cognoscitivo que atribuye el recurso se encuentra acotado a determinadas causales, ya que en los recursos ordinarios es posible solicitar una revisión integral de lo resuelto y el hecho en sí de la falta de fundamentación no posee la misma trascendencia.²²

La infracción a este deber de fundamentación es de tal relevancia que permite inclusive la revisión de decisiones judiciales por parte de la C.S.J.N., de encontrarse satisfechas las condiciones de admisibilidad del recurso extraordinario federal²³.

20 V. gr., art. 383 inc. 1, Cód. Proc. Civ. y Com.; art. 154 inc. 1, Cód. Proc. de Fam., art. 45 inc. b, Cód. Proc. Cont. Adm. y 99 inc. 2 Cód. Proc. del Trab. (en función del art. 65 inc. 2, Cód. Proc. del Trab.).

21 Existiendo: a) vías recursivas que tienden a remediar errores *in iudicando* en la fundamentación, consistentes en la inobservancia o errónea aplicación de la ley, de manera general (art. 99 inc. 1, Cód. Proc. del Trab.; art. 45 inc. a, Cód. Proc. Cont. Adm.; art. 468 inc. 1, Cód. Proc. Pen.) y b) errores *in cogitando* en materia de fundamentación legal, que se traducen en la arbitrariedad de la decisión (art. 383 inc. 1, Cód. Proc. Civ. y Com.; art. 154 inc. 1, Cód. Proc. de Fam.).

22 Dicho de otro modo: los recursos ordinarios (reposición, apelación) permiten renovar el análisis realizado por el funcionario o magistrado, por lo que no es indispensable alegar defectos de fundamentación a los fines de la procedencia de la vía; en cambio, en sede extraordinaria la admisibilidad formal del recurso puede depender de la configuración de esta falta de fundamentación, que provoca la invalidez de lo decidido (carácter rescindente).

23 Es admisible el recurso extraordinario por arbitrariedad normativa si la decisión se basa en afirmaciones dogmáticas, que no se explicitan y vulneran el principio lógico de razón suficiente (C.S.J.N., Fallos 236:27; 237:695, entre

III. Importancia y cumplimiento de la norma

El artículo 155 es una norma que impone deberes cuyo cumplimiento se exige actualmente a los magistrados y funcionarios judiciales cordobeses, y respecto de las cuales se han dictado las normas reglamentarias pertinentes, que incluso en ciertos casos profundizan las exigencias constitucionales.

A más de treinta años de su incorporación al texto constitucional entendemos que logró el objetivo buscado por el convencional constituyente, ya que brindó herramientas que contribuyeron a mejorar calidad del servicio de justicia brindado en la provincia.

IV. Referencias bibliográficas

Andruet, Armando (1987), Diario de Sesiones de la Convención Provincial Constituyente de la Provincia de Córdoba. 8° Sesión Ordinaria. 30 de marzo a 1 de abril de 1987.

CafferataNores, José Ignacio (1987), en Diario de Sesiones de la Convención Provincial Constituyente de la Provincia de Córdoba. 8° Sesión Ordinaria. 30 de marzo a 1 de abril de 1987.

Chiacchiera, Alberto J. R (1987), en Diario de Sesiones de la Convención Provincial Constituyente de la Provincia de Córdoba. 8° Sesión Ordinaria. 30 de marzo a 1 de abril de 1987.

muchos) o incurre en errores lógicos, falacias y contradicciones que, en consecuencia, solo comportan una motivación aparente de la decisión (C.S.J.N., Fallos 261:263, entre muchos). También en casos de falta de fundamentación legal por inaplicación injustificada de normas, aplicación de normas impertinentes, desnaturalización de reglas legales, planteo de pautas legales de excesiva latitud, etc. (C.S.J.N., Fallos 259:57, 297:250, 298:317, entre muchos).

- Cornet, Roberto (1987), Diario de Sesiones de la Convención Provincial Constituyente de la Provincia de Córdoba. 8° Sesión Ordinaria. 30 de marzo a 1 de abril de 1987.
- Diario de Sesiones de la Convención Provincial Constituyente de la Provincia de Córdoba. 8° Sesión Ordinaria. 30 de marzo a 1 de abril de 1987 (1987), 815–825.
- Maqueda, Juan C. (1987), Diario de Sesiones de la Convención Provincial Constituyente de la Provincia de Córdoba. 8° Sesión Ordinaria. 30 de marzo a 1 de abril de 1987.
- Novillo Corvalán, Marcelo J. (1993), Procedimiento ante el Jurado de Enjuiciamiento de la Provincia de Córdoba, Córdoba: Advocatus.
- Sesin, Domingo y Pisani, Beatriz (2010), Amparo por mora de la Administración, Córdoba: Advocatus.

LIMITACIÓN A LA REELECCIÓN INDEFINIDA DE INTENDENTES Y PRESIDENTES COMUNALES

*José Luis Pérez*¹

I Introducción

El presente trabajo se presenta por ante el Panel titulado “Reforma constitucional de 1987 y reforma institucional” a desarrollarse en la Jornada Provincial *Trigésimo Aniversario de la Reforma Constitucional de la Provincia de Córdoba*. Dicho panel tiene por objeto el análisis de las metas alcanzadas o pendientes en materia de reforma política, luego de la referida reforma de la Carta Magna provincial.

II. Desarrollo

Como es sabido, una constitución, por su carácter de ley rectora de la sociedad, tiene en su esencia la particularidad de ser una normativa superior en cuanto a su jerarquía, de larga permanencia y duración, debiendo dictarse de manera tal de brindar a la ciudadanía y a los habitantes de un pueblo al cual está destinada, la plataforma jurídica básica y necesaria para el normal desarrollo de la vida en comunidad. Y es justamente

¹ Abogado. Ex concejal y ex Secretario Legislativo del Concejo Deliberante de la Ciudad de Villa Dolores. Asesor Letrado de distintos municipios comunales y Concejos Deliberantes de la Provincia de Córdoba.

que para lograr tal objetivo, el respeto a las instituciones y el logro de una mejor calidad de las mismas, se torna una cuestión de trascendente importancia.

Dentro de tal orden de ideas, los señores convencionales constituyentes de la Convención que actuó en el año 1987, pusieron fundamental énfasis en efectuar una reforma que considerara como prioritaria la cuestión institucional, siendo consecuentes de tal manera, con el tradicional sello distintivo que ha representado el respeto por las instituciones y principios democráticos que ha mantenido la Provincia de Córdoba desde su nacimiento mismo y que le ha valido amplios reconocimientos a nivel nacional, siendo esta característica en más de una oportunidad, la base fundamental que la ha transformado en la pionera en la conquista de derechos vinculados a la referida calidad institucional.

En el ámbito de la Legislatura de la Provincia de Córdoba, se creó por medio de la Resolución N° 2908 de fecha 17 de febrero del año 2016, la *“Comisión Especial para la Reforma Política de la Provincia de Córdoba”*, la cual se encuentra en pleno funcionamiento y operatividad desde el mes de marzo del año 2016. Dicha Comisión se encuentra presidida por el actual Presidente Provisorio de la Legislatura provincial, Dr. Oscar Félix González, estando integrada además por todos los presidentes de los Bloques legislativos con representación en la Asamblea provincial y por todos aquellos legisladores que quieran integrarla.

Hasta la actualidad, tuvieron sanción legislativa cuatro proyectos que han tenido su origen en el trabajo de la referida Comisión. Ellos son: la Ley 10406 (la cual es objeto de la presente comunicación); la Ley 10407 (referida al ordenamiento del cronograma electoral, fecha de sanción 01 de diciembre de 2016, fecha de publicación en el BO 24 de enero de 2017); la Ley 10418 (referida al voto de los mayores de 16 años, fecha

de sanción 21 de diciembre de 2016, fecha de publicación en el BO 27 de enero de 2017) y la Ley 10420 (referente a la incorporación de tecnologías electrónicas de votación, fecha de sanción 22 de diciembre de 2016, fecha de publicación en el BO 30 de enero de 2017).

Es justamente sobre la Ley provincial N° 10406 sobre la que este trabajo se refiere. La misma tuvo fecha de sanción el día 01 de diciembre del año 2016 y contó con el voto afirmativo de seis de los ocho bloques legislativos que componen la Legislatura de la Provincia de Córdoba (fecha de publicación en el BO 05 de enero del año 2017) y es sin lugar a duda alguna, una suerte de expresa manifestación de la calidad institucional perseguida en la reforma constitucional del año 1987.

En efecto, los artículos 4 y 6 del citado dispositivo legal, modifican los artículos 39 y 195, respectivamente de la Ley N° 8102 que rige la vida institucional de los municipios y comunas cordobesas. Dichos dispositivos textualmente expresan:

Artículo 4º.—Modifícase el artículo 39 de la Ley N° 8102 y sus modificatorias –Orgánica Municipal–, el que queda redactado de la siguiente manera:

Elección y Duración del Mandato.

Artículo 39.— El Departamento Ejecutivo está a cargo de un intendente, electo a simple pluralidad de sufragios. Dura cuatro años en sus funciones.

El intendente puede ser reelegido en forma consecutiva sólo por un período. Si ha sido reelecto puede ser nuevamente candidato mediando un intervalo mínimo de un período.²

Por su parte, el artículo 6º, reza:

2 La negrita es destacado del autor.

Modificase el artículo 195 de la Ley N° 8102 y sus modificatorias –Orgánica Municipal–, el que queda redactado de la siguiente manera: Término de los mandatos. Artículo 195.– Los miembros de la Comisión duran cuatro años en sus funciones. **Pueden ser reelegidos en forma consecutiva sólo por un período. Si han sido reelectos pueden ser nuevamente candidatos mediante un intervalo mínimo de un período.**³

En efecto, lo dispuesto en el dispositivo bajo análisis, representa un significativo ejemplo de esa búsqueda de cuidado del republicanismo presente en el espíritu de los señores convencionales constituyentes de 1987, al limitar la reelección indefinida de los intendentes y presidentes de comunas de la geografía provincial. Y no representa un dato menor que la misma disposición está establecida en la normativa citada para los legisladores provinciales, miembros del Tribunal de Cuenta de la Provincia, concejales y tribunos de cuenta municipales y comunales.

La necesaria limitación de los mandatos y la debida alternancia en el ejercicio del poder es un pilar fundante y fundamental de la república misma que nos diferencia de otros sistemas de gobierno y de los regímenes totalitarios. La realidad provincial nos muestra que, de los cuatrocientos veintisiete comunas y municipios, apenas un puñado son las que tienen Carta orgánica municipal propia que limitan la reelección de sus autoridades a un sólo período consecutivo. Es así como podemos mencionar a las Cartas orgánicas municipales de: Córdoba, Río Cuarto, Villa Carlos Paz, Villa María, Villa Dolores, Almafuerde, Arroyito, Bell Ville, Corral de Bustos–Ifflinger, General Cabrera, Hernando, Laboulaye, La Falda, Marcos Juárez, Morteros y Villa Nueva. Más aún, hay algunos

³ La negrita es destacado del autor.

dispositivos normativos con especificaciones propias y específicas, tal es el caso de Río Tercero, Río Ceballos, Villa Allende y Las Varillas. La primera de ellas, expresamente establece que ninguna persona puede ser autoridad municipal por más de tres periodos. En el caso de Río Ceballos, si bien limita la reelección del intendente a un período, su Carta Orgánica autoriza la de los concejales y tribunos de cuentas. Por su parte, Villa Allende limita la reelección del intendente, pero la autoriza sin restricciones para los concejales y tribunos de cuentas, al igual que lo hace la Carta Orgánica de Las Varillas, que, si bien limita la reelección del intendente, la permite sin limitaciones para los concejales y tribunos de cuentas. Asimismo, Colonia Caroya, impide a través de su Carta orgánica, la reelección de los concejales, intendente y tribunos de cuenta, debiendo transcurrir un período completo para ser electos nuevamente. También encontramos a contrario sensu, la disposición de la Carta Orgánica de Coronel Moldes que no prevé límite a la reelección de los concejales, intendente y tribunos de cuentas.

Como se puede apreciar, este doble estándar institucional, sin duda creaba una diferencia entre aquellas ciudades que teniendo su propia Carta Orgánica o gozando de la posibilidad de dictársela, podían limitar la duración del mandato de sus autoridades respecto de aquellas localidades que por imperio de la Ley N° 8102, podían elegir Presidentes comunales e intendentes de manera indefinida.

La sanción de la Ley N° 10406 viene a resolver esta cuestión y de alguna manera si bien en virtud de la autonomía municipal-, aquellas ciudades que aún puedan dictar su propia constitución local, están facultadas para establecer una disposición contraria, es difícil concebir una sanción normativa semejante ya que la tendencia actual y el reclamo de la sociedad es precisamente, el de lograr una razonable li-

mitación al mandato de los gobernantes. En este sentido, es merecedoramente destacable la disposición del artículo 7 que expresamente reza: *Invítase a los municipios que prevean en su Carta Orgánica Municipal un criterio distinto al que establece esta Ley en materia de reelección de autoridades municipales, a armonizar su normativa con lo dispuesto en el presente plexo legal.* Por lo que no resulta descabellado sostener que en algunos años más, pueda existir un criterio unificado respecto a esta materia en toda la geografía provincial o al menos, en un parte importante de ella.

Asimismo, el referido texto normativo respeta y plasma el criterio sentado por el Tribunal Superior de Justicia, el cual se vio reflejado en los autos “Felpeto Carlos Alberto C/ Municipalidad de Villa Carlos Paz– Acción Declarativa De Inconstitucionalidad” que en su parte pertinente, expresa:

La adopción del principio democrático de alternancia en el mando se postula como un mecanismo adecuado para evitar la perpetuación de las personas en la ocupación de cargos gubernativos electivos (vid T.S.J. en autos “Córdoba– Dpto. Capital– Frente Grande...”, Auto N° 96 de fecha 30/12/2010). En función de ello no es admisible sostener que las normas limitadoras de la reelección son lesivas de principios constitucionales, ya que, justamente, buscan preservar uno de los caracteres fundantes de nuestro sistema de gobierno establecido por la Constitución.

El mismo criterio rector ha sido también expresado por el máximo Tribunal de nuestro país, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que expresamente ha manifestado:

La exigencia de un intervalo de un período para posibilitar la reelección no vulnera ninguno de los

principios constitucionales que hacen a la estructura del sistema adoptado por la Constitución Nacional, ni los derechos políticos que reconocen a los ciudadanos esta Ley Fundamental y los tratados y convenciones sobre derechos humanos que, con igual jerarquía, incorpora a la Carta Magna el art. 75, inc. 22 de la reforma introducida en 1994, pues la forma republicana de gobierno –susceptible, de por sí, de una amplia gama de alternativas justificadas por razones sociales, culturales, institucionales, etc.– no exige necesariamente el derecho de los gobernantes a ser nuevamente elegidos (autos “Partido Justicialista de la Provincia de Santa Fe c/ Santa Fe, Provincia de s/acción declarativa”, Sentencia de 6/10/1994, Fallos CSJN, T. 317, p.1195);

Para mayor abundamiento, se ha expresado:

Tampoco las normas que vedan la reelección para cargos electivos obedecen a una razón persecutoria o discriminatoria sino que tienden a preservar el principio republicano, garantizando la necesaria periodicidad de los mandatos (Cámara Nacional Electoral, “Ortiz Almonacid, Juan C”, La Ley 1998 – B, 287)

Asimismo, la doctrina nacional ha manifestado que el extremo de prohibir el sistema de reelección absoluta parece excesivo, porque:

prohibir en absoluto la reelección sería negar al pueblo un derecho natural y a los ciudadanos dignos y capaces, la ocasión de labrar la grandeza de su país consagrándole su patriotismo y su saber (Joaquín V. González, Manual de la Constitución Argentina, N° 526, p. 405).

III. Conclusión

Sin hesitación alguna, a treinta años de la última reforma de la Constitución de la Provincia de Córdoba, quedan materias pendientes de abordar, pero la modificación introducida por la Ley 10406 representa un claro, categórico y significativo avance en lo que debe ser un respeto permanente a los principios republicanos y la búsqueda de la efectiva materialización de los mismos, para tornarlos verdaderamente operativos y no meras expresiones de deseos.

El objetivo es claro y realizable; el camino que se está transitando, es el correcto.

LA REFORMA Y SU INCIDENCIA EN LA PROTECCIÓN DE LA PERSONA HUMANA VULNERADA POR LA TRATA DE PERSONAS

*Patricia Elena Messio*¹

Javier I. Fernández, Ezequiel López Messio y Rodrigo López Messio

I. Introducción

La reforma de nuestra Carta Magna Provincial, trajo consigo—entre sus virtudes—, un enaltecimiento de la persona humana y de las prerrogativas y derechos que hacen a su esencia.

El objetivo del presente es destacar la noble labor de los Constituyentes que participaron de la Reforma Constitucional del año 1987 y su firme convicción de brindar un incondicional e irrestricto respaldo a la tutela de los derechos personalísimos, cuyo contexto se erigió en campo fértil para que el Estado Provincial de consuno con los otros Poderes Estaduales tanto de nivel Provincial como Federal, cuenten con

1 Patricia Elena Messio es Abogada (U.C.C.), Asesora de Gabinete del Ministro de Justicia de la Provincia de Córdoba. Ex Secretaria de Asistencia y Prevención de la Trata de Personas de la Provincia de Córdoba. Ex – Asesora de Gabinete con rango de Directora de Jurisdicción en el Ministerio Jefatura de Gabinete de Córdoba; Coordinadora del Área de Formación de Facultad de Derecho y Cs. Ss. (U.C.C.); Ex – Coordinadora del Servicio Jurídico Notarial Gratuito “Pedro Arrupe S.J.” (U.C.C.) Prof. Adjunta de Ética y Prof. Tit. de Sociología de Facultad de Derecho y Cs. Ss. (U.C.C. y U.B.P.), Profesora Seminario Aspectos Legales y Jurídicos de la Comunicación (U.B.P) Profesora de Cursos de Posgrado. Ex Vicepresidenta Colegio de Abogados de Córdoba. Ex Secretaria Técnica de la Facultad de Derecho y Cs. Ss. (U.C.C.). Actual Directora de la Lotería de la Provincia de Córdoba S.E. (*) Javier Ignacio Fernández. (*) Ezequiel López Messio. (*) Rodrigo López Messio.

herramientas gubernativas para luchar contra el fenómeno delictivo de la Trata de Personas en sus diversas modalidades, bajo el paraguas protector del plexo axiológico constitucional.

El desafío es visibilizar dicho nexos causal para enaltecer sus virtudes y explicitar el rol del Estado y los logros alcanzados en relación al crimen organizado de la Trata de Personas, los actores intervinientes, el contexto socio jurídico implicado, los factores que coadyuvan a su génesis y consumación en el devenir del tiempo y nuestro modelo propuesto para su tratamiento y erradicación definitiva. Todo ello, en el contexto socio- jurídico generado a partir de la Reforma constitucional en cuestión, plafón indispensable para la visibilización de la temática.

Como bien lo señala un destacado autor (Frías, coord., 1988), la más trascendente de las creencias de la Constitución cordobesa en su nueva redacción es la dignidad de la persona y el pleno ejercicio de sus derechos. Esta es la primera finalidad que enuncia el Preámbulo, seguida de una trilogía de valores fundamentales: la libertad, la igualdad y la solidaridad. Dicha axioteleología revela indudablemente bases filosóficas personalistas y humanistas.

La trata de personas implica vulneración absoluta a la dignidad de la persona humana entendiéndola como una violación a la mismidad del hombre en lo más recóndito de su ser. Conforme lo expresa Olsen A. Ghirardi, el acontecer de genocidios, de actos terroristas, de bombardeos en masa y en ocasiones atómicos, ha inducido a una actitud más severa y ha hecho que se considere a la persona humana desde ángulos más profundos. El peligro de extinción de la especie y el aniquilamiento del hombre nos hace poner la mirada en él, analizando las distintas mutaciones que la evolución y el paso del tiempo van produciendo en los procesos socio-culturales, por lo que deviene de enorme importancia su constitución

personal en los contextos sociales en que se desenvuelve el hombre y en los “nuevos paradigmas sociales” que influyen de manera directa en sus procesos de identificación personal y social.

Nos encontramos inmersos en un momento histórico en el cual los derechos fundamentales inherentes a la persona humana han adquirido una relevancia inusitada en las sociedades contemporáneas. Así, nos enrolamos en la concepción que mira el flagelo de la trata de personas como una violación de estos derechos esenciales, de todo el plexo axiológico que debiera ser fundamento de la persona humana.

Las víctimas de trata de personas están expuestas a coerción física y psicológica, violencia, abuso, entre tantos otros comportamientos desdeñables, realizados con la finalidad de apropiarse ilegítimamente de su libertad interior y de movimiento, motivo por el cual queda evidenciado el más flagrante desprecio a estos derechos fundamentales.

Cabe destacar que nuestra Provincia con esta Carta Magna incorpora en su articulado las diversas manifestaciones de los derechos del hombre, entre los que se destaca la vida desde su concepción y sus diversas manifestaciones, tales como el derecho a la salud, a la integridad psicofísica y moral, a la seguridad personal.

En ella se tutela la institución familiar en sentido amplio, a la mujer desde una perspectiva de género innegable y en particular la garantía de la protección estatal en relación a la niñez, en consonancia con los instrumentos internacionales.

En un análisis macro el proceso de globalización y los fenómenos socio-culturales que se producen en el siglo XXI, conllevan formas más complejas de exclusión y explotación en las más diversas manifestaciones, lo que trae aparejado la aparición de una nueva cuestión social.

Surgen nuevos cuestionamientos enfocados a analizar el rol que debe asumir el Estado frente a nuevos desafíos, sobre los principios organizadores de la solidaridad y la concepción misma de los derechos sociales; y cómo el Estado asume las obligaciones inherentes a él para responder a nuevas demandas. El problema y las respuestas que deviene de él son de orden ontológico y filosófico.

Quizás aún no tomamos conciencia de esta crisis filosófica que acompaña el advenimiento de una nueva cuestión social. Aparecen dos problemas mayores: la desintegración de los principios organizadores de la solidaridad y el fracaso tradicional de los derechos sociales para ofrecer un marco satisfactorio en el cual pensar la situación de los excluidos (Rosanvallon, 2004:128).

Frente a la crisis acuciante de las décadas de los años 90 y el fracaso estrepitoso de las recetas provistas por el “Consenso de Washington”, la concepción de un Estado ultra mínimo ha sido superada.

Sin embargo, la idea de un Estado providencia, omnipresente, no resulta suficiente, ya que las ideas dominantes sobre la concepción de los derechos sociales imperante hasta el momento, y frente a la inexorable realidad de grandes bolsones de pobreza, exclusión y marginalidad, nos colocan ante la necesidad de tratar nuevamente la problematización de la cuestión social en el siglo XXI.

Esto es así ya que las necesidades políticas y sociales imponen coincidencias básicas sobre cuestiones consideradas como relevantes por su importancia para la Nación, la comunidad y los ciudadanos que la componen.

Los actores intervinientes y con poder de decisión deben avanzar en la implementación de acciones comprendidas por el gobierno, pero sostenidas –en alguna medida– por la oposición y las fuerzas políticas y sociales del país, en mérito a la

importancia que revisten para toda la sociedad y a la impostergable necesidad de su resolución (Porto, 2000).

Resultan asimismo, de vital importancia, los roles y status de operadores intervinientes para hacer frente a esta problemática y comprender la relevancia de que los mismos sean asumidos de manera acorde, coherente y relacional, a los efectos de construir políticas públicas que tengan en cuenta que las consecuencias de este delito trasuntan los espacios locales, regionales, nacionales e internacionales en el ámbito político, social y cultural.

II. Los contextos sociales

La crisis y desorganización social imperante en el siglo XXI no es algo singular, sino que se da en todas las sociedades y en todos los tiempos. Sin embargo, cuando el grupo social logra reforzar el poder de las normas o encauzar los comportamientos, entonces, se logra la organización social. El aumento y la responsabilidad de los individuos sobre la legitimidad o no de sus actos contribuyen a la organización social (Chamorro Greca de Prado, 2005:62).

En presencia de la desorganización, el Estado asume un rol fundamental, ya que no hay nación en el mundo que ayer, hoy y siempre haya podido sortear los obstáculos para la realización de sus cometidos sino a través de la definición de políticas de Estado.

La ausencia o deficiencia en la formulación de aquellas produce una apatía normativa, desencanto no solo en el seno de la sociedad, sino en los actores con poderes de decisión, lo que conduce a un relativismo en la valoración de las normas que son para todos de cumplimiento obligatorio, como integrantes de la sociedad.

Y es en presencia de aquella en donde surgen grandes violaciones a los derechos más esenciales de las personas, lo que se constituye cuando se configura el delito de trata de personas.

Como reseña legislativa recordamos que los Estados toman participación activa a nivel estadual Nacional con la sanción de la Ley 26364 (Año 2008), modificada por Ley 26.842 de “Prevención y Sanción a la Trata de Personas y Asistencia a sus víctimas” (Año 2012) y por la Provincia de Córdoba, lo que quedó visualizado por las acciones llevadas a cabo con la sanción de la Ley 10.060 (Año 2012) de “Lucha contra la Trata de Personas y de Contención y Recuperación de Víctimas de la Explotación Sexual”.

La anomia refleja siempre un quiebre entre el inconsciente colectivo más profundo y lo que la norma estatuye, por ello es que uno de nuestros primordiales fines es lograr un cumplimiento espontáneo de las normas, que las personas internalicen modos de conducta que rechacen cualquier situación de explotación que denigre el ser humano, y es por ello que decimos sin explotadores no hay trata y con procesos de socialización responsable no hay clientes.

El proceso de socialización encuentra como objetivo el aprendizaje de las pautas y normas culturales y la conducta desviada es lo que la gente entiende o define como tal a la vista de que alguien está violando o transgrediendo una norma cultural. Por ello es que pensamos los mecanismos de disuasión y conformidad con el derecho y ante la disyuntiva de que es más importante la severidad de las sanciones y/o la certeza de que sean impuestas, decimos que hay que trabajar mucho en conjunto entre los tres poderes del Estado para que el ciudadano tenga la certeza de que los explotadores serán sancionados con el mayor rigor legal.

Debemos siempre tener presente que “la víctima” de trata de personas es el sujeto principal de tutela y protección de todo el proceso delictivo. Su recuperación nos conducirá al último eslabón del proceso: La “inserción” laboral. Para que este funcione debemos partir desde algunos conceptos. En primer lugar, la víctima es la protagonista de su proceso. En segundo término, requiere acompañamiento y seguimiento pormenorizado en un clima de libertad y confianza. Finalmente no podemos no considerar el trabajo en red, con la colaboración con distintos grupos y entidades. Siempre debe estar presente el trabajo del equipo psicológico en su apoyo individual y también las visitas a terapias grupales.

El trabajo para la rehabilitación de la víctima de trata es una tarea que implica la concientización del valor de la vida para que surja la esperanza en la construcción del día a día. Allí florece la necesidad de la verdadera vocación de servicio y convicción firme de salir adelante. El desarrollo de tal proceso junto con la voluntad de superación es muy reconfortante. Desde mi lugar, el observar que una persona puede volver a ser protagonista de su propia vida, produce la sensación de traer vida. Toda aquella persona con ganas de ayudar, a vivir y transitar este hermoso desafío sentirá que se enaltece en su individualidad y aporta a la construcción de una sociedad equitativamente justa los valores humanos que nos hacen virtuosos.

“Sin explotadores, no hay trata. Con procesos responsables de socialización no existirán explotadores”

III. Propuesta modelo antropocentrista

Nuestra propuesta es un modelo que permita una visión realista y objetiva de la problemática, que incluya diversos as-

pectos a ser tenidos en cuenta para poder englobar la mayor cantidad de situaciones fácticas posibles con sus eventuales alternativas.

Todo modelo es una representación gráfica que intenta condensar, captar distintos aspectos y fenómenos de la realidad que nos circunda. A partir de allí, se construyen como direccionales para ayudar a clarificar el pensamiento, pero ningún modelo es taxativo y completo, por lo cual es susceptible siempre de ser perfeccionado.

Se trata de generar mecanismos preventivos para dar respuesta a aquellos factores que puedan representar un potencial peligro de trata de personas, es decir, consiste en la búsqueda de la concientización permanente para la detección de indicadores por parte de la sociedad. De este modo, contribuimos a una disminución de riesgos que redundará en un fuerte obstáculo a la corrupción propia de este accionar delictivo.

Nuestro modelo parte del sincretismo cultural, que implica la fusión de diferentes elementos en uniones que, en ocasiones, carecen de una coherencia interna. Es, por ejemplo, el resultado de un proceso que se lleva a cabo cuando dos o más pueblos entran en contacto y sus tradiciones comienzan a mezclarse.

Desde el sincretismo puede nacer un nuevo tipo de relación cultural en donde se aúnen culturas, distintos modos de pensar sobre un fenómeno de la realidad, es decir, un hecho observable empíricamente, que en este caso sería descrito como el aprovechamiento y/o utilización de las personas como objeto para fines ilícitos.

A través del diálogo, de la conciliación, de la búsqueda de un mínimo de consenso, vamos debatiendo sobre las diferencias para aunarnos en una: la lucha contra los explotadores.

Podríamos preguntarnos si el sincretismo cultural será el factor por el cual todas las personas estaremos de acuerdo,

asimilando de forma pasiva las demás costumbres; no se trata de la búsqueda del renunciamiento a un modo de pensar determinado sin haber consensuado los diversos aspectos que rodean al fenómeno en cuestión; no se trata de una imposición de culturas ni de modos de pensar. Se trata de la búsqueda conciliatoria de un acuerdo social sobre la imperiosa necesidad de erradicar estas conductas disvaliosas y de conciliar la responsabilidad e involucramiento de la sociedad en su conjunto y la responsabilidad estatal.

No vamos a obviar el hecho de que estar de acuerdo en algo específico todas las personas no es fácil ni posible. Pero lo que sí es posible es que la asimilación de costumbres pueda ir gestando, con el transcurso del tiempo, con buena intención de los implicados –sin que implique imponer–, la posibilidad de ampliar los conocimientos y, al mirar la diversidad, respetar el libre albedrío.

En este modelo que denominamos de manera alterna antropocentrista no consideramos que toda situación de trata de personas tenga su génesis en el ejercicio de la prostitución, considerada como un quiebre social indeseable, derivado del racismo, la pobreza y la violencia intrafamiliar, ni que tal actividad deba ser considerada delito con la consecuente imputabilidad penal de los sujetos que intervienen en el vínculo de la prostitución, se trate de la persona que ofrece sus servicios sexuales o bien del cliente mismo, argumentos aducidos por el sistema prohibicionista.

Tampoco consideramos que se erija en un hecho inevitable cuya existencia deba ser aceptada socialmente o bien que dicha actividad cumpla un fin social determinado, tal como lo pregona la tesis reglamentarista.

Conforme lo sostienen los defensores del abolicionismo, la prostitución es mirada como “una nueva modalidad de la

esclavitud” por considerar a la persona “sujeto en oposición a objeto de derechos”.

El modelo propuesto pretende erigirse en una opción superadora de los sistemas anteriores, de tintes limitados y reduccionistas y, como tal, tiene como eje cardinal la tutela del libre albedrío de la persona humana, en su prerrogativa de disponer de su propio ser, de su cuerpo y espíritu a fin de realizarse en su existencia.

Cuando la libertad y la dignidad están en juego, claro que el Estado debe estar presente para tutelarla y dar respuesta, es decir, el Estado debe intervenir y no permitirlo. Simplemente, de esto se trata la lucha contra la trata de personas, de un Estado que interviene ante la explotación y el aprovechamiento ilegítimo de una persona.

La trata de personas es un delito transnacional, por ello es de vital importancia el repudio a su comisión en todo el universo, de modo tal que no haya posibilidades de cambiar modalidades a los efectos de su comisión en lugares que tengan tolerancia social y jurídica al delito.

Esto no significa una mirada etnocentrista, sino la necesidad de generar un consenso global de repudio a la comisión delictiva que importa la trata de personas.

A su vez, se requiere un trabajo multistitucional y multidisciplinario para gestar una verdadera opción superadora que evitara las tensiones o conflictos internos y evitar la demonización de quienes ejercen la prostitución, pues sería la más grave forma de discriminación que pudieran sufrir.

Son personas con derecho a elegir sobre nuevas alternativas y oportunidades que el Estado, a través de políticas públicas, les debe brindar.

Debemos trabajar en la gestación de un consenso universal sobre la gravedad de la problemática delictiva de la trata, en caso de detectarse vejaciones o situaciones ultrajantes

del individuo, a fin de que cada Estado parte o comunidad regional adopte, en sus respectivos territorios, las medidas de prevención y asistencia acordes a cada situación, concientice a la población sobre sus causas, desarrollo y consecuencias, y articulen las acciones a fin de responsabilizar a los sujetos involucrados en todo el proceso delictual.

Debe promoverse el fortalecimiento de los miembros de la sociedad para que se erijan en preventores de las situaciones de trata, siempre acompañados de la acción estatal y dispuestos a no consentir esta forma de esclavitud, independientemente de cualquier ideología o postura en relación a la cuestión, y ser firmes en la persecución de los explotadores y/o tratantes.

Con el modelo descripto, buscamos superar las contradicciones, fruto de las diferencias de interpretación sobre las decisiones individuales, la unidad en la diversidad y la generación de consenso preservando el libre albedrío de la persona humana.

Debemos lograr la génesis de una verdadera concepción transcultural, transversal, que respete la diversidad de interpretaciones culturales y que se erija en una verdadera opción superadora de los sistemas vigentes en la actualidad, los cuales hacen hincapié en cuestiones concretas, limitadas, sin visión de conjunto sobre la realidad.

Por otra parte, que nos permita dejar de lado el egoísmo propio de una visión etnocentrista de la sociedad y de la consecuente decisión adoptada por el individuo.

Hoy nuestra sociedad no puede hacer alarde del slogan “sin clientes no hay trata”, muy seductor a la mirada social, pero que en la actualidad es tan solo una aspiración de deseo irrealizable si no se tienen en cuenta los procesos anteriores, si no se consolidan perspectivas y actividades conjuntas de las instituciones públicas y privadas, de los agentes de socialización,

de los mecanismos de prevención, que comiencen a mostrar resultados en la internalización de nuevas pautas.

Debemos enfocar nuestra mirada de manera profunda e innegociable hacia los explotadores, sean uno, sean mafias, sean redes, independientemente de cuántos, pues deben erigirse en un objetivo que no puede diluirse en el planteo de un determinado slogan que satisfaga los legítimos reclamos sociales, pero que no se materialicen en realidades, lo cual ocurre cuando no se atiende la consolidación de etapas.

No habrá clientes cuando todos los agentes de socialización acuerden pautas culturales que se conviertan en sellos en la interioridad del ser humano, cuando la consideración del valor persona prime sobre cualquier posibilidad de reducir a la condición de objeto inanimado al otro.

Para vislumbrar el proceso de desaparición de tan espeluznante delito, debemos aunar criterios entre todos los operadores intervinientes en el abordaje, con un mínimo de consenso.

El consenso no habrá de ser la unanimidad de criterios ni metodologías, quizás, pero si el necesario y fundamental para generar políticas de estado sostenibles a futuro en un país que se precie de tutelar los derechos humanos.

IV. Bibliografía

Chamorro Greca de Prado, Hilda Eva (2005), El concepto de anomia, una visión en nuestro país, Academia Nacional de Derecho y Cs. Sociales de Córdoba, Córdoba: Ed. Advocatus.

Frías, Pedro (1988), *La Nueva Constitución de Córdoba*, Córdoba: Ed. Marcos Lerner Editora.

Messio, Patricia Elena (2009), La persona en su constitución individual y proyección social. El derecho a participar en las instituciones socio jurídicas. Texto Discusiones en torno del Derecho Judicial en Obra Colectiva. Academia Nacional de Derecho y Cs. Sociales de Córdoba. Instituto de Filosofía del derecho. Córdoba: Ed. Advocatus.

Porto, Avelino (2000), *La Educación, Política de Estado*, Academia Nacional de Educación– Academia Nacional de Derecho y Cs. Sociales de Córdoba. Córdoba: Editorial Advocatus.

Rosanvallon, Pierre (2004), *La Nueva cuestión Social. Repensar el Estado Providencia*, Editorial Manantial.

LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN EN EL DERECHO PÚBLICO PROVINCIAL

Efraín Rodolfo Gastesi¹

I. A modo de introducción

La facultad de investigación legislativa, constituye una potestad esencial e indispensable para que el órgano legisferante pueda dar cumplimiento a la misión que le asigna la Constitución, sobre la base de la división de los poderes, en el marco de un Estado Social de Derecho, dentro de un sistema de control recíproco y de equilibrio institucional, y de estricto respeto y garantía de los derechos fundamentales de la persona humana.

Federico Mohrhoff (1948) (Linares Quintana, 1987:378–379) entiende por investigación parlamentaria todas *las indagaciones, las pesquisas y las recolecciones de noticias que sobre determinados hechos u objetos se realizan, por medio de personas expertas, sea mediante inspecciones de lugares, sea con el examen de documentos o con el interrogatorio de los individuos que pueden informar sobre los asuntos investigados*. A diferencia de lo que ocurre en distintas Constituciones Provinciales, entre ellas la de Córdoba—artículo 103—, la Constitución Nacional no señala explícitamente la facultad investigativa como competencia congressional; pero hay acuerdo doctrinario casi

¹ Profesor de Derecho Público Provincial y Municipal—Cát. “A” de la Facultad de Derecho de la U.N.C.

unánime, en que la fuente normativa de la cual deriva esa atribución es el inciso 32 del artículo 75, el cual contempla los poderes implícitos del Congreso y le permite el empleo de todos los resortes de poder necesarios para el logro de los fines que le ha impuesto la Constitución. Sin entrar en un detalle exhaustivo de nuestra doctrina que, salvo el caso de Bielsa (Linares Quintana, 1987:383); coincide en su totalidad acerca de esto, cabe citar a Sánchez Viamonte, Linares Quintana (1987) y Bidart Campos (1979), entre aquellos autores que encuentran en la antedicha norma la autorización para que el Congreso constituya comisiones investigadoras. El Reglamento de la Cámara de Senadores en su artículo 87 contempla su creación y son mencionadas en el artículo 106 del Reglamento de la Cámara de Diputados (Menem, 2012).

En lo que refiere al cómo deben ser ejercidas esas facultades por el Congreso, somos de la opinión, que se requiere de una ley que reglamente su ejercicio, que establezca el modo y alcances de su puesta en práctica (Zarza Mensaque, 1986).

Con relación a los límites de la investigación congressional, Revidatti (1960) distingue dos grandes grupos: a) límites de fondo y b) límites de forma. Aquellos a su vez pueden subdividirse en: a) en razón de oportunidad y b) en razón de las materias; y éstos a su vez pueden serlo tripartitamente en: a) límites por razón de distribución de competencias entre personas individuales y Estado; b) entre Estado Nacional y Provincias; c) entre los tres poderes que integran el gobierno central. Los primeros, límites de fondo, impiden a las Cámaras investigar sino respecto de aquellos puntos que estén sometidos a la potestad del Congreso y sólo cuando ello sea conveniente para resolver si conviene y cómo ejercer esos poderes de dictar reglas que le fueron entregados. Los segundos límites de forma, le imponen seguir los caminos que estableció la Constitución para evitar que los derechos reconocidos

de los habitantes sean injusta o indebidamente agraviados. Pedro José Frías (1960) sostenía que es facultad de cada Cámara, como poder implícito necesario para el desempeño de sus funciones, la designación de comisiones investigadoras de su seno, para fines de iniciativa parlamentaria, de reforma de la legislación o responsabilidad de los funcionarios públicos (Frías, 1960).

II. Estudio del texto constitucional de Córdoba

II.1. Tarea desarrollada por la Convención Constituyente de 1987

La Convención Reformadora de 1987, incorporó expresamente a la Ley constitucional en su artículo 109, la atribución de cada Cámara de nombrar de su seno comisiones investigadoras.

Ahora bien, cabe formularse los siguientes interrogantes:

¿Cómo fue gestándose esta norma en el ámbito de la Asamblea Constituyente ?

¿Qué periplo debió recorrer hasta su aprobación final?

Procurando seguir un orden cronológico de los acontecimientos, se ha de dividir esta sección del trabajo, en tres segmentos: a) Etapa de presentación y trámite de los proyectos. b) Etapa de análisis y despachos de Comisión. c) Etapa de debate y aprobación.

II.1 .a. Etapa de presentación y trámite de los proyectos

Los bloques partidarios integrantes de la Honorable Convención Constituyente Provincial (H.C.C.P.) incluyeron en sus proyectos la temática que examinamos.

1) Bloque U.C.R.: Proyecto de Reforma integral. (Expte. 019/87).

2) Bloque de la Unión Demócrata del Centro: Proyecto de Reforma del Poder Legislativo (Expte. 026/87).

3) Bloque del Partido Justicialista: Proyecto de Reforma integral. (Expte. 067/87).

4) Bloque del Peronismo Renovador y la Democracia Cristiana: Proyecto de Reforma integral, texto sin articular (Expte. 021/87) y texto articulado (Expte. 040/87).

5) Bloque Unipersonal: Proyecto de Reforma integral (Expte.049/87).

En adelante, nos referiremos a cada uno de ellos por el número que los preceden en cada caso y, que corresponde a una ordenación alfabética y los es, por el solo efecto práctico de la remisión.

Bloque 1: El proyecto de texto constitucional hizo referencia al tema que nos ocupa en la Parte Segunda: “De las Autoridades de la Provincia”. Sección Segunda: Poder Legislativo. Capítulo Tercero: Disposiciones comunes a ambas Cámaras. Artículo 111. Designación de comisiones, cuyo texto estableció: “Cada Cámara, por resolución de los dos tercios de sus miembros presentes, puede designar comisiones investigadoras de su seno para fines de iniciativa parlamentaria, reforma a la legislación, responsabilidad de los funcionarios públicos y examen del tesoro, debiendo en todos los casos expedirse en cuanto al resultado de lo investigado. En su actuación deben resguardar los derechos y garantías individuales y no interferir las atribuciones de los otros poderes. Para practicar allanamientos se debe siempre requerir autorización al juez competente”.

De los fundamentos del proyecto surgieron como ideas fundamentales la eficacia, como regla de oro del gobierno moderno y la necesidad de mejorar y agilizar el funcionamiento del Poder Legislativo.

Bloque 2: Proyecto con reformas al Poder Legislativo contenidas en la Parte Segunda: “Autoridades de la Provincia”. Título I: Gobierno Provincial. Sección Primera. Del Poder Legislativo. Capítulo Tercero. Disposiciones comunes a ambas Cámaras. Artículo 79: “Las Cámaras pueden nombrar de su seno comisiones investigadoras, al solo objeto del cumplimiento de sus fines, debiendo respetar los derechos individuales y la competencia del Poder Judicial”.

De los fundamentos que acompañaron a dicho proyecto, se destacó como consideración particularizada sobre el tema la siguiente: “Como cláusulas que se relacionan directamente con la jerarquización y fortalecimiento del Poder Legislativo, se aconseja la ampliación del periodo de sesiones y la regulación específica de la atribución de las Cámaras para requerir informes al Ejecutivo y demás entidades públicas y para designar comisiones investigadoras, con respeto a los derechos individuales y de la competencia del Poder Judicial.

Bloque 3: El proyecto fue presentado integralmente por el Bloque indicado y la única referencia que tiene vinculación inmediata con el tema, fue la Segunda Parte. Autoridades de la Provincia. Título I. Gobierno Provincial, Sección Primera. Poder Legislativo. Capítulo III. Disposiciones comunes a ambas Cámaras. Artículo 120.– Comisiones investigadoras: “Cada Cámara por resolución de los dos tercios de sus miembros presentes pueden designar comisiones investigadoras de su seno para fines de iniciativa parlamentaria, reforma a la legislación, responsabilidad de los funcionarios públicos y examen del estado del tesoro, debiendo en todos los casos expedirse en cuanto al resultado de lo investigado y en su actuación debe resguardar los derechos y garantías individuales y no interferir las atribuciones de otros poderes. Para practicar allanamientos se debe siempre requerir autorización al juez competente”.

Bloque 4: El bloque en consideración, presentó a diferencia de los anteriores dos proyectos de texto constitucional, uno sin articular y el otro articulado. El primero, en su Segunda Parte titulada “Organización del Estado”, en el punto I “Poder Legislativo”, apartado 13 dijo: “Reconocimiento expreso de la facultad de investigación de la Cámara y sus comisiones, concediéndole atribuciones para allanar domicilios y secuestrar documentación, en cuyo caso la orden debe emanar de la Cámara y ser firmada por la Presidencia del Cuerpo”. El segundo, en su Tercera Parte intitulada “Estado Provincial”, en la Sección I: Legislatura y Participación”, Capítulo 1: “Legislatura”, en lo que es materia de nuestro interés, el artículo 100 bajo el rótulo de “Investigaciones”, señalaba: “La Legislatura, con el voto de la mayoría de sus miembros, puede disponer la constitución de comisiones de investigación para cumplimentar sus funciones constitucionales. Tienen amplias facultades en relación directa con los fines de la investigación, con los límites que la propia Legislatura fije”.

De los fundamentos que acompañaron a dicho proyecto, extraemos para el tema: “Se legisla también acerca de las facultades de las comisiones investigadoras profundizando la tarea de control de la Legislatura, propio de las democracias modernas”.

Bloque 5: El mencionado bloque unipersonal precisó en su proyecto el tema en la Sección Segunda, Primera Parte, Capítulo I, titulado “Poder Legislativo”, Capítulo IV denominado “Disposiciones comunes a ambas Cámaras”, en el artículo 117 y cuyo texto prescribió: “Es atribución de cada Cámara constituir comisiones para investigar cualquier dependencia centralizada, descentralizada, empresas públicas, sociedades del Estado o en las que participe la Provincia a los fines del ejercicio de sus propias atribuciones. También pueden investigar actividades que comprometan el interés general. En su

actividad no pueden interferir el ejercicio de las atribuciones que integran la zona, de reserva de los otros poderes, ni afectar los derechos y garantías consagradas en esta Constitución”.

En lo que corresponde a los fundamentos del proyecto el señor Convencional Mosquera no realizó ninguna consideración que tenga relación inmediata con la materia.

11.1.b. Etapa de análisis y despachos de Comisión

En esta fase, abarcamos dos momentos sucesivos en la elaboración normativa: a) La discusión que se llevó a cabo en el seno de la Comisión respectiva de los distintos proyectos enviados; b) La remisión que dicha Comisión hizo a otra, la cual se encargó de sistematizar y compatibilizar los despachos procedentes de las restantes Comisiones de trabajo.

La primera de las Comisiones señaladas, fue la número 5, llamada de Poder Legislativo y que de acuerdo al artículo 43 del Reglamento de la H.C.C.P., dictaminó sobre todo asunto o proyecto vinculado a la Legislatura y juicio político. Sus integrantes fueron los Convencionales Constituyentes Provinciales (C.C.P.) señores Juan Miguel de la Colina (Presidente), Eduardo A. Terzi, Eduardo Omar Capdevila, Raúl Alfonso Carrizo, Daniel Oscar Ruiz, Carlos Hugo López, Domingo Ángel Carbonetti, Juan Carlos Petta, Humberto Jesús Roggero, Armando Segundo Andruet y Alfredo Ignacio Alonso. La restante fue la número 1, de Coordinación y Redacción, integrada por los C.C.P. señores Ignacio E. Ortiz (Presidente), Jorge Gentile, Armando Andrés Astesano, Alfredo Ignacio Alonso, Carlos Alberto Bertarelli (h), Alipio Ricardo del Barco, Antonio María Hernández (h), Luis Arturo R. Molinari Romero, Horacio Enrique Obregón Cano y Víctor Carlos Rostagno.

La Comisión de Poder Legislativo elaboró tres despachos, uno en mayoría y dos en minoría.

El miembro informante del despacho en mayoría fue el señor C.C.P. de la Colina, en tanto que por la minoría lo hicieron los señores C.C.P. Muñoz y Andruet.

El despacho en mayoría, resaltó como de vital importancia para el futuro del Poder Legislativo a las comisiones de investigación. Se mencionó la doctrina llamada de los poderes implícitos o incidentales del Congreso, expuesta por Hamilton en 1791 al refutar opiniones de Jefferson en ocasión de crearse el primer banco de los Estados Unidos, y adoptada por la Corte Suprema de ese país en 1805, en la causa Estados Unidos contra Fisher, y por nuestro más Alto Tribunal en 1877 en la causa Ferrocarril Central Argentino contra la Municipalidad de Rosario. Quedando establecido en esta jurisprudencia el poder del Congreso para realizar investigaciones inherentes al proceso legislativo. No se trata de un poder ilimitado. Por eso se han puesto en la Constitución, tres principios fundamentales: las comisiones son al solo objeto del cumplimiento de los fines legislativos; deben respetar los derechos individuales y la competencia del Poder Judicial.

El despacho en minoría del bloque N° 4, destacó que se quería un Poder Legislativo con atribuciones de control sobre los otros poderes y tal vez ésta sea la potestad esencial de la Legislatura. Pero, para que exista real y efectivamente, es imprescindible contar en el Cuerpo con una oposición al Gobierno cuya actividad esté garantizada normativa y fácticamente y con amplias facultades de información. Control significa limitación y coparticipación en la libertad de decisión política de los actos de gobierno. Quien controla, influye de una manera directa o indirecta sobre la decisión de otro órgano; persuade o disuade e incluso impide; significa verificación o inspección de la actividad de otro órgano. Como desarrollo

de esta función de control fortalecido del legislativo, se asigna las siguientes: Derecho de información (...). Derecho de interpelación (...). Derecho de constituir comisiones investigadoras destinadas al mejor cumplimiento de sus objetivos constitucionales, con amplias facultades en relación directa a sus fines y con los límites que la Legislatura fije, sin perjuicio de las atribuciones del Poder Judicial.

El despacho en minoría del bloque N° 3 no incluyó ninguna observación que tuviera vinculación especial con el tema.

La Comisión N° 1 de Coordinación y Redacción presentó un despacho único de Reforma Constitucional, que contenía el texto del artículo 109 que estableció: Comisiones de investigación. “Las Cámaras pueden nombrar de su seno comisiones de investigación al solo objeto del cumplimiento de sus fines, las que deben respetar los derechos individuales y la competencia del Poder Judicial. En todos los casos las comisiones tienen que expedirse en cuanto al resultado de lo investigado”. Así redactada la norma se introdujo al debate.

11.1.c. Etapa de debate y aprobación

En esta parte hemos de señalar aquellos aportes que se efectuaron sobre el momento final de la aprobación del precepto que nos ocupa.

La discusión en particular del artículo se inició y concluyó el 16 de marzo de 1987. Hicieron uso de la palabra los señores C.C.P. Sabattini, Cendoya, Maqueda, del Barco, Tagle Achával, de la Colina, Hernández y CafferataNores.

La señora C.C.P. Sabattini propuso a los fines de una mejor sistematización reemplazar la expresión “derechos individuales” por “derechos personales”.

El C.C.P. señor Cendoya sugirió reemplazar la expresión “respetar los derechos individuales”, por la de “respetar las garantías constitucionales” porque es una indicación más precisa y perfecta que excluye todo tipo de discusión sobre el texto, ya que las garantías constitucionales están claramente establecidas y tienen una especificidad propia en el tema.

El señor C.C.P. Maqueda sostuvo que su bloque no hacía un cuestionamiento acerca de lo expresado por los convencionales preopinantes, sino que no compartía el fondo de la cuestión; ya que había presentado otro proyecto que dejaba bien en claro cuál era la amplitud de las funciones de las comisiones investigadoras. Agregó que en los últimos tiempos, fundamentalmente en el Congreso de la Nación— ya que no se dio de la misma manera en la Cámara de Diputados ni de Senadores de esta Provincia — se fueron creando comisiones investigadoras para investigar el llamado proceso de Reorganización Nacional de la pasada dictadura militar. Esas comisiones investigadoras chocaron contra ciertos integrantes del Poder Judicial que trataban de poner límites a las facultades parlamentarias y que generalmente hacía zozobrar las investigaciones que estaban realizando los legisladores. Respetuoso de la división de poderes republicanos, no tiene duda, que el Poder Judicial, como poder independiente, tiene las facultades perfectamente delimitadas en el ámbito de esta Constitución, pero se debe dotar al Poder Legislativo de una herramienta ágil que le permita llegar hasta el fondo de la cuestión que investiga y no que siempre quede a media agua y cuando llega a un determinado límite, es el Poder Judicial el que inmediatamente le pone los límites al Poder Legislativo.

El C.C.P. señor del Barco intervino para preguntarle al señor presidente de la comisión —C.C.P. de la Colina— si en la discusión realizada en su seno se descartó explícitamente la expresión “tiene amplias facultades en relación directa con los

fin de la investigación”, porque con la inclusión de esta frase se dejaría zanjada por la vía normativa una vieja discusión que favorece la institución de las comisiones investigadoras.

El señor C.C.P. Tagle Achával defendió el proyecto del artículo de su bloque porque el de la mayoría dice que “las Cámaras pueden nombrar de seno comisiones de investigación al solo efecto del cumplimiento de sus fines”, y ésta es una expresión demasiado amplia e inconcreta. En lo que respecta, a cambiar el término “derechos individuales” por “garantías individuales”, afirmó que no se oponía a esta modificación, porque las garantías son los medios y los instrumentos por los cuales se ponen en vigencia los derechos. Además planteó concretamente la necesidad de que para practicar allanamientos, se debe requerir siempre autorización del juez competente, porque preserva algo fundamental que es la inviolabilidad del domicilio.

El C.C.P. señor de la Colina aclaró que la fórmula “al solo objeto del cumplimiento de sus fines” englobaba todas las causales que el Partido Justicialista incluía en su proyecto como materia de una investigación parlamentaria. Más adelante, añadió que adhería a la inclusión de la expresión “derechos y garantías personales”.

El señor C.C.P. CafferataNores explicó que la combinación armónica del artículo 109 con el artículo 45 dejaba expresamente a salvo la preocupación del señor convencional Tagle Achával, en orden a que las comisiones investigadoras no deben tener atribuciones para practicar allanamientos de por sí y que en todo caso, por ser competencia del Poder Judicial, para todo allanamiento se deberá requerir la orden al juez competente.

El C.C.P. señor Hernández presentó el texto definitivo que se votó y aprobó, y que conciliaba las distintas posiciones expresadas.

11.2. Breve explicación del artículo 109

La norma examinada disponía: *Las Cámaras pueden nombrar de su seno comisiones de investigación al solo efecto del cumplimiento de sus fines, las que deben respetar los derechos y garantías personales y la competencia del Poder Judicial. En todos los casos las comisiones tienen que expedirse en cuanto al resultado de lo investigado.*

Vamos a procurar desmembrar el enunciado de derecho analizado, a los fines de una mejor comprensión: “Las Cámaras pueden nombrar de su seno comisiones de investigación...”.

La facultad de investigación corresponde al Poder Legislativo y puede ser ejercida por cualquiera de sus Cámaras. Las atribuciones que tienen las comisiones investigadoras son delegadas y reconocen su origen en la resolución expresa de la Cámara que las habilita para actuar e incluso en una ley reglamentaria de sus potestades (Muñoz, 1989:282).

“... Al solo efecto del cumplimiento de sus fines...”. En general, los fines de las comisiones investigadoras son amplios. Los autores nos proporcionan algunas precisiones al respecto. Así, Pedro J. Frías (1960) menciona la iniciativa parlamentaria, la reforma de la legislación y la responsabilidad de los funcionarios públicos. Zarza Mensaque (1986:382) señala que no pueden tener otro objetivo que determinar la responsabilidad de los funcionarios, o fines de tipo legislativo; crear, abrogar o modificar una norma. Sin embargo, estos criterios deben ser aplicados con un cartabón amplio, teniendo en cuenta los altos fines de la misión del cuerpo. Por lo tanto debe aceptarse como principio que se debe posibilitar, más que impedir, el libre desenvolvimiento de las instituciones. Vanossi, apunta que el alcance de los fines está dado por la magnitud de las funciones constitucionales que tiene acordadas el órgano le-

gislativo y que debe tratarse de materias concernientes o vinculadas con el ejercicio de esas funciones(1977) (Seisdedos, 1986: 504). Andreozzi (1943: 39) agrega de informar a la opinión pública. El poder de investigación es un medio y no un fin, por lo cual debe explicitarse formalmente cuál es el objeto que se persigue mediante la constitución de una comisión investigadora (Zarza Mensaque, 1989: 93).

...Deben respetar los derechos y garantías personales y la competencia del Poder Judicial...

¿Cuáles son los límites de la investigación legislativa?

Ricardo A. Muñoz (1989) expuso que el alcance de la investigación está determinado por:

“1.– La competencia constitucionalmente atribuida a la provincia, quedándole vedado lo federal y lo específicamente municipal en razón de la autonomía consagrada en su favor”.

“2.– Tiene amplias facultades para investigar a la Administración Pública, sea centralizada o descentralizada, sin necesidad de requerir previamente informes al titular del Poder Ejecutivo, bastando un simple aviso de cortesía”.

“3.– Pueden investigar al Poder Judicial respetando la competencia de éste. El fundamento de ello es doble: a) Por una parte investigando la estructura y composición del Poder Judicial, así como de la aplicación de las normas procesales, en función del llamado control sobre el cumplimiento de la ley, en este caso, orgánica del Poder Judicial y de procedimientos a los fines de detectar tanto el cumplimiento de la ley como de los incumplimientos o falencias normativas vinculadas también a la potestad de iniciativa o reforma legislativa, b) investigando la conducta de los magistrados a fin de hacer efectiva la responsabilidad política de éstos y si corresponde someterlos a enjuiciamiento o juicio político”.

“4.— El respeto a la competencia del Poder Judicial significa no impedir ni entorpecer el ejercicio de la función jurisdiccional que se vería lesionada, entre otros, al requerirse expedientes en trámites, pudiendo sí solicitarse copias autenticadas. Por otra parte, el estar investigando el Poder Judicial determinados hechos no inhibe a la Legislatura de nombrar comisiones de investigación legislativa sobre los mismos, en razón que las finalidades de la investigación legislativa no son las mismas de la judicial. Indudablemente le está vedado a la comisión investigadora parlamentaria aplicar penas o sanciones, sean privativas de la libertad, clausura de lugares o decomiso de bienes”.

“5.— El límite de la investigación legislativa se encuentra en la protección a las personas a través de los derechos y garantías, aunque, claro está todo órgano estatal debe respetarlos. En ejercicio de la facultad de investigación tanto las cámaras como sus comisiones están autorizadas a requerir testimonios, exhibición de libros y documentos e incluso disponer la realización de pericias que tengan o pudieran tener relación inmediata con los fines de la investigación. Compartimos la afirmación de Quiroga Lavié cuando sostiene que “la atribución investigativa del Congreso no puede detenerse en el **ámbito de lo privado cuando** es necesario esclarecer actividades oficiales o privadas que impacten, interfieran o produzcan efectos en el trámite de los negocios públicos”; en coincidencia con el dictamen del entonces procurador de Cámara Petracchi al aseverar que “resulta particularmente inadmisibles que una entidad privada que incorpore a sus bienes fondos públicos, se escude en su carácter particular para oponerse a una función propia del Congreso como es la de saber en qué se invierten los caudales públicos cuyo gasto autoriza”.

“6.— Discrepa la doctrina nacional en cuanto a la atribuciones para allanar domicilios o secuestrar papeles privados;

Ramella enseñó que si el legislativo ejerce las atribuciones de control, como representante directo del pueblo debe estar facultado a través de sus comisiones a efectuar allanamientos; para Quiroga Lavié, Aftalión, Seisdedos, Bidart Campos y Lozano, es necesario el dictado de una ley que confiera a las cámaras o a sus comisiones tal potestad y que en ausencia de ella se debe requerir orden judicial; mientras que para Linares Quintana, Frías, Bidegain, Badeni, siempre es necesaria la orden o autorización judicial”. Esta última tesis restrictiva predominó en el seno de la Convención Constituyente.

Nosotros somos de la opinión, que en aquellos casos en que el ejercicio de las facultades de investigación se traduzca en medidas que afectan los derechos y garantías de las personas, sin la previa autorización judicial, se estaría transfiriendo al Poder Legislativo la potestad de realizar actos que competen al Poder Judicial, en su carácter de tutor final de los derechos y garantías constitucionales, alterando el equilibrio y la armonía que supone el cabal funcionamiento de la doctrina de la división de poderes. En un sistema democrático, la libertad y la justicia se desenvuelven en forma paralela a través de la plena vigencia de las libertades públicas y a resguardo de la concentración incontrolada y abusiva del poder.

“...En todos los casos las comisiones tienen que expedirse en cuanto al resultado de lo investigado.”

Dentro del plazo fijado en el momento de su creación o cuando el Cuerpo lo requiera deben informar sobre el estado y efecto de la investigación. Este mandato constitucional, encuentra justificativo en el deber cívico que impone la forma republicana de gobierno a los representantes del pueblo de rendir cuentas de su acción, para permitir que los ciudadanos juzguen con conocimiento de causa su actuación. Asimismo, es una aplicación concreta del principio republicano de publicidad de los actos de gobierno.

11.3. La Reforma Constitucional de 2001

El artículo 109 analizado, fue adaptado con modificaciones en su composición para hacerla compatible con el sistema unicameral. Con su nueva numeración: artículo 103, su redacción actual es la siguiente: “La Legislatura puede nombrar de su seno comisiones de investigación al sólo efecto del cumplimiento de sus fines, las que deben respetar los derechos y garantías personales y la competencia del Poder Judicial. En todos los casos las comisiones deben expedirse ante la Legislatura, en cuanto al resultado de lo investigado”.

Guillermo Eduardo Barrera Buteler (2007:222) recuerda las normas contenidas en el Reglamento de la Legislatura de la Provincia de Córdoba: Artículo 79 .Conformación. “La Cámara, en los casos que estime conveniente y en aquellos que no estuviesen previstos en este reglamento, podrá constituir o autorizar al Presidente para que lo haga, comisiones especiales para aconsejar sobre asuntos específicos. Podrá constituir comisiones de investigación de conformidad con el artículo 103 de la Constitución. Se compondrá de un número de miembros que se fije en el acto de su creación, procurando la representación de los distintos sectores políticos representados en la Legislatura. Deberán expedirse en el plazo que se establezca al momento de su conformación, elaborar un plan de trabajo, e informar periódicamente a la Legislatura sobre el cumplimiento de dicho plan. A pedido de la Comisión, la Legislatura podrá prorrogar el plazo fijado para el trabajo de la Comisión, por decisión favorable de la mayoría de los miembros presentes. Para solicitar la prórroga, la comisión deberá previamente informar a la Legislatura sobre la actividad desarrollada hasta el momento”. Artículo 80. Caducidad. “Las comisiones no permanentes caducarán: 1) Por vencimiento del plazo fijado para el cumplimiento de su función. 2) Por el cumplimiento de su

objetivo. En ambos casos, deberán emitir un informe final que será publicado en el Diario de Sesiones y que podrá ser debatido por el plenario de la Legislatura”.

III. Derecho Público Provincial Argentino

III.1. ¿De qué manera regulan los Estados provinciales las comisiones de investigación?

III.1.a. Constituciones que no tienen ninguna disposición explícita referida al tema.

Corrientes, Entre Ríos, Misiones, Santa Cruz y Santiago del Estero.

III.1.b. Constituciones que consagran expresamente las comisiones investigadoras.

Buenos Aires (art. 90) , Catamarca (art. 97) , Córdoba (art. 103) , Chaco (art. 106), Chubut (art. 134, inc. 5), Formosa (art. 113), Jujuy (art. 116), La Pampa(art. 68, inc. 11), La Rioja (art. 97), Mendoza (art. 93) , Neuquén (art. 186) , Río Negro (art. 139, inc. 3), Salta (art. 115), San Juan (art. 149), San Luis (art. 118), Santa Fe (art. 46), Tucumán (art. 56) y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (art. 106).

III.2. ¿Cuál es el objeto de las comisiones investigadoras en el Constitucionalismoprovincial?

Al respecto debemos distinguir:

III.2.a. Constituciones provinciales que no tienen referencias específicas en lo atinente al objeto: Neuquén (art. 186).

III.2.b. Constituciones provinciales que tienen por objeto: examinar el estado del tesoro, y para el mejor desempeño de las atribuciones que le conciernen.

Buenos Aires (art. 90), Catamarca (art. 97) y Mendoza (art. 93).

III.2.c. Constitución provincial que indica como objeto: examinar el estado de la Provincia para el mejor desempeño de las atribuciones que le competen y cuando con fines legislativos fuere imprescindible investigar actividades de particulares. Tucumán (art. 56).

III.2.d. Constituciones provinciales que señalan como objeto: examinar la gestión de los funcionarios públicos, el estado de la Administración y del tesoro provincial.

Chubut (art. 134, inc. 5) y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (art. 106).

III.2.e. Constituciones provinciales que marcan como objeto: lo necesario para el cumplimiento de sus fines.

Córdoba (art. 103), Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (art. 106) dice “Y cualquier otro asunto que resulte necesario para el cumplimiento de sus funciones”; y Salta (art. 115) dispone “del ejercicio de sus propias atribuciones”.

III.2.f. Constituciones provinciales que trazan como objeto: la fiscalización e investigación.

Chaco (art. 106), Jujuy (art. 116), La Pampa (art. 68, inc. 11), La Rioja (art. 97) y San Juan (art. 149): incluye a las entidades privadas cuando estuvieren comprometidos intereses del estado.

III.2.g. Constituciones provinciales que subrayan como objeto: actividades que comprometan el interés público o general.

Río Negro (art. 139, inc. 3), Salta (art. 115), San Luis (art. 118) y Santa Fe (art. 46).

III.3. ¿Qué facultades ejercen las comisiones de investigación?

Son pocas las Constituciones de provincia que se ocupan de esta temática.

III.3.a. Constituciones provinciales que utilizan la fórmula imprecisa “ejercer las atribuciones que les otorga el cuerpo en directa relación con sus fines”.

Chubut (art. 134, inc. 5), Río Negro (art. 139, inc.3) y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (art. 106).

III.3.b. Constituciones provinciales que se valen de la regla indeterminada “poderes necesarios para el ejercicio de sus funciones”. Formosa (art. 113), Neuquén (art. 186) y Santa Fe (art. 46).

III.4. ¿Cuáles son los límites de la investigación legislativa?

En esta cuestión, debemos diferenciar:

III.4.a. Constituciones provinciales que mencionan como límites: respetar los derechos y garantías personales y la competencia del Poder Judicial.

Córdoba (art. 103), Chubut (art. 134, inc. 5) y Tierra de Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (art. 106).

III.4.b. Constituciones provinciales que expresan como límites: no interferir en el ejercicio de las atribuciones que integran la zona de reserva de los otros poderes y resguardan los derechos y garantías individuales.

La Rioja (art. 97), Salta (art. 115), San Juan (art. 149) y SanLuis (art. 118).

III.4.c. Constitución provincial que fija como límite; no exceder de los poderes de la autoridad judicial.

Santa Fe (art. 46).

III.4.d. Constituciones provinciales que agregan otros límites: no se podrán practicar allanamientos sin orden escrita de juez competente. Chubut (art. 134, inc. 5), Jujuy (art. 116), La Rioja (art. 97), San Juan (art. 149), San Luis (art. 118), Tucumán (art. 56) y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (art. 106); ni incautar documentación

privada u otra medida similar: Jujuy (art. 116) y Tucumán (art. 56). Tampoco, citar compulsivamente a ciudadanos: Tucumán (art. 56).

III.5. Las facultades de investigación, ¿pueden ser conferidas a los legisladores actuando individualmente?

A nuestro juicio, erróneamente alguna Constituciones provinciales conceden a los legisladores, individualmente considerados las atribuciones que son propias de las Cámaras, o en su caso las que por delegación competen a las comisiones, tal es el caso de Formosa (art. 113) y San Juan (art. 149). En cambio, acertadamente la de Tucumán (art. 56) señala: “...Las facultades que consagra este texto corresponden únicamente a las comisiones regularmente nombradas y no pueden ser invocadas por los legisladores actuando individualmente”.

III.6. Deber de informar a la Legislatura

III.6.a. Constituciones provinciales que establecen el deber de informar a la Legislatura sobre el estado y resultado de la investigación.

Córdoba (art. 103), Chubut (art. 134, inc. 5) y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (art. 106).

IV. Palabras finales

1.– El reconocimiento expreso que hace la Constitución de Córdoba de las comisiones investigadoras, significa un claro avance en el reforzamiento de las funciones de control legislativo, pero durante estos años de vigencia, aún la norma no ha tenido el consenso social suficiente para su efectiva aplicación.

2.– La investigación legislativa constituye un instrumento de control político. Su uso importa una herramienta auxiliar para el cumplimiento de los fines legislativos, y su ejercicio encuentra barreras insalvables en la competencia de los

otros órganos de poder y en los derechos y garantías constitucionales de las personas, percibirla de manera diferente, daría al órgano legisferante primacía sobre los otros, desbaratando el sistema de limitaciones, controles recíprocos y equilibrio inherente a la separación de los poderes y dañaría la libertad individual, cuya garantía es la finalidad suprema del Estado Constitucional y Convencional de Derecho. En ningún caso, el Poder Legislativo puede invocar la facultad de investigar para penetrar en la esfera que la Constitución ha trazado con exclusividad al Poder Judicial.

3.– El Constitucionalismo provincial ha receptado –en buena medida– la necesidad de establecer explícitamente las facultades de investigación, atendiendo a la importancia que reviste fortalecer y perfeccionar los instrumentos de control propios del órgano legislativo, de forma que su accionar sea eficiente y pueda hacer frente a inquietudes surgidas de la realidad social, económica y política, autorizando al Cuerpo a desarrollar la tarea investigativa para el cumplimiento de sus funciones.

4.– Algunas Constituciones provinciales, tales como Chubut, Jujuy, La Rioja, San Juan, San Luis, Tucumán y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, hacen referencia, concreta en cuanto a los límites de la investigación legislativa a la imposibilidad de practicar allanamientos y sequestrar documentación sin orden de juez competente. Estas restricciones constitucionales impuestas al poder de investigación, exigen de los magistrados judiciales una importante cuota de responsabilidad, cooperación, celeridad y eficacia para no obstruir o frustrar la labor investigativa.

5.– Proponemos que la Legislatura de Córdoba, sancione una ley reglamentaria de las comisiones investigadoras, en la cual se normativice su funcionamiento y procedimientos.

6.– La investigación no puede estar por encima de la Constitución sino dentro de su contorno, e inclusive, toda ley que reglamente su ejercicio solamente tendrá validez en tanto responda y respete sin desnaturalizar los lineamientos constitucionales.–

V. Bibliografía

- Andreozzi, Manuel (1943). Facultades implícitas de investigación legislativa y privilegios parlamentarios, Buenos Aires: Editorial Ideas.
- Aragón, Manuel (1995). Constitución y Control del Poder, Buenos Aires: Editorial Ciudad Argentina.
- Barrera Buteler, Guillermo E. (2007). Constitución de la Provincia de Córdoba– Concordancias. Doctrina. Jurisprudencia. Legislación, Córdoba: Advocatus.
- Becerra Ferer, Haro Ricardo y otros (1995). Manual de Derecho Constitucional, Córdoba: Advocatus.
- Berardo, Rodolfo (1981). Instituciones de Derecho Público Provincial –El Federalismo Argentino–, Buenos Aires: Depalma.
- Bidart Campos, Germán (1979). Manual de Derecho Constitucional, Buenos Aires: Ediar.
- Bidart Campos, Germán (1967). El Derecho Constitucional del Poder, Buenos Aires: Ediar.
- Bidegain, Carlos M. (1981). Cuadernos del Curso de Derecho Constitucional N° 4–El Gobierno Federal, Buenos Aires: Abeledo–Perrot.
- Carrio, Genaro (1990). Notas sobre Derecho y Lenguaje, Buenos Aires: Abeledo–Perrot.

- Diario de Sesiones de Convención Constituyente de la Provincia de Córdoba (1987). Córdoba.
- Frías, Pedro (1960) Condiciones y límites de la investigación parlamentaria, Segundo Congreso Argentino de Ciencia Política. Asociación Argentina de Ciencia Política, Buenos Aires 1.
- Hernández, Antonio M., Barrera Buteler, Guillermo y Otros (2011). Derecho Público Provincial, Buenos Aires: AbeledoPerrot.
- Linares Quintana, Segundo (1960). Condiciones y límites de la investigación parlamentaria, Segundo Congreso de Ciencia Política. Buenos Aires: Asociación Argentina de Ciencia Política.
- Linares Quintana, Segundo (1987). Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional. Buenos Aires: Plus Ultra.
- Menem, Eduardo (2012). Derecho Procesal Parlamentario, Buenos Aires: La Ley.
- Muñoz, Ricardo (1989). Las Comisiones de Investigación de la Constitución de Córdoba, *Revista Jurídica* "La Ley Córdoba", (4).
- Revidatti, Gustavo Adolfo (1960). Límites de la investigación parlamentaria, Segundo Congreso Argentino de Ciencia Política. Buenos Aires: Asociación Argentina de Ciencia Política, (I).
- Zarza Mensaque, Alberto (1986). El Congreso en la Argentina Finisecular, Dirección General de Publicaciones de la Universidad Nacional de Córdoba.

LOS ENTES INTERMUNICIPALES EN LA CONSTITUCIÓN DE CÓRDOBA: PERSONAS JURÍDICAS DE DERECHO PÚBLICO

Alfredo Ignacio Alonso¹

I. Introducción

A treinta años de la actuación de la Convención Constituyente de la Provincia de Córdoba (1986/1987)² que importó la creación de un nuevo texto constitucional³ que, salvo en lo que respecta al Poder Legislativo⁴, se mantiene plenamente

1 Abogado. Profesor de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho y Cs. Sociales, Universidad Católica de Córdoba.

2 Convención Constituyente que comenzara su labor, en sesión ordinaria (constitutiva) el día 29 de diciembre de 1986 y culminara su actuar, sancionando la Constitución Provincial, el 26 de abril de 1987. El día 30 de abril de 1987, prestan juramento de la Constitución Provincial sancionada, de acuerdo a su Disposición Transitoria Primera y ante la H. Convención Constituyente Provincial, a su turno, como autoridades provinciales, el Sr. Gobernador y Vicegobernador de la Provincia; los Señores Presidente Provisorio del Senado, Presidente de la Cámara de Diputados y Presidente del Tribunal Superior de Justicia.

3 En cuanto la organización del poder y la conformación y reconocimiento de nuevos sujetos de poder y, así, de derecho, de nuevos derechos y garantías, cuanto también el paso a la regulación de modernos sistemas participativos y de un Estado social– democrático de derecho.

La Constitución sancionada en 1987, consta de un preámbulo, 200 artículos, una Disposición Complementaria que dispone la publicación como anexos a toda edición oficial de los textos de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y de la Convención Americana de los Derechos Humanos y 15 Disposiciones Transitorias.

4 Tras la reforma Constitucional del año 2001, rige en la Provincia de Córdoba un sistema unicameral.

vigente, es propósito de este trabajo el estudio y comprensión del art. 190 de nuestra Carta Magna, partiendo de la elaboración y evolución de su letra –hasta el logro del texto sancionado– para discurrir luego en el análisis de los organismos (o “Entes”) Intermunicipales y su situación y comprensión actual.

De acuerdo a lo propuesto, preciso es indicar, liminarmente, que la posibilidad de que los Municipios y Comunas –distinción que recae sólo en su graduación en la estructura gubernamental de acuerdo al número poblacional⁵–tengan capacidad para conformar en un plano de relación, una persona jurídica de derecho público distinta de sí que permita el logro de específicos y comunes intereses, es posible luego que se debatiera, analizara y reconociera a los Municipios plena autonomía.⁶

Así, la Constitución de Córdoba, en su art. 180, reconoce a los Municipios *como una comunidad natural fundada en la convivencia y le asegura el régimen municipal, basado en su autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional, siendo independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus atribuciones.*

Expuesto lo anterior, y para el tratamiento de lo que es objeto de nuestro estudio, nos adentramos a los registros parlamentarios que tienen lugar en el seno de esta Convención.

En el Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, surge del Proyecto de Constitución propuesto por el Bloque de la Unión Cívica Radical (U.C.R) –partido gobernante y primera fuerza parlamentaria–, que constara de 190 artícu-

5 Ver art. 181 Constitución de la Provincia de Córdoba y art. 188 Ley N° 8102 –Ley Orgánica Municipal–.

6 Respecto de la Autonomía Municipal en esta constitución, art. 180; concordante con el art. 5 de Constitución de la Nación Argentina (1853) y 123 (1994).

los y nueve disposiciones transitorias, en su art. 181, como competencia material y en un marco de *funciones, atribuciones y finalidades inherentes a la competencia municipal*, “*la creación de organismos intermunicipales*” (inc. n) (Diario de Sesiones, 1987: 124–148).

Tras ello, como proyecto N° 15, se presenta en el seno de la Convención reformadora, la propuesta de reforma integral de la Constitución, a instancia de quien tuviera la representación de la primera minoría parlamentaria, esto es, el Bloque Peronismo Renovador y Democracia Cristiana (Diario de Sesiones, 1987: 149–163). Dicho proyecto no se encuentra articulado, sino, tan solo, clasificado por títulos.

Esta fuerza política, en su proyecto integral de la Constitución, plantea bajo el apartado 2 de su título *Régimen Municipal*, lo siguiente: *Dar jerarquía constitucional a la obligación, por parte del Poder Ejecutivo provincial, de promover la constitución de entes intercomunales y la celebración de convenios de cooperación técnica para la realización de obras o prestación de servicios en común, que garanticen una adecuada economía de escala* (Diario de Sesiones, 1987: 149–163).

Surge de la presentación de los Proyectos Integrales de Reforma de la Constitución Provincial, el interés del Diputado constituyente de dotar a los municipios de plena autonomía y que le permitan en su actuar competencial conformar entes intermunicipales para regir sus relaciones y lograr una mejor y común realización de sus intereses.

Siguiendo en el plano de los antecedentes de la Convención que culminan con la redacción del actual artículo 190 de nuestra Constitución provincial bajo análisis, surge de la lectura y seguimiento de los proyectos presentados, en un propósito de una mejor comprensión y así, regulación de la vida de los Municipios y sus competencias, un nuevo pro-

yecto que trata sobre los *organismos intermunicipales* o *Entes intermunicipales*.

Es nuevamente el Bloque Peronismo Renovador y Democracia Cristina quien se pronuncia sobre esta materia. Así, en una redacción superadora a las anteriores expresiones de “Entes intermunicipales” y semejante a la vigente, en el Proyecto presentado en la Sesión del 11 de marzo de 1987 (Diario de Sesiones, 1987: 234–259) en su artículo 193, se propone, bajo el título *Convenios Intermunicipales*, lo siguiente: *Las municipalidades pueden celebrar convenios entre sí para la prestación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común de su competencia, y constituir entes intercomunales a los mismos fines. También pueden celebrar acuerdos con la Provincia, el Gobierno Federal u órganos descentralizados, para el ejercicio coordinado de facultades concurrentes e intereses comunes.*

Por su parte, en Proyectos presentados por el Bloque del Partido Justicialista, en cuanto al Régimen Municipal, si bien contempla la posibilidad de que los Municipios, en la realización de su autonomía, puedan celebrar convenios municipales, no avanzan sobre la atribución de creación de entes interjurisdiccionales locales (Diario de Sesiones, 1987: 260–262).

A su vez, reconociendo esta posibilidad de creación de entes intercomunales por parte de los municipios –aunque con una naturaleza y fines distintos a los consignados en el proyecto anterior– el Proyecto Integral de Reforma propuesto por el Convencional Mosquera⁷, en su artículo 186 inc. O), surge lo siguiente: *Art. 186. Atribuciones y deberes. Los municipios gozan de las siguientes atribuciones y están obligados a los siguientes deberes, con arreglo a sus cartas y Ley Orgánica: (...)*

7 Proyecto del Sr. Convencional Constituyente José Alejandro Mosquera, en Diario de Sesiones..., Sesión N° 6, p. 272–294; en particular, respecto el tema bajo tratamiento, p. 293.

O) *Convenir con la Provincia o con otras municipalidades la formación de organismos de coordinación y cooperación necesaria para la realización de obras y la prestación de servicios públicos de aprovechamiento común.*

Tras este íter que permitiera conocer la gestación del vigente art. 190 de la Constitución de la Provincia de Córdoba, resulta necesario, por último, para arribar a este texto, consignar que el mismo tal como surge de su actual lectura, fue finalmente confeccionado por la Comisión N° 1° de “Coordinación y Redacción” de la H. Convención Constituyente, conforme podemos extraer de su Despacho N° 3001/87 (Diario de Sesiones, 1987: 359–383).

Finalmente, es en la Sesión N° 10 de esta Convención, que se realizara los día 2 y 3 de abril de 1987 (Diario de Sesiones, 1987: 317–10004), tras cuarto intermedio, se logra la aprobación del texto definitivo del vigente art. 190, como se lo conoce.

Esta norma, prevista inicialmente en Despacho de Comisión como art. 193 y así aprobado –aunque en el texto definitivo de la Constitución, tras ordenar su articulado, se expresa como art. 190, reza: *Convenios intermunicipales. Las municipalidades pueden celebrar convenios entre sí, y constituir organismos intermunicipales para la prestación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común de su competencia. Pueden celebrar acuerdos con la Provincia, el gobierno federal u organismos descentralizados, para el ejercicio coordinado de facultades recurrentes e intereses comunes.*

Al tiempo de someterse a votación ante el pleno de la Convención esta disposición, hace uso de la palabra –resultando ser el único orador al respecto– el Sr. Convencional Alciati, quien expresara:

Incorporar a nuestro texto constitucional, una fórmula legislativa como la proyectada que reconoce en forma expresa la posibilidad de relaciones intermunicipales con la provincia, con la nación y con otros organismos estadales, significa adherir nuestra Carta Magna provincial a la tendencia dominante y general de las restantes constituciones provinciales.

Si bien este tipo de relaciones y convenios trascienden en forma tácita, como inherentes a las funciones mismas del municipio, su reconocimiento constitucional es una reafirmación de la necesidad impostergable de concebir al municipio, si bien con efectiva autonomía de decisión y operativa, plenamente integrado en un proceso mutuo y recíproco de interacción entre los distintos niveles jurisdiccionales que conforman el Estado, única forma de consecución eficiente de sus objetivos.

La forma de redacción utilizada es amplia y estimula la acción conjunta y coordinada con los demás municipios de la provincia y la nación, en todas las áreas de su competencia(Diario de Sesiones, 1987: 990).

Pero no fue ésta la única expresión que tuvo el debate parlamentario. Al tratarse en general el alcance de la autonomía a reconocer a los municipios, en la amplitud y riqueza de este debate, el Sr. Convencional Soria, afirma:

En el marco de la línea ya trazada, se da fortalecimiento a la autonomía municipal, entendida como el ejercicio de facultades o poderes independientes de todo otro poder, términos que rescatamos de la norma constitucional vigente, pero insertadas en el contexto de la organización política nacional y provincial. Ellas están vinculadas no por relación de dependencia o sujeción en aquello que le es propio, pero sí por compartir en el grado o nivel que le compete, el poder político de la comunidad local

para prestación de servicio, la realización de obras y la promoción del bien común.

Esos artículos 193, 194 y 195 del proyecto, con diversos matices, y en distintos aspectos, establecen con rango constitucional la existencia, necesidad y conveniencia de aquellas relaciones entre los municipios entre sí y con los otros poderes del Estado. Lo hacen desde la perspectiva de la autonomía municipal, admitiendo la necesaria interrelación y mutua convivencia que los liga en la prestación y realización de obras, servicios, y el derecho del Municipio a participar irrenunciablemente en el planeamiento regional. (...) se ha buscado en estas normas la cooperación, y participación. Con la necesidad y conveniencia del planeamiento como instrumento de gobierno y desarrollo en el marco referido, se ha pretendido señalar solamente aquellas relaciones para que se racionalicen y tenga un marco jurídico constitucional, mediante la concertación, resultado de los convenios interjurisdiccionales, coordinando la centralización de aquellos servicios u obras cuya prestación individual es imposible, antieconómica o inconveniente, y descentralizando aquello que –si bien es responsabilidad del poder central o concurrente– resulta que su gestión, atención, prestación o ejecución es más eficaz en manos del poder local (Diario de Sesiones, 1987: 948).

Seguidamente, al turno del Convencional Berardo (Diario de Sesiones, 1987: 954–656), sobre el particular refiere: *Otro aspecto que voy a destacar, en el que se corresponden nuestro proyecto –artículo 189– y el despacho compatibilizado –artículo 193–, es el que estudia la temática de los convenios intermunicipales, regulados expresamente por la Ley provincial N° 4934 del año 1967 y que ahora tiene jerarquía constitucional.*

Este instrumento para la concertación intermunicipal e interjurisdiccional sienta las bases para revitalizar la política de planificación y de integración municipal y regional.

Por su parte, ya en un plano de reglamentación de la norma constitucional, el art. 183 de la Ley N° 8102 –Ley Orgánica Municipal (sancionada el 05.11.1991, Publicada en BO 15.11.1991), bajo el Título XI *De las Relaciones Municipales, Comunales y Asistencia Provincial* – Capítulo I *Acción Municipal y Comunal Coordinada* – Convenios⁸, regula la materia en los siguientes términos: *Las Municipalidades y Comunas coordinarán sus relaciones entre sí, con la Provincia, el Estado Nacional y los organismos descentralizados mediante convenios, con arreglo a lo dispuesto por el Artículo 190 de la Constitución Provincial.*

Los Convenios deberán ser aprobados por las Municipalidades intervinientes mediante Ordenanza y por las Comunas mediante resolución fundada.

Podrán crearse organismos intermunicipales bajo la forma de asociaciones, organismos descentralizados autárquicos, empresas o sociedades de economía mixta u otros regímenes especiales constituidos de conformidad a las normas de la presente Ley.

Con esta disposición reglamentaria, se brinda, si se quiere, elementos para una mayor comprensión e instrumentación de la norma constitucional, pretendiendo el legislador provincial enumerar de manera ejemplificativa los diversos instrumentos asociativos útiles cuales acudir al tiempo de conformar aquellos *organismos intermunicipales* nacidos de la concertación. Dichos elementos aportados, como se consigna, importan enunciar, tan solo, algunas herramientas jurídicas de organización e instrumentación para conformar Entes Interjurisdiccionales con

8 Título XI, Capítulo I, conforme sustitución por art. 8 de la Ley N° 8864 (BO 09.08.00); y art. 183, conforme sustitución por art. 9 Ley N° 8864 (BO 09.08.00).

Estados locales (*entre sí*), pero que no se limitan ni agotan en éstos. Por lo que la norma constitucional –como todas de su naturaleza– resulta plenamente operativa y no podrá encontrar en su reglamentación condicionantes que limiten o cercenen esta expresión organizativa, si se la quiere tildar a la misma de racional, prudente y constitucional.

Como analizaremos más adelante, en atención a su especial naturaleza jurídica, estos organismos o *entes* intermunicipales están permitidos por la Constitución Provincial, en atención a la autonomía que se le reconoce a sus actores (municipios), en pos de su fortalecimiento, nutriéndolas de herramientas que permitan su pleno desarrollo competencial, en atención al interés común que tienden a satisfacer y a la comunidad inmediata a la que se brinda, le da sustento y razón de ser.

II. Naturaleza Jurídica

A los Municipios, como *comunidad natural fundada en la convivencia*, le reconoce la Constitución su existencia y le asegura autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional, siendo independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus atribuciones, conforme a esta misma Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten (art. 180 Const. Cba).

Así, le está reconocido un margen de actuación (competencias) en un plano territorial y material.⁹

Dentro de esta amplio espectro competencial, de convivencia y relación, los municipios pueden constituir orga-

⁹ Concretamente, en la Constitución de Córdoba: art. 185 y 186, respectivamente; en armonía con las disposiciones de los art. 5, 123 y 31 de la Constitución Nacional.

nismos intermunicipales para la prestación de servicios (que le son propios, o le están delegados brindar), la realización de obras públicas, la cooperación técnica y financiera (que se tracen entre ellas) o bien, para la realización de actividades de interés común de su competencia (art. 190).

Para tales propósitos, en atención a su autonomía –y su alcance reconocido– no se requiere más que esta nueva expresión organizativa se instrumente mediante Ordenanza o Resolución para el caso de Comunas, conforme la citada Ley Orgánica Municipal y se delimite el objeto de actuación común a lo que está facultado hacer este organismo.

Ello es de especial importancia, dado que los Municipios conforman un sujeto nuevo (teoría del órgano) distinto de los miembros que lo conforman, gozando de plena vida jurídica –mas no de autonomía– que le permita la concreción de su cometido. De tal manera que, dirigido inicialmente por los Estados que lo integran, el Ente, podrá adquirir derechos y contraer obligaciones en el marco de atribuciones regladas y para el objeto que sirve; podrá dictar disposiciones reglamentarias –como cualquier cuerpo societarios– rigiéndose por ellas y la norma estatutaria que lo constituya. Pero en cuanto a su conformación como tal, basta la concertación de los municipios sobre la materia de su especial actuación –alcanzada y establecida por la norma constitucional–, instrumentada en norma estatuyente, aprobada por los cuerpo deliberativos de los miembros que lo conforman.

De manera que, entiendo, estos organismos intermunicipales, nacidos de la expresión autónoma de los municipios que tienden a regir sus asuntos de actuación permitidos y que le son de interés convivencial entre sí, reconocidos constitucionalmente, son personas jurídicas de derecho público, con existencia propia, distinta de los Estados que la integran y conforman. Ello, y en un análisis normativo integrativo y

sistémico, de acuerdo también al art. 146 inc. a) del Código Civil y Comercial de la Nación Argentina que tiene por precedente a un menguado y derogado art. 33 del Código Civil.

Aquella nueva norma civil, reconoce esta calidad de personas jurídicas públicas a los Municipios (...) y las demás organizaciones constituidas en la República a las que el ordenamiento jurídico atribuya ese carácter.

En tal entendimiento y remisión, es la Constitución Provincial que le permite a los Municipios entre sí –que, autónomos e independientes de todo otro poder– conformar organismos que permitan la realización de sus comunes competencias. Al reconocérseles a éstos Estados locales naturaleza jurídica de derecho público, le está permitido también conformar personas de esta misma naturaleza, tal como lo hace la Provincia, por caso y con igual naturaleza, al conformar colegios profesionales u otros organismos de este tipo.

Si ambos Estados gozan de autonomía y pueden conformar de su seno, especiales sujetos de derecho, podrán tener éstos, como naturaleza jurídica y plano de actuación, realidad pública.

Así, no requerirán que organismos administrativos algunos o poder de otro Estado le “conceda” ni “reconozca” su personalidad jurídica. Porque, conforme lo dicho y dado cuenta, su personería jurídica nace de la concertación de los municipios, sus especiales necesidades a satisfacer, sus intereses comunes y, principalmente, por imperio de la norma constitucional (Barrera Buteler, 2001). Por lo que su condición le viene reconocido por la Constitución Provincial y no por la voluntad política o administrativa de organismo alguno.

Con este Ente que se crea, no se está ante un nuevo Estado conformado por los Municipios actuantes; no se crea un organismo supramunicipal. Se crea, por el contrario, una

persona jurídica de derecho público –que se registrá por las normas de este especial derecho, en lo administrativo, financiero, presupuestario, contractual, laboral, etc.), que sirve a la realización de los especiales y comunes intereses de los miembros que ordenan su organización, le dan vida y lo regulan, de quienes, en definitiva, dependen.

III. Recientes creaciones de Entes intermunicipales

Algunas experiencias en la Provincia de Córdoba, dan cuenta de la existencia de estos Organismos intermunicipales que han sido constituidos para atender necesidades comunes y que no son posibles abordar de manera aislada por cada Municipio *per se*.

Por caso, citamos la creación –última expresión en la Provincia de Córdoba (Julio/2017)– del *Ente Interjurisdiccional de Residuos Sólidos Urbanos (RSU) y asimilables a éstos del Corredor Ansenuza (EN.I.RSU.CO.A)*. Este organismo, creado a instancia de los Estados Municipales de Balnearia, El Tío, La Francia, La Para, La Tordilla, Marull, Miramar de Ansenuza, Toro Pujio y Villa Concepción Del Tío, en atención a su proximidad geográfica, sus comunes situaciones locales, la preocupación por la protección sanitaria de sus poblaciones y el tratamiento de los residuos urbanos que se producen en cada una de ellas, acordaron atender y desarrollar de manera conjunta acciones, políticas y herramientas que permitan encarar de manera satisfactoria la problemática ambiental que dichos residuos importan, procurando mitigar y evitar los daños ambientales que se puedan generar en sus respectivas jurisdicciones con motivo de los residuos domiciliarios que en ella se producen, propendiendo al desarrollo sustentable del ambiente, su protección, al equilibrio ecológico, la

preservación de los recursos naturales y la salud e higiene de la comunidad.

En su Estatuto de creación¹⁰, se establece que en atención a esta problemática común y de difícil delimitación de fronteras, como así de tratamiento unilateral, es que los Estados actuantes acuerdan conformar un Ente intermunicipal o interjurisdiccional que funcione con el carácter, derechos y obligaciones de las personas jurídicas de derecho público y esté orientado al gobierno, administración y tratamiento de residuos sólidos urbanos (RSU) y asimilables a éstos que se produzcan en las regiones de dichos municipios (Región Ansenúza) de la Provincia de Córdoba, o que puedan incorporarse.

De tal manera, en manifestación de la cooperación y fruto del asociativismo municipal, surge este Ente intermunicipal, creado de acuerdo a los cánones constitucionales, para la protección del ambiente y, en definitiva, conforme sus fines, para todo lo que importe la gestión, gobierno y tratamiento del “*Vertedero Regional del Corredor Ansenúza*”¹¹ que se erija y cuanto importe su ámbito de actuación material y territorial, sin que por ello se vea afectada la autonomía municipal de cada Estado local en su jurisdicción.

Recoge esta nuevo organismos intermunicipal, la experiencia normativa y de desarrollo que importara y diera cuenta el *Ente “Traslasierra Limpia”*¹² y, particularmente, de

10 En éste, como instrumento jurídico de acuerdo, se determina su naturaleza jurídica, la capacidad del Ente, sus objetivos, órganos de administración, sus recursos y patrimonio que lo conforma, métodos de solución de conflictos, entre otros aspectos.

11 Predio de disposición final de RSU.

12 “*Ente Específico Intermunicipal de Gestión, Coordinación, Transferencia y Disposición Final de Residuos Sólidos Urbanos (RSU) y Asimilables “Traslasierra Limpia”*”, conformado por los Municipios de Villa Dolores, Mina Clavero, Ambul, Nono, Villa Sarmiento, San Pedro, Villa Las Rosas, San Javier y Yacanto,

lo pronunciado por el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba *in re* “*Ente Traslasierra Limpia y Otros C/ Municipalidad de Villa Dolores – Conflicto Intermunicipal*”¹³.

IV. A modo de reflexión

Negar o limitar esta especial manera de relación de los Estados Municipales y la posibilidad de conformar organismos de especial actuación (personas jurídicas distintas de sí) investidos de personería con carácter de derecho público, importaría negar la realidad social de interacción y articulación –en plena faz de autonomía– a la que están necesariamente orientados y encuentran, por caso, su razón de ser estos mismos municipios.

Así como cada persona lo es en tanto se relaciona –aspirando a su plenitud como tal–, siendo ello aplicable a los pueblos que estas mismas conforman, lo mismo sucede con los Estados (en cuanto organización de estos pueblos) a los que los municipios (comunidad natural primera fundada en la convivencia) no son ajenos. Por lo que la convivencia, esto es, la vida en común con otros pueblos o en comunidad y, así, las relaciones que tracen dichos Estados locales, es un elemento propio y constitutivo de su conformación. De tal manera, sólo se comprende su existencia y justifica la misma, en cuanto estructura organizativa que tiende a regir su destino en comunidad, cuando articula también sus acciones con sus

La Paz; y las Comunas de Panaholma, San Lorenzo, Arroyo de los Patos, Las Calles, Las Rabonas, San Vicente, Sauce Arriba, Los Hornillos, Las Tapias, Conlara, La Población y los Cerrillos.

13 Expte N° 1752025, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba, de fecha 02.07.2015.

semejantes para la pronta, adecuada y más feliz realización de sus comunes cometidos.

Esta convivencia no es sólo de los Municipios/comunas (como estado autónomo) con sus habitantes (elementos poblacional que lo integra), sino también con otros Estados, con otros territorios, con otras poblaciones, con las mismas –y sin fronteras– necesidades, o comunes e, incluso, difusos, intereses. Esta es la regla de la convivencia que le da su nota distintiva, en los términos del art. 180 de la Constitución de Córdoba.

Y esta amplia Convivencia, será posible de realizar, en una amplia articulación y relación permitida que posibilite su realización; su plena (y no cercenada o abatida) realización.

Ahora bien, la falta de comprensión y conocimiento de esta naturaleza constitucional de autonomía municipal y las potestades que a los Estados locales les está (constitucionalmente en un concierto federal) permitidos hacer, puede tornar de difícil e, incluso, ilusoria ejecución, aquella concreción de Entes intermunicipales; Organismos éstos que, para su existencia, no requieren de autorización, promoción, reconocimiento o venia alguna del Estado Nacional o Provincial, como así de ningún otro poder dependencia. No se exige inscripción en registro especial alguno, como así aprobación o validación de otra persona que no sea los miembros (municipios entre sí) que deciden su creación.

Son entes que nacen fruto de la convención y para la satisfacción de algún o varios intereses comunes de los Estados locales autónomos, pudiendo actuar con íntegra expresión jurídica como sujetos de derechos públicos.

De tal manera, para fortalecer el federalismo, la plena vigencia y operatividad de las instituciones y normas constitucionales, resulta menester trabajar arduamente en difundir la enseñanza de lo que importa y conlleva la vida municipal, su

faz de convivencia, sus competencias y potestades organizativas que permitan mejor realizarlas.

Siguiendo este pensamiento y la importancia que tiene el análisis de esta especial materia, más cuando surgen de la necesidad de municipios de acudir a esta institución constitucional que permite la creación de organismos intermunicipales, es propicio traer a texto, una vez, el pensamiento del constituyente provincial, quien reconoce en la expresión de relación de los municipios, *la única forma de consecución eficiente de sus objetivos, para la promoción del bien común.*

V. Bibliografía

Barrera Buteler, Guillermo (2001), “Capacidad institucional de los entes intermunicipales”, en III Seminario nacional de la Red Muni.

Diario de Sesiones de la Convención Provincial Constituyente de la Provincia de Córdoba. 5° Sesión Ordinaria. 13 de febrero de 1987 (1987), 124–148.

EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN LA CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA Y LA ORGANIZACIÓN DEL NOTARIADO

Esteban Bepré¹

I. Introducción

El presente trabajo pretende tratar el principio de solidaridad dentro de la constitución de la Provincia de Córdoba; y luego su extensión a los entidades que nuclean a profesionales y especialmente a las instituciones orgánicas del notariado de Córdoba, las cuales nacieron con anterioridad a la constitución provincial dictada en 1987 y desde su creación ya habían receptado mucho antes el principio de solidaridad como valor intrínseco.

II. La solidaridad

En el decir de Rosa Elena Bosio (2005, p. 25), consiste en “compartir, ayudar y prestar servicios mutuos. Debe concebirse a la solidaridad, como obligación y corresponsabilidad de todos los individuos, grupos y clases en orden al bien común”

Consideramos que la solidaridad tiene dos caras que se nutren entre sí: una cara, es la solidaridad que parte desde la persona, que, como expresa la doctrina social de la Iglesia Ca-

¹ Abogado. Escribano. Desempeño diversos cargos en el Colegio de Escribanos de la Provincia de Córdoba y el Consejo Federal del Notariado Argentino.

tólica, constituye una virtud moral de cada sujeto, consistente en la *determinación firme y perseverante de empeñarse por el bien común, por el bien de todos y cada uno, para que todos seamos verdaderamente responsables de todos superando cualquier atisbo de individualismo* (SollicitudoReisocialis, 1987). Y la otra cara es la solidaridad que está impulsada por el todo es decir desde la comunidad organizada, en donde es fundamental que suceda la presencia del estado mediante políticas que orienten las propias conductas estatales y la de los ciudadanos hacia la solidaridad. De ésta participan también las entidades intermedias, especialmente se destaca la labor de las instituciones que son sujetos de derecho público y que por detentar funciones delegadas, cumplen finalidades que originariamente pertenecen al Estado.

La solidaridad es un valor, apetecido por el derecho. Una vez plasmado en la constitución representa un valor jurídico desde el derecho positivo. Pero previamente también lo es desde la doctrina del derecho natural, antes de la incorporación a una norma sancionada por el Estado. Sea donde sea que se lo vea, si desde el positivismo o desde el iusnaturalismo, constituye un valor jurídico que receptado por la constitución, se transforma en un principio jurídico al ser el pilar común de normas particulares.

El concepto de solidaridad está ligado a dos valores más que son sus presupuestos: la fraternidad y la igualdad entre los hombres: la fraternidad como virtud de querer buscar el bien del prójimo y la igualdad entendida como igual tratamiento de las personas por detentar toda una misma dignidad. La solidaridad, en base a la fraternidad y la igualdad, constituye el modo de perseguir la instalación del bien social y personal.

Que los presupuestos de la solidaridad sean la fraternidad e igualdad, lleva a que necesariamente se vincule el concepto de la solidaridad con: a) la doctrina de los derechos

humanos basada en la idea de que existe una dignidad común que debe ser respetada desde el estado frente al hombre y desde el hombre frente al estado, lo cual vincula la solidaridad con los llamados derechos humanos de primera generación, los que a su vez están vinculados al llamado derecho constitucional liberal; b) con el estado y el hombre, lo cual vincula a la solidaridad con los llamados derechos humanos de segunda generación, los que a su vez están vinculados con el llamado constitucionalismo social; y c) entre los ciudadanos entre sí, lo cual vincula a la solidaridad con los llamados derechos humanos de tercera generación, que a su vez se relacionan actualmente a lo que a nivel de derecho positivo se ha llamado como publicitación del derecho privado, en donde el derecho privado pretende que en las relaciones particulares, por ejemplo en las contractuales, basadas primigeniamente en la idea del contrato paritario, se introduzcan obligaciones que originariamente eran debidas por el estado, y que ahora por respeto a la dignidad humana son obligatorias de cumplir entre los particulares entre sí. Muchas veces la obligación es por la vía de declaración de orden público de una norma, superando el principio de autonomía de la voluntad individual. Otras veces sin existir una norma expresa en el derecho privado que imponga el orden público, este es traído por los jueces para el caso concreto, por la aplicación directa de los tratados que versan sobre derechos humanos. Un ejemplo claro de la evolución del derecho privado hacia la incorporación de los derechos humanos de tercera generación, es el art. 1º del Código Civil y Comercial de la Nación.

Por las razones que previamente exponíamos, consideramos que la solidaridad debe ser promovida desde el mismo estado en las relaciones humanas. Incluso allí donde prevalece el pensamiento individualista, o la visión de que el comportamiento individual aislado es el eje del desarrollo, o en los

ámbitos donde se fomenta el accionar personal, separado, y fragmentado sin tener en cuenta la incidencia que el mismo tiene en el conjunto, como si estuviese implícito de que de por sí el progreso individual va a traer por derrame naturalmente el progreso del conjunto. El estado debe penetrar democráticamente en esas estructuras, superando cualquier forma de individualismo y particularismo, a través del dialogo, el entendimiento y el consenso, pero consiguando reglas claras y concretas fijadas a nivel de derecho positivo. Ello se debe materializar no solo en políticas económicas, sino fundamentalmente en políticas sociales y sobre todo en las políticas públicas educativas.

III. Solidaridad: Valor – Principio

Entendemos como valor a aquello que es considerado apreciado para el logro de un fin determinado. Por ejemplo se considera a la solidaridad como un valor, porque se estima que contiene en sí mismo la posibilidad de que las personas integradas en sociedad, alcancen su propio bien y el bien común.

Un valor puede ser receptado por el orden jurídico como postulado y eso solamente ya constituye a nuestro modo de ver un avance en lo que significa el cuidado de la dignidad humana. Pero pareciera, o da la sensación, que realmente ese postulado cobra entidad cuando se transforma en principio jurídico, es decir cuando el valor incorporado al sistema de derecho de que se trate, se erige como un postulado básico del cual parten luego normas particulares que tienen en dicho principio un denominador común. Debe advertirse entonces desde inicio, que la idea de que exista un valor jurídico, aun cuando no existan normas particulares en donde ese valor se

dinamice, no implica que el mismo no tenga operatividad propia. Entonces por ejemplo: aun cuando no existiesen normas jurídicas específicas que fijen políticas especiales en base a la solidaridad, la existencia de normas constitucionales que asignen al valor de solidaridad estatus legal implican para el estado la necesidad de dirigir sus políticas públicas hacia el cumplimiento de ese valor en las relaciones humanas, entendidas éstas como las relaciones que se generan entre las personas humanas entre si y entre éstas y las organizaciones con las cuales interactúa y con el resto del conjunto de la sociedad. Debe entonces resaltarse la importancia de la recepción de ese valor en una norma constitucional, ya que ésta ultima tiene por finalidad organizar al estado fijándole cual va a ser su comportamiento no solo a nivel intraestatal, sino frente al ciudadano.

IV. Recepción en el articulado de la constitución de la Provincia de Córdoba del principio de solidaridad – Su derivación a las entidades profesionales

Por las razones vertidas previamente y por las que seguidamente expondremos consideramos que la Constitución de la Provincia de Córdoba, instituye un estado solidario, es decir organiza jurídicamente a la Provincia de Córdoba dentro del valor y principio de solidaridad. Según Alfredo Eduardo Mooney (1991, p. 69), el solidarismo es uno de los rasgos ideológicos más notorios de nuestra constitución provincial.

Encontramos mencionada a la solidaridad en distintos lugares.

En el preámbulo, se la menciona como valor jurídico y consecuentemente se la ubica como un objetivo del estado al establecer el verbo relativo a “reafirmar” el valor de la soli-

daridad. Es importante destacar que se ubica a la solidaridad juntamente con dos valores jurídicos previos, que son la libertad y la igualdad, con lo cual, y sumado a que previamente se resaltan estos valores, el preámbulo pretende la exaltación de la “dignidad” de la persona y garantizarle a ésta el goce pleno de sus derechos. Puede concluirse claramente que ha sido intención de los constituyentes que las políticas públicas deban estar orientadas en el sentido del fomento del ejercicio de la libertad y del goce de la igualdad, en un marco de solidaridad individual y de solidaridad de conjunto, que tenga en cuenta como fin superior el respeto permanente de la dignidad del hombre.

Ya como principio, se recepta a la solidaridad en distintas normas:

a) En el art 7, en el cual la solidaridad es vinculada nuevamente al concepto de igualdad y de libertad, pero con la circunstancia de que específicamente se refiere a que la convivencia social se funda en la “solidaridad e igualdad”. Vale decir que en la finalidad de nuestra constitución no está la idea de fomentar en la fenomenología social el individualismo. Todo lo contrario, su misión y función es la promoción del comportamiento solidario como medio para alcanzar el desarrollo y bienestar de la comunidad. Por lo tanto serían incompatibles con la constitución provincial aquellas acciones o políticas de estado y aquellas doctrinas sociales, económicas y financieras que apunten a resaltar la actividad individual aislada o que den por sobreentendida que por el dinamismo de la actividad individual se producirá por decantación un efecto positivo para el resto, o aquellas que prioricen los resultados financieros por sobre las necesidades insatisfechas de aquellos que por sus propios medios y condición social no pueden satisfacerlas. Las políticas neoliberales, monetaristas, fiscalistas y aquellas que desde lo tributario no apunten a una adecuada

compensación de aportes al estado en base a la capacidad contributiva, y las que no fomenten la distribución en base a un reconocimiento de dignidad de aquellos que sufren condiciones adversas de vida, son en nuestro modo de ver contrarias a la constitución provincial. Si la convivencia se funda en la solidaridad, el hábito solidario debe ser fomentado desde diversas áreas del estado, principalmente en lo que concierne al sistema educativo, en los programas de acción social, en la política de crédito, y en los sistemas tributarios de financiamiento del estado y de los programas de gobierno.

b) En el art Artículo 38 inciso 12, se estable el deber de toda persona de actuar con solidaridad. Esto implica no solo un comportamiento personal frente al conciudadano, sino que también implica la idea de tolerar y aceptar aquellas políticas públicas en donde, basadas en el principio de solidaridad, le impliquen al ciudadano alguno sacrificio individual razonable. En definitiva para nuestra constitución existe un deber de contribuir para que el resto que no puede hacerlo por sus propios medios alcance su bienestar. Una norma que se orienta en el sentido que venimos hablando se encuentra en el art. 16 de la constitución de la provincia de Santa Fe que reza: *El individuo tiene deberes hacia la comunidad. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades puede quedar sometido a las limitaciones, establecidas por la ley exclusivamente, necesarias para asegurar el respeto de los derechos y libertades ajenas y satisfacer las justas exigencias de la moral y el orden público y del bienestar general.*

En el capítulo cuarto destinado a las asociaciones y sociedades intermedias, el art. 35 vuelve a reiterar que la “comunidad se funda en la solidaridad”, es decir que no hay organización posible de la vida social si no es mediante el fomento de conductas individuales y políticas públicas solidarias.

Pero particularmente apunta a la organización de las entidades intermedias de carácter económico, profesional, gremial, social y cultural, en donde además de establecerles que se deberán organizar democráticamente, lo que implica garantizar la libertad y la igualdad de sus miembros, se le estable como “principal exigencia” el cumplimiento de los deberes de solidaridad social. Consecuentemente, en el art. 37 específicamente trata el modo en que deben organizarse las entidades profesionales, y señala que deben ser “con arreglo a los principios de leal colaboración mutua y subordinación al bien común”.

El art. 37, si bien es genérico para toda organización “intermedia”, menciona específicamente a las organizaciones profesionales, y les fija dos principios de organización básica que deben ser de cumplimiento ineludible:

- a) El principio de organización democrática (que implican los ya mencionados principios de igualdad y libertad);
- b) El principio de solidaridad como un deber a cumplir.

Indudablemente éste principio de solidaridad tiene dos proyecciones: una es la en la faz interna de cada organización; y la otra es de cara a la sociedad, en la interrelación con los ciudadanos. Adviértase que este artículo se refiere a éstos dos aspectos del principio: al primero que señalamos (interno) cuando habla de que las estructuras internas de las organizaciones profesionales, “... deben ser democráticas y pluralistas y la principal exigencia es el cumplimiento de los deberes de solidaridad social ...”. Previamente al iniciar el texto, habla del segundo aspecto, al referirse que la “comunidad se funda en la solidaridad”, es decir, nos está diciendo que la convivencia recíproca en nuestra sociedad cordobesa, debe darse a partir de vínculos de solidaridad. Destacamos que éstos artículos no son usualmente tratados por la doctrina desde la perspectiva de la solidaridad. Generalmente la doctrina constitucional ha ana-

lizado estos artículos desde la perspectiva del reconocimiento que el estado provincial efectuó del rol de las entidades profesionales y de las demás entidades intermedias dentro de nuestra sociedad, al ser consideradas como organizaciones que ejercen potestades públicas delegadas, a partir del desprendimiento de atribuciones oficiales de policía –reglamentarias–. y con ello la tipificación de éstas entidades como personas de derecho público no estatales o para estatales.

Las entidades intermedias, y especialmente los colegios profesionales, son creados por leyes orgánicas en las cuales el estado provincial ha delegado atribuciones soberanas con el objeto de que las mismas se cumplan de un modo más eficaz y específico. En tal sentido se suele decir que son sujetos de derecho público no estatales.

Según Sesin y Chiacchera Castro “Los colegios profesionales son personas jurídicas públicas no estatales que agrupan y representan a quienes ejercen una misma profesión en un determinado ámbito territorial, a las cuales el Estado ha delegado importantes funciones como el control de la matrícula y del cumplimiento de las normas de ética de la actividad” (2012. pág. 9).

Siendo los colegios profesionales una suerte de desmembración o proyección del estado, resulta una consecuencia lógica que las referidas entidades profesionales detenten el mismo esquema y cultura organizacional adoptada por el estado. En consecuencia, la organización democrática, y en base al valor de la solidaridad que les impone el artículo 37, no es sino una derivación lógica de que el estado provincial ha fijado para si ese mismo modelo de organización.

Marcelo Roca (1965, p. 1129) cita a Erich Fromm quien habla de descentralizar al estado para darle “proporciones humanas” y esta mención resulta muy oportuna pues es evidente que no es cualquier delegación de facultades la que se pretende

de las organizaciones profesionales, sino además de conferírseles una delegación administrativa se confiere una delegación que apunte los valores jurídicos que ha fijado la constitución. Dentro de esta perspectiva, la función de los colegios profesionales no es subsidiaria del estado, sino que constituye una función de responsabilidad directa. No obstante, los colegios profesionales dentro del marco de sus competencias delegadas, pueden acompañar eficazmente al estado en las políticas en donde el estado intervenga, haciendo todo aquello que el estado por las razones que fuera no puede llegar a realizar.

Según Sesin y Chiacchera Castro (2012), del art. 37 de la constitución provincial se desprenden importantes conclusiones: a) es facultad provincial conferir a los colegios profesionales el gobierno de la profesión, el control del ejercicio y la defensa y promoción de sus intereses específicos; b) el otorgamiento de estas potestades públicas armoniza con los principios de reforma administrativa previstos en el art. 174 de la constitución provincial al descentralizarse funciones que de otra manera estarían a cargo del poder administrador en su más alto nivel, sin perjuicio de los controles que pueda hacer el estado; c) por la naturaleza de las prerrogativas que se delegan en los colegios profesionales, su regulación normativa debe ser hecha por ley.

V. La solidaridad y la organización del notariado de Córdoba

Si bien la legislación notarial (cuando utilizamos estos términos haremos referencia a las leyes orgánicas del Colegio de Escribanos, Caja Notarial de Jubilaciones y Previsión Social de la Provincia de Córdoba y Tribunal de Disciplina Notarial de la Provincia de Córdoba) fue sancionada con anterioridad a la actual constitución provincial, en la misma se advierte que ya

se había receptado éste principio solidaridad como pilar de la organización notarial.

Celebramos pues que nuestra constitución provincial que data del año 1987 haya tomado este principio, ya que no sólo constituye una ratificación del perfil ideológico que de inicio tuvo la legislación notarial, sino porque entendemos que toda interpretación de las normas vigentes de nuestro sistema legal de organización notarial cordobés debe ser a partir de la constitución provincial, y desde allí no sólo se debe considerar el encausamiento legal de la acción gremial, colegial y previsional, sino también la crítica a la Ley de Estado Nuevo N° 8836 inspirada en la corriente neoliberal que predominó durante la década de 1990 y que en el año 1998 dinamitó sensiblemente el sistema de solidaridad notarial.

VI. Colegio de Escribanos de Córdoba

Son numerosas las normas de la Ley Orgánica Notarial 4183/58 (con sus modificaciones) que se inspiraron en el principio de solidaridad. En las normas que citaremos se advierte un deber de colaboración en la organización notarial hacia adentro de la comunidad notarial y hacia fuera con respecto a los ciudadanos que requieren el servicio público de un notario. Los vemos claramente en los deberes funcionales de los escribanos entre si y hacia la comunidad, traducidos en deberes de prestación de servicio, concurrencia asidua, y en las prestaciones a las que está obligado el propio Colegio de Escribanos.

En efecto, para citar algunas tomaremos por ejemplo las siguientes:

Artículo 11º. – Son deberes esenciales de los escribanos de registro:
d) Intervenir profesionalmente en los casos en que fuera reque-

rido, no siendo dicha intervención contraria a las leyes o no hallándose impedido por otras obligaciones profesionales de igual urgencia.

Artículo 14º.— Los escribanos de registro están obligados a concurrir asiduamente a su oficina y no podrán ausentarse del lugar de su domicilio por más de quince días sin autorización del Tribunal de Disciplina Notarial o de su presidente, según que la licencia sea mayor o menor de tres meses. En caso de enfermedad, ausencia u otro impedimento transitorio, el escribano que no tuviese adscripto, deberá proponer al Tribunal de Disciplina Notarial el nombramiento de un suplente, que actuará en su reemplazo bajo las responsabilidades del proponente. Este suplente deberá estar inscripto en la matrícula. En el caso de que no hubiere adscripto y el titular no formulara la proposición precedente, el Tribunal de Disciplina Notarial designará el suplente de oficio quien actuará bajo su exclusiva responsabilidad.

Estos artículos se inspiran en la solidaridad funcional hacia la comunidad ya que el notario no puede negarse a intervenir cuando es requerido para cumplir actividades de carácter público porque se supone que cumple una función social que coadyuva a que la comunidad alcance el bienestar general. Del mismo modo, tiene la obligación de concurrir asiduamente a su escribanía y estar al servicio de quienes lo requieran; incluso, ampara el caso de imposibilidad material, estableciendo un sistema de licencias y suplencias.

Artículo 68º.— En la Capital de la Provincia funcionará con carácter, derecho y obligaciones de las personas jurídicas, el Colegio de Escribanos de la Provincia de Córdoba. Serán sus funciones: ... f) Colaborar con informes, proyectos y demás trabajos que los poderes públicos le encarguen y que se refieran al notariado, así como evacuar los informes que esos mismos poderes le requieran; g) Evacuar las consultas que los escribanos formulen relacionadas con el fondo de los actos notariales; h) Publicar

mensualmente las resoluciones sobre aplicación de reglas de derechos disciplinarios, casos de duda o normas de procedimiento notarial, así como toda ley, decreto, acordada o resolución que se dicte sobre materia de interés al notariado. La publicación será distribuida gratuitamente entre los escribanos colegiados, reparaciones públicas e instituciones análogas o afines; i) Atender a los escribanos en sus reclamos por las dificultades opuestas al ejercicio de sus funciones, promoviendo lo necesario para conjurarlas.

El Colegio cumple un doble rol asistencial en aras al bien común, uno externo y otro interno. Externamente, lo hace con relación a los organismos del estado provincial para la evacuación de los informes y dictámenes que le soliciten. Piénsese que como dijimos antes los colegios profesionales – han surgido como una necesidad social de descentralizar funciones del estado para ejercerlas con propiedad, eficiencia y para “humanizarlas”. De tal modo los colegios se constituyen en el órgano idóneo en la temática para la cual fueron creados y por consiguiente la lógica de la solidaridad que nutre a nuestra Ley Orgánica Notarial expresamente previó asistir al estado provincial en los requerimientos que éste le formule en tal sentido. Internamente, lo hace en asistiendo a los notarios (que no son individuos que ejercen la función como profesionales aislados el uno del otro) en lo que hace a evacuar sus consultas técnicas y asimismo en la defensa frente a terceros de hechos que impliquen un menoscabo a su función. Piénsese que el escribano pertenece a una institución caracterizada por la dación de fe pública en forma sucesiva ya que por ejemplo la dación de fe en un título actual se basa en la dación de fe del título antecedente. Y es por eso que la ley ha previsto una asistencia especial de la colegiatura, protegiendo al notario para que ese encadenamiento no se vea alterado por ninguna circunstancia, porque en definitiva si se altera se pone en juego el bienestar de la comunidad que necesita del notario.

Artículo 71º.— Cada año en la fecha y condiciones que establezca el reglamento, se reunirá la asamblea para considerar los asuntos de competencia del Colegio y los relativos al bienestar de la profesión en general. Sin perjuicio de lo anterior, podrá haber asambleas extraordinarias cuando lo pida un número no menor de cincuenta escribanos o por resolución del Consejo Directivo con los mismos objetos señalados en la primera parte de este artículo. La asamblea funcionará con el quórum que establezca el reglamento.

Tan importante es la función tutelar y de asistencia que el Colegio tiene establecida hacia sus colegiados, que la ley ha previsto el tratamiento de los temas que hacen al bienestar del notariado en la misma Asamblea de Escribanos, lo cual no es un dato menor ya que la Asamblea constituye el órgano supremo de la organización notarial.

Artículo 76º.— Se declara carga pública la función de miembro del Consejo Directivo; podrán excusarse los mayores de sesenta años, los que residieran a más de ciento cincuenta kilómetros de la capital de la provincia, los que hayan desempeñado un cargo en el Consejo en el período, inmediato anterior, los que justifiquen imposibilidad física y los que desempeñen cargos electivos previstos por la Constitución Nacional, Provincial y leyes vigentes en los poderes de la Nación, Provincia o Municipios. En caso de excusación inmotivada o de inasistencia reiterada en el cumplimiento de sus deberes, se le aplicará la multa que determine el reglamento.

El cargo de Consejero constituye una carga pública en virtud de que la función colegial, en el marco de la esfera de competencias delegadas, fortalece la consecución del bien común en la sociedad.

Artículo 79º.— Al Consejo Directivo corresponde:

f) Dictaminar a requerimiento de las autoridades sobre proyectos de ley, decretos relativos a la institución del notariado

El inciso m), actualmente derogado por aplicación de la Ley de Estado Nuevo N° 8836: establecía que era competencia del Colegio de Escribanos: *m) Percibir los honorarios que determina el arancel; y del total producido por cada escribano, le reintegrará al mismo el 50%, y el excedente destinará hasta el 3% para gastos administrativos. Creada la Caja de Jubilaciones y Pensiones Notariales, retendrá el porcentaje que la ley especial determine como aporte de los escribanos a dicha caja y lo ingresará a la misma; y con el remanente formar un fondo común que será distribuido en partes iguales y por registro. La distribución entre titular y adscripto se efectuará en proporción a los honorarios producidos por cada uno.*

Los incisos e), f), g) a cuyo texto nos remitimos en honor a la brevedad, reflejan el deber de solidaridad asistencial hacia el notario y hacia el estado provincial, del que hicimos referencia anteriormente.

Pero debemos destacar que el derogado inciso m), preveía un sistema de contención y asistencia funcional excelente y ejemplar respecto de cualquier otra profesión. Con base en el arancel regulado y de orden público, se establecía un sistema de cobro del mismo en dos partes, en una (un cincuenta por ciento), en base a lo producido por cada notario, y en otra parte (el restante cincuenta por ciento), prorrateado en partes iguales entre todos los escribanos. De este modo se garantizaba un ingreso seguro, aunque sea a partir del fondo común prorrateado. Este fondo solidario que se prorrateaba, fortalecía el notariado para que el mismo se dinamice como un servicio público que esté disponible mas allá de las contingencias individuales del notario y de las contingencias del mercado, el cual es ajeno a toda idea de dación de fe pública. Reflejaba el carácter asistencial no sólo respecto del notario en su faz particular, sino también con relación a la Caja Notarial de Jubilaciones y Previsión Social de la Pro-

vincia de Córdoba, porque les garantizaba la seguridad del financiamiento de la misma y en definitiva el cumplimiento de sus fines de asistencia social ya que el sistema aseguraba la retención de los importes que debían aportar los notarios al sistema previsional y se liquidaban mensualmente a la referida Caja.

La experiencia de la desregulación es el reflejo de la contracara de la solidaridad: el individualismo en aras al bien propio y particular del notario individualmente considerado.

La desregulación no tuvo en cuenta que no solo es necesario otorgar todo tipo de protección al notario en su ejercicio funcional independiente, probo y ajeno a las circunstancias del caso en el cual le toca intervenir; sino que también es menester dar protección de la dación de fe pública en sí misma separándola a de cualquier consideración económica, y de la intervención amoral de las reglas del mercado.

No solo no se reparó en que la desregulación alteró fuertemente el trabajo notarial en éste aspecto (vinculando la dación de fe pública a las contingencias del mercado) sino que tampoco se tuvo en cuenta circunstancias de otra índole como por ejemplo la conveniencia de sostener económicamente a través del fondo común solidario el trabajo notarial que se realiza en zona rural o zona desfavorable en donde incluso no llega el transporte público o la situación de los notarios noveles en ejercicio, que al no tener este fondo común compensador como antes existía, carecen actualmente para el inicio de su actividad funcional de un sostén económico inicial que les permita el desarrollo de la misma aun cuando la dinámica de la economía no reporte el flujo de trabajo que le permita sostener el servicio.

VII. Tribunal de Disciplina Notarial de Córdoba

Regulado por la Ley 6291, en su Artículo 1º pone en su cabeza la fiscalización y superintendencia del notariado.

En ese mismo artículo se establece un primer deber de colaboración a cargo del Colegio de Escribanos de Córdoba, ya que la norma establece que será su sede “la que provea el Colegio de Escribanos de la Provincia”.

Luego en el Artículo 39º – se establece que el importe de las multas que aplique el Tribunal de Disciplina Notarial se destinará al Colegio de Escribanos de la Provincia, y en el Artículo 40º se establece que el Colegio de Escribanos de la Provincia de Córdoba tendrá a su cargo el sostén financiero del Tribunal de Disciplina Notarial, pudiendo a estos fines percibir de los usuarios del mismo las tasas de actuación que para las tramitaciones ante dicho cuerpo, determine el Ministerio de Gobierno a propuesta que en forma conjunta le formularán el Tribunal y el Consejo Directivo del Colegio. Se advierte entonces que a nivel de la organización interna existe un deber de colaboración recíproca entre estas dos instituciones del notariado, las cuales son claras manifestaciones de una organización interinstitucional solidaria entre sí y también indirectamente con respecto al estado provincial ya que al no tener éste que aportar al sostén financiero del referido Tribunal, puede destinar esos recursos a otros fines.

Destacamos dentro de las normas de ética notarial la prevista en el art. segundo del Decreto 5367/84 el cual reza: *Artículo 2º.– Declarase comprendidas dentro de las mismas, todos los actos profesionales en cuanto pudieran afectar a su decoro, al buen nombre de la Institución o del gremio y a las reglas de convivencia, respeto y consideración mutua entre colegas y en lo que atañe a quienes solicitan los servicios profesionales...* Como se puede apreciar, el decreto referido, establece sanciones éticas

a quien afecte los valores básicos de la organización notarial. Entre ellos expresamente se contempla al mantenimiento de la convivencia, respeto y consideración mutua entre colegas, los cuales son distintas caras de la misma moneda: la solidaridad en el trato funcional basado en el respeto a la dignidad del cargo, de la función y de la persona que la ejerce.

La organización descentralizada de las entidades profesionales, como lo son las tres entidades en que orgánicamente se ha estructurado al notariado, en donde se les delegan competencia públicas y otras responsabilidades inherentes al sostenimiento del servicio notarial en la provincia, implican para el propio estado un compromiso ético de que todos los temas de incumbencia notarial que se susciten a nivel estatal, sean planteados, discutidos, propuestos, resueltos y ejecutados con la participación del Colegio de Escribanos, y en lo que atañe a la cuestión previsional y a la disciplinaria, asimismo con la Caja Notarial de Previsión Social y con el Tribunal de Disciplina Notarial. Consecuentemente con esto, resulta éticamente reprochable y así debe ser sancionada, toda actividad que desarrolle un notario conjuntamente con los poderes públicos que implique un involucramiento de todo el notariado en su conjunto, o del notariado latino, o de algunos de sus principios, sin haber sido comisionado para tales fines por el Colegio de Escribanos, la Caja Notarial de Jubilaciones y Previsión Social de la Provincia de Córdoba o el Tribunal de Disciplina Notarial de Córdoba.

VIII. Tribunal de Calificación Notarial

Su función es intervenir en el proceso de cobertura de registros notariales vacantes mediante el procedimiento del concurso de oposición y antecedentes instituidos por ley.

El Artículo 19º. Texto Según Art.1 L.Nº 7491 (BO 24.11.86) dispuso: Créase con carácter permanente el Tribunal de Calificaciones Notarial que estará integrado por un representante del Colegio de Escribanos, por un miembro del Tribunal de Disciplina Notarial, por un profesor designado por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, por un profesor designado por la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Córdoba y por un profesor designado por la Universidad Notarial Argentina. El Tribunal funcionará con sus miembros habilitados, en la forma y condiciones que establezca la reglamentación de la presente Ley. A su vez, el Decreto reglamentario 2259/75 dispuso en su Artículo 31º. Texto Según Dec. 1531/88 que: El tribunal de Calificaciones funcionará con carácter permanente durante todo el año, tendrá los recesos propios del Poder Judicial y dictará a los fines de funcionamiento, su propio reglamento interno. Su asiento será el que determine el reglamento interno.

El principio de solidaridad se extiende a las demás instituciones orgánicas del notariado. Vimos con anterioridad que el Colegio asistió al financiamiento de la Caja Notarial de Jubilaciones y Previsión Social de la Provincia de Córdoba cuando existía el sistema de arancel de orden público regulado. También vimos como el Colegio de Escribanos sostiene financieramente al Tribunal de Disciplina Notarial. En este caso la asistencia y sostenimiento en aras al bien común se realiza también con relación al Tribunal de Calificación Notarial el cual tiene su sede en el edificio del Colegio de Escribanos de Córdoba, que le proporciona dicha sede como asimismo todo lo que hace al funcionamiento administrativo simplemente por un deber de cooperación que ejerce en los hechos.

IX. Caja Notarial de Jubilaciones y Previsión Social de la Provincia de Córdoba

La Caja Notarial de Jubilaciones y Previsión Social de la Provincia de Córdoba, creada por Ley 4390 (luego modificada por las leyes Ley 6494, y Ley 8427) se constituyó en la primera caja previsional profesional del país. Fue inspirada como el resto de instituciones del notariado en el principio de solidaridad y de mancomunación de esfuerzos y asistencia mutua. Las funciones de la referida Caja no se limitan a la prestación de un servicio “principal” como serían jubilaciones y pensiones o el servicio de salud. Sus atribuciones abarcan la cobertura de la previsión social en sentido amplio, ya que como dice en artículo primero, la Caja que tiene a su cargo la administración del *sistema previsional de asistencia y de prestaciones de servicios* que debe ser integral a la luz del espíritu que surge de su propio articulado y de la interpretación armónica con la Constitución Provincial.

Expresamente hallamos en el articulado de la Ley 8427 normas que por ejemplo se refieren al subsidio por fallecimiento (art 5), a préstamos (art. 25), y las otras prestaciones consignadas en el art. 28: Jubilaciones, Pensiones, Becas para huérfanos, Subsidios con recursos específicos, asistencia médica integral; previendo asimismo dicha norma la posibilidad de otorgarse otros beneficios susceptibles de prestarse, de acuerdo a los recursos de la Caja y al estudio actuarial o proyección financiera pertinente.

Esto demuestra que en la mente del legislador estaba no solo el de otorgar jubilaciones, pensiones y servicio de salud, sino que se apuntaba a una cobertura mucho más integral. Pero más aún éste espíritu de la ley es el que surge de interpretarla bajo los principios de la Constitución de la Provincia de Córdoba, en especial el artículo 35 y 37

que establecen como principal objetivo (además del de la organización democrática) el de organización solidaria, lo cual implica un accionar asistencial integral.

Resultaría sumamente necesario un programa de formación de dirigentes de la colegiatura y del previsionalismo impulsado por el Colegio de Escribanos y por la citada Caja. El objetivo consiste en lograr capacitación en la materia y asimismo generar conciencia, solidaria, previsional y su divulgación y trasmisión a los demás notarios. Consideramos de gran utilidad aprovechar los recursos humanos con los que ya cuenta la Caja y asimismo, la fluida relación que existe con otras Cajas y Colegios profesionales afines, para ampliar el programa y la idea de colaboración recíproca, y la concientización solidaria, especialmente en las generaciones jóvenes de profesionales que son del universo de aportantes, los más recientes, y los que más generalmente ven al aporte como algo “que no les sirve” en sus vidas actuales, o se relaciona a algo que está muy lejano (jubilación), o de que no les cabe interesarse o involucrarse, o que directamente les hace derivar recursos económicos que en su actualidad necesitan para solventar su vida y el inicio e inserción profesional. Esa percepción anida también en otros afiliados en actividad, pero en grados menores, ya que por un lado en los hechos se goza de los servicios de salud y otras prestaciones, y además porque a medida que se avanza en edad se va pensando en la “necesidad” de la existencia de una prestación económica futura que les permita no sólo vivir sino mantener el nivel de vida que en la actualidad alcanzaron. Aclaremos que no es lo mismo hablar de generar la idea de “la necesidad de un haber previsional” —como expresáramos precedentemente respecto de los afiliados en actividad que progresivamente se acercan en edad jubilatoria— sino que vemos como necesario que desde las mismas organizaciones profesionales (de la colegiatura y de la previsión) se genere,

sin distinciones de edad, la conciencia previsional. Es por ello que tanto para unos como para otros –más aún con los jóvenes– es necesario trabajar intensamente en ese sentido. Es muy importante para el sistema y para su perdurabilidad, que cada profesional internalice el concepto de previsión y de solidaridad; asimismo de cómo se deben administrarse en el presente los fondos que se aportan, de la vinculación de las liquidez y posibles superávits con los cálculos actuariales y la necesidad de provisionar recursos para el futuro de modo que las instituciones y sus prestaciones se mantengan para generaciones de beneficiarios próximas y para los del futuro, incluso ellos mismos que hoy están aportando. Este esfuerzo requiere que se brinde información a los afiliados, y que se generen vínculos de incorporación y vinculación con las instituciones orgánicas previsionales y de la colegiación.

Con relación a lo anteriormente dicho, sostenemos que es necesario crear nuevas vías de participación. A nivel del notariado provincial, una acción que se encaminó a ello ha sido toda la temática de los subsidios por incapacidad transitoria, nacimiento de hijos y matrimonio aprobada por Resolución 15/09 de la Caja Notarial de Jubilaciones y Previsión Social de la Provincia de Córdoba en donde luego de varias propuestas de escribanos en actividad, y del propio Colegio de Escribanos, la citada Caja tomó la postura, de generar el ámbito de inclusión y la vía para encarar la creación de los mismos dando apertura y participación a los involucrados, para la redacción de los reglamentos y para buscar los consensos en el notariado para que la iniciativa sea aprobada en la Asamblea de Afiliados (a mediados del año 2009).

Cabe decir hacia la comunidad que la Caja Notarial de Jubilaciones y Previsión Social de la Provincia de Córdoba ha demostrado eficacia ya que ha mantenido durante casi 60 años la prestación de servicios en forma ininterrumpida, en-

contrándose previsionada hacia el futuro lo cual demuestra la conveniencia, utilidad y necesidad de su existencia.

La eliminación de las cajas previsionales o de subsidios bajo el pretexto de que los profesionales no participan del sistema previsional general público, es un argumento que esconde otros fines y que además no es cierto, ya que los profesionales aportamos al sistema público indirectamente por otras vías: fundamentalmente en la carga tributaria, y asimismo realizando tareas como por ejemplo las que realizan los notarios relativas a ser agentes de información, de retención, de percepción, sin las cuales el estado no podría recibir fondos con los cuales sustenta el sistema previsional. En otros casos la contribución de los profesionales al sistema público general de previsión se hace por ejemplo mediante herramientas legales financieras como la limitación en sus leyes orgánicas de la inversión de fondos en títulos públicos o en bancos e instituciones financieras estatales.

Por otra parte los colegios profesionales y sus dirigentes del previsionalismo, han demostrado idoneidad, eficacia y capacidad para hacer funcionar el sistema y que el mismo a lo largo de los años se mantenga, incremente sus servicios, siga fondeado, se fortalezca, y no tenga las imprevisiones actuales que tiene el sistema público general.

Por otra parte, es menester tener presente que entre los objetivos por los cuales en el año 1994 se reformó la Constitución Nacional estuvo el de fortalecer el federalismo, y en ese esquema, una política gubernamental nacional que tienda a hacer desaparecer a las cajas previsionales provinciales (como en algún momento se pensaba que podía ocurrir) sería inconstitucional por afectar los derechos provinciales a organizar sus propias instituciones previsionales profesionales.

X. Conclusiones

La solidaridad como valor y principio, constituye un eje central en la organización del estado y en el sentido en que deben tener las políticas públicas. El estado debe asimismo fomentar el comportamiento solidario de los ciudadanos en aras al bien común mediante políticas claras y concretas que orienten a los mismos en tal sentido.

Las organizaciones profesionales e intermedias creadas por leyes orgánicas provinciales, son personas de derecho público no estatal pero que al asumir competencias propias del estado, se instituyen en proyecciones de aquel en el ámbito para el cual fueron creadas. Por tal motivo, deben adoptar la misma estructura organizacional que aquel: así como el estado se organizó en base al principio de solidaridad, libertad e igualdad, las organizaciones intermedias deben adoptar igual modo organizacional.

La cultura organizacional de las instituciones del notariado se caracteriza por el espíritu de solidaridad acogido desde antes del dictado de la constitución provincial. Sancionada la constitución, toda norma que se dicte debe ser interpretada por el tamiz constitucional que exige en la organización del notariado un esquema de solidaridad. La política del estado hacia las instituciones del notariado será constitucional en la medida que afirme, sostenga y profundiza el principio de solidaridad organizacional.

Consideramos necesario respecto de las instituciones orgánicas del notariado, retomar el concepto de arancel de orden público regulado y el fondo común solidario prorrateado como institutos relevantes que hacen al sostenimiento del servicio público notarial en toda la provincia y a la de dinamización del principio de solidaridad interna y externa.

Asimismo consideramos útil y pertinente el impulso por parte de los colegios profesionales y sus órganos previsionales, de políticas de apertura y concientización en la importancia de la previsión social y de la organización basada en el principio de solidaridad.

XI. Bibliografía consultada

- Bosio, Rosa Elena (2005). Lineamientos Básicos de Seguridad Social. Córdoba: Ed. Advocatus.
- Colegio de Escribanos de la Provincia de Córdoba (1994). Los escribanos de Córdoba damos fe. La desregulación y el notariado. Córdoba.
- Libro Homenaje al Cincuentenario de la Ley Notarial N° 4183 1949–1999 Provincia de Córdoba – República Argentino (1999). Córdoba: Ed. Talleres Gráficos Antinori.
- Mooney, Alfredo Eduardo (1991), Constitución de Córdoba. Córdoba: Advocatus.
- Roca, Marcelo (1965), Institucionalización de Colegios profesionales en el Derecho público Provincial, La Ley.
- Sesin Juan Domingo y Chiacchera Castro (2012), Los colegios profesionales – Régimen jurídico público, Rubinzal–Culzoni.
- Sollicitudo Rei Socialis (1987), consultado el 23 de agosto de 2017 en http://www.catholiceducation.org.uk/images/Election_resouces/SOLLICITUDO_REI_SOCIALIS.pdf

EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD Y LOS TRATADOS INTERJURISDICCIONALES. ENCUADRE CONSTITUCIONAL. EXPERIENCIA RECIENTE EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

*José Emilio Ortega*¹

I. Trazabilidad del concepto. Influencias

En la acepción que más nos interesa, puesto que la noción de subsidiariedad se aplica en diferentes ramas jurídicas², se afirma con propiedad que es difícil remontarse hasta los orígenes de su concepción³.

Pero es inequívoco que en el sentido contemporáneo que se imprime a este principio, en materia de derecho públi-

1 Abogado (UNC), Licenciado en Enseñanza en Ciencias del Ambiente (UNC), Magíster en Partidos Políticos (UNC), Profesor de la asignatura “Derecho Público Provincial y Municipal” en la Facultad de Derecho (UNC) y “Legislación Educativa” (Universidad Blas Pascal). Ejerció diferentes funciones en la función pública: Gerente General de Asuntos Legales –a cargo de la Dirección de Recursos Humanos en Salud–; Secretario de Coordinación Técnico Administrativa; y Subsecretario de Asuntos Institucionales del Ministerio de Salud de la Provincia (2006–2011) y como Secretario de Coordinación y Gobierno del Ministerio Jefatura de Gabinete (2011–2013)

2 La raíz etimológica del término –*subsidium*, apoyo o alivio–, por cierto muy amplia en su denotación, ha generado la aplicación del concepto a un sinnúmero de ramas sustantivas –públicas o privadas– y adjetivas –procesos civiles o comerciales, penales, administrativos, etc.

3 Que algunos autores advierten ya en Aristóteles y retomada en el tomismo –Política–. Ortúzar, 2015, pág. 5). Cierto es que “hasta la Edad Media, la idea de la subsidiariedad se relacionaba con las pequeñas autoridades sociales, debido a la inexistencia de lo que entendemos hoy por Estado”. (Loo Gutiérrez, Martín, 2009).

co y específicamente en el campo del derecho constitucional –federal o local–, no podemos escindirlo de las contribuciones del derecho comunitario europeo. En este sentido, nos interesa señalar una ligazón con el razonamiento técnico que conduce al principio de subsidiariedad y su génesis filosófico–jurídica, anclada en el ideario demócrata cristiano que tras la posguerra, en el siglo XX, inspiró a varios de los padres fundadores de la Europa integrada, como Adenauer, de Gásperi o Schuman.

Cierto es que el conjunto de postulados conocidos como “doctrina social de la iglesia” –en materia que escapa a las pretensiones de este trabajo– sería completado años después de materializarse los primeros esfuerzos de integración del Viejo Mundo, aunque no puede negarse que se encontraban incorporados al bagaje que sustentó el Tratado de París de 1951⁴, como también el “Informe Spaak” de 1956⁵ que condujo a los Tratados de Roma de 1957⁶. Se trató de líderes de una extraordinaria formación intelectual, surgidos de familias humildes y que paradójicamente crecieron en zonas de frontera de países que cambiaban de forma, que resistieron –y fueron víctimas– de los totalitarismos y conscientes de la necesidad de renovar la dinámica política, social y económica a partir de

4 Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), la cual fue extinguida en 2002, integradas sus funciones y competencias en la hoy Unión Europea.

5 Por el presidente de la Comisión que lo redactó, el belga Paul–Henri Spaak, cometido que le fuera encomendado tras el Tratado de Messina (1956), al efecto de proponer los futuros pasos de la integración europea.

6 Constitutivos de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o EURATOM). La primera pasa a llamarse Comunidad Europea en 1993 y en 2009 se fusiona con la Unión Europea. La segunda, mantiene su vigencia (con idéntica integración y autoridades, salvo en lo que se refiere a la participación de Suiza como asociado en la CEEA desde 2014). Debemos recordar que tanto la CECA como la CEE y la CEEA, desde el Tratado de Fusión (1965) poseían las mismas autoridades.

la centralidad de la persona humana y la recuperación de los tejidos comunitarios. Por ello valores tales como tolerancia, solidaridad, derecho al desarrollo, protección de la familia y aseguramiento de una zona de reserva en la cual el Estado debería abstenerse de ejecutar por sí toda acción que fuera posible de concretar por las personas humanas o las asociaciones intermedias están indiscutiblemente presentes, aún como dato implícito, aún como una de las voces del debate, en los primeros años de vida de las Comunidades Europeas.

II. Su consolidación en la Europa Comunitaria

Los expertos señalan que la primera explicitación concreta del principio de la subsidiariedad será formalizada en 1984⁷, en primer proyecto de Tratado de Unión Europea, por un contemporáneo y colaborador de los padres fundadores: Altiero Spinelli—que no era demócrata cristiano y había sido federalista—, aunque el texto no la nombra y ciertos autores interpretan que se trataba de una “subsidiariedad al revés”, ya que establecía el ejercicio de competencias por el poder comunitario cuando, siendo concurrentes con el poder nacional, trascendiera la órbita de éste y su ejercicio fuera más eficiente (Parejo Navajas, 2004).

Las primeras menciones expresas se dan en materia medioambiental en 1986 en el Acta Única Europea (Parejo Navajas, 2004), y se consagra en la versión que conocemos —es decir, la organización de competencias por la comunidad

7 Aunque ya se había utilizado en un texto oficial en 1975, en un informe de la Comisión sobre la unión europea (señalando que ésta sólo adoptará responsabilidades en aquellos ámbitos que los Estados miembros no sean capaces de actuar eficientemente de modo separado). (Hernández Rodríguez Encarna, 2009).

dentro de los límites atribuidos a ésta conforme los instrumentos fundacionales— en el Tratado de Maastricht de 1991⁸. ¿Por qué finalmente adopta un carácter explícito? Coincidimos con la vasta doctrina que señala que, a la época, era necesario determinar criterios rectores frente a competencias comunitarias crecientes en intensidad y complejidad (Parejo Navajas, 2004). Y es por ello que así como el principio de la subsidiariedad de la doctrina social de la iglesia, perfeccionado contemporáneamente, por la Encíclica “Centesimus Annus” del Papa Juan Pablo II (1991)⁹, pone en valor el carácter del bien común y señala el marco para la acción del Estado en estrecho vínculo con la promoción de la familia y las sociedades intermedias, una nueva mirada del capitalismo, la propiedad y el trabajo, y una reinterpretación del bien común colectivo, el principio de la subsidiariedad del Derecho Comunitario regula en paralelo, y de modo expreso, el modo de ejercicio de las competencias, asociado al principio de la proporcionalidad y al de atribución de aquellas, imponiendo el carácter de “último recurso” de actuación al andamiaje comunitario—federal (Mangas Martín y Liñán Noguera, 2006).

No obstante haber sido enfáticamente bienvenido por la doctrina y sólidamente respaldado por la jurisprudencia, se critica en el concepto tanto la imprecisión como su ambigüedad. Ello no sólo ha influido a la hora de determinar su

8 Artículo 5 del Tratado.

9 Aun cuando la Encíclica “Quadragesimo anno” (1931) de Pío XI ya lo enunciaba con claridad: “no es lícito quitar a los individuos lo que ellos pueden realizar con sus propias fuerzas o industrias para confiarlo a la comunidad” como de la misma manera es “injusto y además gravemente perjudicial y perturbador para el recto orden social, entregar a una sociedad mayor y más elevada aquellas cosas que las comunidades menores e inferiores pueden hacer, porque cualquier acto social, por su propia fuerza y naturaleza, debe servir de ayuda a los miembros del cuerpo social, pero nunca destruirlos ni absorberlos” (San Francisco Reyes, 1992).

raigambre (si es un principio, si es un criterio¹⁰), sino también cómo se controla¹¹.

III. La subsidiariedad en América. El caso argentino

No obstante lo dicho, la idea de la subsidiariedad ha estado presente en el derecho público europeo y latinoamericano desde antes de la década de 1980, ya no desde una perspectiva democrática y social como la expuesta, sino desde una mirada más influida por algunas corrientes conservadoras del pensamiento económico –en particular la llamada “Escuela de Chicago”¹²–, para justificar el retiro del Estado en la provisión de bienes y servicios públicos que caracterizó el modelo de gestión de muchos gobiernos de facto, en los años 70.

En la experiencia comparada, encontramos para el caso chileno numerosos estudios que reflexionan sobre el punto desde distintos puntos de vista¹³.

10 Para cierta doctrina adquiere una doble identidad, en tanto pilar estructurante y herramienta analítica (Ortúzar Madrid, 2015).

11 El principio de subsidiariedad implica justificar que el nivel superior actúa porque es necesario, porque resulta más eficaz y porque se trata de un problema que trasciende la jurisdicción local (Mangas Martín, 2005, pág. 54). Para controlar es necesario examinar el instrumento sobre tres criterios acumulativos: “la dimensión comunitaria del problema, la necesidad de actuar y la mayor eficacia de la respuesta” (Mangas Martín, 2005, pág. 55).

12 Surgida al promediar el siglo XX, proponiendo un regreso a las concepciones más tradicionales sobre libertad de mercado, lo que en los hechos importaba un repliegue del Estado de las actividades económicas e incluso sociales y un completo redimensionamiento del mercado, impulsado por particulares allí en todo donde el Estado pueda apartarse, admitiéndose la intervención pública “exclusivamente donde las fuerzas del mercado se muestren abiertamente insuficientes”. (Loo Gutiérrez, 2009).

13 Señalándose su inclusión en la Constitución de 1980, artículo 1 inciso 3, se dirá que “ha sido reconocido por la doctrina como uno de los pilares de la institucionalidad (...) lo que ha traducido la convicción de que este principio debe

En cuanto a nuestro país, si bien no existen tantos análisis del tema en esa perspectiva, nos remitimos a numerosas leyes de la dictadura 1976–1983:

Ley 21981¹⁴, presupuesto para el ejercicio 1979, punto 5 de la exposición de motivos, para justificar el retiro de la inversión privada y las transferencias de la órbita nacional a la provincial (señalando esta como una faceta jurisdiccional del principio), indicando que continuará en los años siguientes.

regir la actuación del Estado en materia económica” (Loo Gutiérrez, 2009). Representa “la intervención complementaria y auxiliar de las estructuras sociales superiores en favor de los individuos y de las pequeñas comunidades” que no debe confundirse con la solidaridad o el bien común (San Francisco Reyes, 1992, pág. 528). Otros autores señalan que pueden distinguirse cuatro elementos comunes en las distintas concepciones: a) Irreducibilidad de lo social a lo colectivo; Confianza en la capacidad organizativa de las personas; Deberes de responsabilidad y solidaridad interpersonales; Exigencia de una evaluación concreta y particularizada respecto a la aplicación (Ortúzar Madrid, 2015, pág. 3). Otra corriente doctrinaria advierte que “en la particular modalidad en la que se generó la Constitución de 1980 en Chile, el principio de subsidiariedad fue capturado por la visión neoliberal y podríamos decir, rompiendo también con la tradición de la doctrina social de la iglesia”, generándose la imagen de un Estado “exclusivamente garante de la seguridad y el cumplimiento de los contratos” que sólo se preocupa por mantener mercados competitivos y ciudadanos–consumidores (Guardia, Alexis, 2015). El actual Ministro de Desarrollo Social de Chile ha señalado que el concepto “subsidiariedad”, fue interpretado en Chile en “clave neoliberal”, lo que impactó en la visión de expertos que señalaron que la educación, la salud y la seguridad social “son problemas individuales” (citando al ex Ministro de Pinochet Carlos Cáceres) o que la educación es un bien de consumo (citando al ex presidente constitucional Piñera). Asimismo, que subsidiariedad no debe confundirse con “cooperación público–privada” (principio que ha avanzado mucho en los últimos años), como también que aquella debe interpretarse a la luz del Derecho Internacional de los DDHH, por caso el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (Barraza Gómez, 2015).

14 B.O.R.A. 19/04/79.

Ley 22177¹⁵, de autorización al Poder Ejecutivo Nacional para privatizar o liquidar empresas públicas, exposición de motivos, indicando que la iniciativa tiene por propósito aplicar el principio de subsidiariedad, que impone la transferencia a la actividad privada de organismos y empresas del Estado que no sean esenciales para sus objetivos.

Ley 22202¹⁶, presupuesto para el ejercicio 1980, exposición de motivos, punto 9, reitera tres aplicaciones del principio “a la sudamericana”: el recorte de inversión “para dar posibilidad a un aumento consecuente de la inversión privada”, la continuidad de privatizaciones, el sistema de concesión de obra pública (por ejemplo autopistas) y la transferencia de servicios a las provincias.

Ley 22285 (derogada)¹⁷, de radiodifusión, exposición de motivos, para justificar la limitación del dimensionamiento de los servicios oficiales.

Ley 22290¹⁸, de transferencia de servicios a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y al Territorio Nacional de Tierra del Fuego, exposición de motivos, se aplica el principio a fin de que la Nación no administre servicios que puedan ser prestados en mejor forma por las autoridades locales.

Ley 22351¹⁹, de Parques Nacionales, exposición de motivos, al fundar el artículo 18 inciso s), que prescribe que Parques Nacionales prestará servicios públicos sólo cuando no pueda prestarse por otros.

Ley 22431²⁰ de Discapacidad, exposición de motivos, para fundamentar la lógica del sistema de protección.

15 B.O.R.A. 07/03/80.

16 B.O.R.A. 02/04/80.

17 B.O.R.A. 19/09/80.

18 B.O.R.A. 02/10/80.

19 B.O.R.A. 12/12/80.

20 B.O.R.A. 30/03/81.

Ley 22450²¹, de ministerios, establecía como función de todos los ministros “redimensionar el área de su competencia (...) teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad a través de la supresión o transferencia de aquellas actividades propias del ámbito privado” (artículo 4º, inciso b, 4). También se repite –con diferente denotación– en el 15 para habilitar la delegación a funcionarios inferiores y en el 29 inciso 7 al incorporar entre las competencias del Ministerio de Acción Social la de “entender en la revitalización del conjunto social mediante el progresivo y prudente traspaso de responsabilidades sociales desde el Estado hacia las entidades intermedias, conforme el principio de subsidiariedad”. En la exposición de motivos reitera fundamentos ya expuestos en leyes precitadas. Similar criterio se sigue en su reemplazante 22520²², aún vigente con numerosas modificaciones.

Ley 22451²³, de presupuesto para el año 1981, punto 8 de la exposición de motivos, reitera conceptos expresados con anterioridad, al justificar la reducción del gasto público y la descentralización administrativa de servicios.

Ley 22529²⁴, de consolidación y redimensionamiento del sistema financiero (derogada), punto 1 de la exposición de motivos, aplicar el principio de subsidiariedad y libre iniciativa, encomendando a terceros gestiones de administración y recupero.

Ley 22560 (derogada)²⁵, exposición de motivos, derogación de la obligación para entidades públicas de contratar cobertura de riesgos por aeronavegación en la empresa estatal Seguro Aeronáutico S.E., por no ser compatibles con el

21 B.O.R.A. 27/03/81.

22 B.O.R.A. 23/12/81.

23 B.O.R.A. 27/03/81.

24 B.O.R.A. 26/01/82.

25 B.O.R.A. 13/04/82.

principio, al haber compañías privadas con capacidad para ofrecerlo.

Ley 22602²⁶, presupuesto del ejercicio 1982, exposición de motivos, reitera conceptos.

Recuperada la democracia en 1983, podemos advertir que durante toda la década de 1980 y principios de la siguiente subyace esta idea de subsidiariedad, sobre todo a partir de la doctrina y práctica administrativa nacional; aunque en paralelo, el profundo proceso de reformas constitucionales provinciales se va nutriendo de la filosofía política y jurídica que caracteriza el principio democrático de subsidiariedad.

En el primer sentido podemos citar –entre tantos– al maestro Cassagne (2001a), que lo justifica en materia urbanística indicando que “pertenece al derecho natural”²⁷; para unos años después defender la transformación del Estado, siguiendo el modelo “iniciado prematuramente en Chile”²⁸, procurando el “Estado Subsidiario”, en el que “la posición preferencial de la individualidad humana, toda injerencia del Estado debe ser subordinada y sólo puede tener lugar cuando ni el individuo, ni la sobreordenada comunidad familiar, ni las comunidades religiosas o asociaciones libres, están en condiciones de solucionar los problemas existentes” (Cassagne, 2001c). Señala que la recepción del principio está contenida en las leyes 23696 y 23697 y sus decretos reglamentarios y

26 B.O.R.A. 08/06/82.

27 También lo invocará en materia local, para justificar el carácter electivo (es decir, votado por la base ciudadana y no designado por la autoridad superior, en este caso el mismísimo presidente de la Nación) del intendente de la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA) (Cassagne, 2001b).

28 Señala también el caso mexicano y boliviano y en una tercera línea la propia Argentina, Uruguay y Brasil, “donde los partidos políticos que asumieron los gobiernos se vieron impelidos a promover la transformación de las estructuras públicas, a raíz de las exigencias reales de sus propias economías”, en razón de la cual se ejecuta la llamada Reforma del Estado (Cassagne, 2001c).

la desarrolla en los siguientes puntos: reversión del estatismo, reestructuración y racionalización administrativa; desregulación y desmonopolización, explicando que la conexión con la subsidiariedad está dada por la remoción de obstáculos que se opongan a la iniciativa privada y la libre concurrencia al mercado, volviendo a citar la experiencia chilena 1973–1989(Cassagne, 2001d). En 1994, vuelve a referirse al principio para asociarlo a la idea de la libre iniciativa privada como limitante de la intervención administrativa (Cassagne, 2001e). Un año después, se mostrará contrario a la idea de abandonar la “publicatio” que alguna doctrina postulaba, pero defenderá el nacimiento de nuevos principios, como el de “subsistencia de la gestión privada” que indica derivado de la subsidiariedad que impide la potencial reestatización implícita y asegura la continuidad como servicio privado al término de la concesión, o el de “flexibilidad interpretativa a favor de la concesión”(Cassagne, 2001f). En ese mismo año, al analizar el nuevo artículo 42 de la CN, volverá a explicar la ideología que sustentó la transformación del Estado, reduciendo la categoría de servicio público a los esenciales o primordiales –expresando la idea de “repliegue”– (Cassagne, 2001g).

Desde la mirada más compatible con la idea de “subsidiariedad federal” en el marco del Estado de Derecho, se destaca Pedro J. Frías, que en diversos trabajos irá incorporando la noción, sobre su raíz ideológica europea –que él muchas veces relacionó la observación directa, en su etapa de Embajador en Bélgica–. Señala tempranamente al iniciarse la década de 1980 el rasgo democratizador del principio, por acercar obras y servicios a bases sociales (Frías, 1980). En un examen de los capítulos económicos de siete constituciones reformadas defenderá la necesaria combinación del principio de subsidiariedad y la planificación indicativa más “alguna in-

tervención de la provincia” (Frías, 2001a). Dirá que a igualdad de eficacia entre una jurisdicción mayor o menor, se prefiere la última, calificando al principio como “gran democratizador de la vida social”, por descentralizar, desburocratizar y acercar los servicios a los usuarios, movilizand o responsabilidades (Frías, 2001b). Al caracterizar los “catálogos de ilusiones” del Estado de Bienestar, comentando dos nuevas constituciones, entenderá que en nombre de aquél se han cometido abusos por no respetar el principio de subsidiariedad, que implica “no invadir las competencias de los grupos y personas”, señalando su vínculo con la doctrina social de la Iglesia y afirmará que puede renunciarse al Estado de Bienestar, más no al de Derecho con justicia, que merced a la productividad personal, llevará nuevamente al bienestar (Frías, 2001c). Vuelve sobre estas ideas al exponer sobre descentralización y resalta la vía del convenio interjurisdiccional como instrumento (Frías, 2001d). Al referirse, tras el fin de la Convención de 1994, a la Constitución Reformada, señala ciertos valores sociales, la ubicando a la subsidiariedad junto al equilibrio de poderes, el desarrollo humano con justicia social, la solidaridad federal y al desarrollo sustentable (Frías, 2001e). En un trabajo de alta factura técnica, no sin lamentar la omisión a su mención explícita –como lo hace Tierra del Fuego– destaca que el principio “preside” el nuevo texto constitucional, indicando su inclusión en el tratado de la Unión Europea, y lo complementa con la solidaridad y la concertación o federalismo de negociación, dinámico y contractual (Frías, 2001f). Enunciará sus características un año después: a) Idoneidad responsable; b) Desestimación de la burocracia ineficaz y la tecnocracia que limite el razonamiento; c) Recuperación de la política como instrumento para el bien común; d) Avance hacia la descentralización que incorpore la dimensión regional; e) Otorgamiento de mayor protagonismo (en la estruc-

tura más básica o reducida) de la persona humana; f) Empleo de la informática, para conciliar reclamos de eficiencia y democracia (Frías, 1995, págs. 30–35). Refiriéndose a la reforma del estado señala que ésta se compromete a sí misma si no estimula la recuperación del federalismo, y ello conlleva dos desafíos: cuando queda pequeño para ciertas tareas, se impone la integración; cuando queda grande, se adopta la descentralización. Y la subsidiariedad, siempre según las palabras de nuestro mayor maestro, implicará decir: “Al Estado todo lo necesario y a las personas y asociaciones todo lo posible” (Frías, 2001g), destacando nuevamente su rol de principio implícito.

IV. Experiencia Federal

Y entre medio de estas dos visiones doctrinarias, va el ancho y dinámico mundo de la práctica institucional. El Acuerdo de Reafirmación Federal de 1990 establece un espectro muy amplio de compromisos entre Nación y Provincias que son institucionales, políticos y sociales y que rescatan la vigencia del federalismo de concertación y los acuerdos bilaterales, multilaterales y regionales. El redimensionamiento de funciones y servicios, traspasos no compulsivos de servicios, planes y acuerdos en educación, salud, vivienda, ambiente, banca provincial y regional, reforma del Estado, etcétera. Las leyes de reforma del estado nacional, dispararon un conjunto de procesos muy importantes. El Pacto Fiscal I de 1992 (impositivo y previsional) introduce la técnica del acuerdo ratificado por el Congreso y Legislaturas (Ley 24130)²⁹, pero está mucho más cerca de la visión conservadora de subsidiariedad

29 B.O.R.A.22/9/92.

(sugerida en el exordio) que de la democrática. El Pacto Fiscal II de 1993 (Ley 24307³⁰, luego prorrogado), de igual modo, tendía a uniformar algunos aspectos impositivos mediante el cumplimiento de ciertas obligaciones. El Pacto Federal Educativo de 1993³¹, invoca la coordinación, la integración, la concertación y la transformación, aunque las bases del acuerdo son financieras.

El Pacto Federal Eléctrico de 1989 y el Federal Minero de 1993, se aproximan más a una idea de subsidiariedad en el sentido federalista. El Pacto Federal Ambiental de 1993, crea el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)³² y sienta bases para la coordinación interjurisdiccional, y la Ley 25675³³ (general de ambiente), que aprueba este tratado, menciona al principio de subsidiariedad en su artículo 4 (participación en forma complementaria del E con el accionar de particulares en la preservación y protección ambiental). Con lo que si bien en la reforma del estado –en función de la influencia de técnicos, políticos y factores de poder sobre su impronta– subyace la vigencia de una subsidiariedad “neoliberal”, al mismo tiempo la dinámica federal se va enriqueciendo con la concertación impulsada, y las reformas de las constituciones

30 B.O.R.A. 30/12/93.

31 Ley 24.856, B.O.R.A. 9/9/97.

32 Estructura intergubernamental de concertación de políticas, integrado por el titular de la cartera medioambiental federal y por cada uno de los responsables de sus pares provinciales, de funcionamiento similar al Consejo Federal de Educación o al de Salud (existen otros).

33 B.O.R.A. 28/11/03. En este sentido destacamos también la ley 24.133, B.O.R.A. 01/10/92, modificada por ley 24.154, B.O.R.A. 23/10/92, que autorizaba al Poder Ejecutivo Nacional a proponer y efectivizar el saneamiento de deudas entre el Estado Nacional, las Provincias y la MCBA, por vía de acuerdos, que además podían incluir entre sus estipulaciones la adhesión de las provincias y la MCBA a las normas, criterios y metodologías del sistema de información financiera nacional, para utilizarlo como fuente base para determinación de créditos y débitos.

locales, que se nutren de la idea más “democrática” del principio bajo estudio.

V. La práctica provincial

En ese orden de ideas, la agenda institucional de la Provincia de Córdoba para la década de 1990 del mismo recogía ambas vertientes. La Constitución reformada en 1987 adoptó implícitamente a la subsidiariedad como principio, y menciona explícitamente la responsabilidad subsidiaria del Estado, al establecer los derechos del niño en el capítulo concerniente a los Derechos Sociales, y la elección para incluirlo no es menor a la hora de auscultar la voluntad del constituyente³⁴. Este mismo criterio se encuentra en legislación preexistente aplicada a la asistencia a la ancianidad (Ley 7037³⁵) y en los servicios de salud (Ley 6222³⁶). También en las sucesivas leyes

34 Artículo 25. “El niño tiene derecho a que el Estado, mediante su responsabilidad preventiva y subsidiaria, le garantice el crecimiento, el desarrollo armónico y el pleno goce de los derechos, especialmente cuando se encuentre en situación desprotegida, carenciada o bajo cualquier forma de discriminación o de ejercicio abusivo de autoridad familiar”. Bajo los mismos principios el constituyente tutela la situación de la mujer (artículo 24, igualdad de derechos con el hombre y especial protección para la madre desde el embarazo), de la juventud (artículo 26, “los jóvenes tienen derecho a que el Estado promueva ...”), la discapacidad (artículo 27, “Los discapacitados tienen derecho a obtener la protección integral del Estado ...”), la ancianidad (artículo 28, “El Estado Provincial, la familia y la sociedad procuran la protección ...”), y el consumidor (artículo 29, “Los consumidores y usuarios tienen derecho a agruparse en defensa de sus intereses. El Estado promueve su organización y funcionamiento”).

35 B.O.P.C. 22/11/83.

36 B.O.P.C. 13/11/78. Artículo 76: El Estado Provincial destinará sus recursos principalmente a los sectores más vulnerables o de menores posibilidades, cumpliendo con su función subsidiaria.

de ministerios vigentes, en analogía con la legislación ministerial nacional.

Encontramos además, en el artículo 4 inc. g de la Ley 10208³⁷—de gestión sustentable y adecuada del ambiente—una invocación expresa del principio, análoga a la establecida por Ley General del Ambiente 25675, ya comentada.

Pero sin perjuicio de estas invocaciones explícitas, existe una clara vigencia implícita del principio de la subsidiariedad, asociado a la idea de la profundización del Estado de Derecho en el marco del federalismo de concertación. En este sentido quiero mencionar un conjunto de ejemplos que considero representan una experiencia concreta. El primero de ellos es la Ley 8864³⁸, que aprueba un amplio acuerdo entre la Provincia y Municipios y Comunas —conforme artículo 190 de la Constitución Provincial— que por una parte consagra ciertos compromisos instrumentales tendientes a agilizar y sanear la relación financiera (emisión de títulos, reprogramación de deudas, etc.) y por otro establece medidas de orden fiscal (armonización de tributos y catastral) y resortes institucionales tendientes a ordenar no sólo la relación Provincia–Municipios sino también a establecer su interlocución más estable. Algunas pocas modificaciones a la Ley Orgánica Municipal 8.102³⁹ procuraron estimular ciertas capacidades de acción del municipio en determinadas materias y la capacidad de entenderse vía convenio con la Provincia. Este acuerdo es modificado en 2002 (nuevo convenio, aprobado Ley 9079⁴⁰) y

37 B.O.P.C. 27/07/14.

38 B.O.P.C. 09/08/00.

39 B.O.P.C. 11/15/91. El artículo 183 prevé que “Las Municipalidades y Comunas coordinarán sus relaciones entre sí, con la Provincia, el Estado Nacional y los organismos descentralizados mediante convenios, con arreglo a lo dispuesto por el artículo 190 de la Constitución Provincial.

40 B.O.P.C. 31/12/02.

2003 (Ley 9108⁴¹) en aspectos estrictamente financieros. Este conjunto de acuerdos, si bien no menciona específicamente a la subsidiariedad, abre una perspectiva muy importante para la resolución de innumerables asuntos propios de la gestión pública por la vía del convenio, deja instaurada una mesa permanente de trabajo Provincia–Municipios y es imitada –muchas veces por sugerencias o iniciativas desarrolladas en esa mesa– por otras estructuras troncales, con diversas finalidades y diverso grado de automaticidad, eficiencia y eficacia. Por ejemplo, en materia de seguridad, educación, desarrollo social, infraestructura, ambiente, agricultura, industria, etcétera.

De dicho espectro elegimos un tema que conocimos de cerca por razones técnicas e institucionales. El denominado “acuerdo sanitario” o “pacto de integración sanitaria”, enunciado por el entonces Ministro de Salud de la Provincia en una reunión con municipios hacia fines de 2007, y puesto en marcha en junio de 2008. Al momento de ponerse en marcha, se había alcanzado un piso adecuado de descentralización de los servicios de salud (que habían sido incluidos entre los que serían objeto de la reforma del estado conforme Ley 7850⁴², y que se encontraban bajo cobertura automática repartida bajo índices, sustentada por el Fondo de Financiamiento de la Descentralización –FOFINDES⁴³, profundamente modificado en lo que se refiere su distribución lineal, generalizada, automática y solidaria, al momento de firmarse el Pacto de Saneamiento) y el sistema contaba con unos 100 hospitales municipales, 800 centros de atención primaria de la salud y unos 35 hospitales provinciales. Pero carecía a ese momento de una coordinación adecuada, no existía un sis-

41 B.O.P.C. 22/04/03.

42 B.O.P.C. 17/11/89.

43 Conforme Decreto 2640/2000, BO (sintetizado) 21/08/02, y sus modificatorios posteriores.

tema de derivación de pacientes, era muy desparejo el nivel del equipamiento, y faltaban en muchas jurisdicciones locales elementales servicios de APS como odontología o salud mental. Existían serias dificultades para la contratación municipal de especialistas. Se contaban muy pocas camas de terapia públicas y dificultades en muchas regiones para atender, en nosocomios públicos, partos con todos los estándares de seguridad. A la firma del acuerdo marco, le sigue la suscripción de acuerdos específicos destinados a tres rubros: infraestructura, equipamiento y personal, estableciendo objetivos sanitarios. Los recursos aplicados son provinciales (creación de una partida específica a ese fin), municipales u otros. A 2011, sólo ocho de los 427 municipios y comunas no habían firmado el Acuerdo marco. No se invoca explícitamente la subsidiariedad, pero el acuerdo, celebrado en el marco del artículo 59 de nuestra Constitución que al explicitar la Política Especial de Salud indica que el Estado Provincial la “concerta” en sus diversos niveles jurisdiccionales, alude en su exordio al Pacto aprobado por la Ley 8864, la propia Ley 7850 que admite la descentralización vía convenios, y la Ley de Ministerios (que a partir de la versión aprobada por Ley 9454 incorpora en el Ministerio de Salud la posibilidad de firmar convenios, lo que agiliza notablemente la ejecución de los mismos). Transferencia con recursos, e integración de aquellos aspectos que trascienden la esfera jurisdiccional, para optimizar la provisión del bien público de que se trata, como enseñó Frías, y en una mirada mucho más cercana a la fisonomía del principio de la subsidiariedad en el formato comunitario, humanista y proactivo.

Mencionamos dos últimos ejemplos. El denominado Acuerdo de cooperación institucional, fiscal y financiero entre la Provincia de Córdoba y los municipios y comunas bajo su

jurisdicción, de agosto de 2012, ratificado por Ley 10117⁴⁴, expone en su exordio la más clara referencia al principio de subsidiariedad que podemos encontrar en la experiencia local. Reafirma la voluntad de encontrar soluciones a partir de la concertación, reconoce la preexistencia de acuerdos similares, destaca la vigencia de la Mesa Provincia–Municipios y destaca que promover el progreso económico y social en la Provincia, es defender la utilización del pacto o acuerdo como instrumento idóneo para el manejo competente y democrático de los asuntos públicos. Crea el “Fondo de Infraestructura para municipios y comunas de la Provincia de Córdoba”. Se prevé como un acuerdo de transición hacia la firma de uno más amplio, que finalmente no llegó. Indica el artículo 2º, que se promueve la vigencia de la subsidiariedad, aunque indicando que ésta “sólo es viable si el federalismo asumido, además de dinámico, es solidario”. El acuerdo, como hemos dicho, resuelve un conjunto de situaciones institucionales y financieras de coyuntura, y abre las vías a una cooperación más profunda –al estilo del “acuerdo sanitario”– a la espera de un acuerdo más amplio, que los difíciles 2012 y 2013 no permitieron.

Se reitera la invocación expresa del principio de la subsidiariedad en el último convenio provincia municipios denominado “Acuerdo Federal”, con participación de la Mesa Provincia–Municipios, firmado en 2016 y aprobado por Ley 10347⁴⁵, reitera en más o en menos los fundamentos del acuerdo de 2012, y se concentra sobre aspectos troncales: la compensación financiera, la reorganización de los programas de apoyo a municipios en un solo fondo de desarrollo urbano, la generación de un fondo para el desarrollo de la infraes-

44 B.O.P.C. 21/12/12.

45 B.O.P.C. 21/06/16.

estructura de cloacas y mantiene la vigencia de otras fuentes de financiamiento.

No es cometido de este trabajo exponer sobre los desafíos y las posibilidades de la subsidiariedad, pero al completar este recorrido advertimos que aquella impronta economista y neoconservadora se ha ido corriendo del centro de la escena en la práctica institucional argentina, para dar lugar a una dinámica mucho más relacionada con los propósitos humanistas inherentes a la visión europea, obteniendo reconocimiento implícito en el orden constitucional nacional y local (con algunas constituciones provinciales que lo invocan expresamente), en la legislación federal y provincial, y en la adopción de técnicas de concertación que sobre su base, enriquecen en nuestra provincia una tradición política, institucional y administrativa para la gestión de innumerables aspectos de la agenda pública.

VII. Bibliografía

- Barraza Gómez, Marcos (2015), Lo que asfixia a Chile, en *El mostrador*.
- Cassagne, Juan Carlos (2001a), Principios de la legislación urbanística, en *La Ley online*.
- Cassagne, Juan Carlos (2001b), La elección del Intendente de la ciudad de Buenos Aires (dos vías posibles). en *La Ley online*.
- Cassagne Juan Carlos (2001c), La Transformación del Estado (primer artículo), en *La Ley online*.
- Cassagne, Juan Carlos (2001d), La transformación del Estado (segundo artículo), en *La Ley online*.

- Cassagne, Juan Carlos (2001e), Los marcos regulatorios de los servicios públicos y la inserción de la técnica contractual, en *La Ley online*.
- Cassagne, Juan Carlos (2001f), Sobre el requisito de la “publicatio” y los servicios públicos, en *La Ley online*.
- Cassagne, Juan Carlos (2001g), El servicio público y las técnicas concesionales, *La Ley online*.
- Frías, Pedro J (1980), *Introducción al Derecho Público Provincial*, Editorial Depalma, Buenos Aires.
- Frías, Pedro J (1995), *La vida pública y sus protagonistas*, El Copista, Buenos Aires.
- Frías, Pedro J (2001a), Economía y buenos sentimientos (leyendo las nuevas Constituciones), en *La Ley online*.
- Frías, Pedro J (2001b), Tareas morales de la emergencia, en *La Ley online*.
- Frías, Pedro J (2001c), Los catálogos de ilusiones del Estado de Bienestar, en *La Ley online*.
- Frías, Pedro J (2001d), La descentralización anunciada, en *La Ley online*.
- Frías Pedro J (2001e), Los valores sociales en la Constitución Reformada (I). El equilibrio de poderes, en *La Ley online*.
- Frías, Pedro J (2001f), El Federalismo en la Reforma Constitucional, en *La Ley online*.
- Frías, Pedro J (2001g), La descentralización, en *La Ley online*.
- Guardia, Alexis (2015), Estado subsidiario, economía y sociedad, en *Política & Economía*, Chile.
- Hernández Rodríguez Encarna (2009), El Principio de la Subsidiariedad: la evolución de una fórmula magistral, Más Europa. Actualidad Política e Internacional.
- Loo Gutiérrez, Martín (2009), La disciplina constitucional del principio de subsidiariedad en Italia y Chile, en *Revista de*

Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso
XXXIII, Valparaíso, Chile.

- Mangas Martín Araceli (2005), Delimitación y modo de ejercicio de las competencias en el Tratado constitucional de la Unión Europea, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, N° 57.
- Mangas Martín, Araceli y Liñán Nogueiras, Diego (2006), *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Ed. Técnos, Madrid.
- Ortúzar Madrid, Pablo (2015), *El Principio de Subsidiariedad*, Colección Claves para el Debate. Instituto de Estudios de la Sociedad. Chile.
- Parejo Navajas, Teresa (2004), *La estrategia territorial europea. La percepción comunitaria del uso del territorio*. Marcial Pons.
- San Francisco Reyes, Alejandro (1992), Jaime Guzmán y el principio de subsidiariedad educacional en la Constitución de 1980, en *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 19 (3) pp. 527–248.

SEGUNDA PARTE.
HOMENAJE Y
JORNADA ACADÉMICA





LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA. CUERPO DE TAQUÍGRAFOS

*HOMENAJE POR EL 30° ANIVERSARIO DE LA REFORMA
CONSTITUCIONAL DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA
8 de junio de 2017*

VERSIÓN TAQUIGRÁFICA

–En la ciudad de Córdoba, a 8 días del mes de junio de 2017, siendo la hora 18 y 48:

Sr. Presidente (González).– Antes de dar inicio formal al homenaje organizado por la Legislatura, quiero destacar la presencia en este recinto de la democracia del Ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, doctor Juan Carlos Maqueda, miembros del Superior Tribunal de Justicia de Córdoba, integrantes del Ministerio Público Fiscal, Jefes de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Seguridad, miembros del Cuerpo Consular, miembros del Gabinete provincial, el Rector de la Universidad Nacional de Córdoba, autoridades universitarias de otras universidades cordobesas, jueces y funcionarios de Tribunales Federales, dignatarios de cultos religiosos, intendentes, jefes comunales, periodistas locales y nacionales e integrantes de organizaciones sociales y público en general, a quienes agradezco sinceramente acompañarnos en este acto.

A continuación, en memoria de los constituyentes fallecidos –son veintidós, incluido el presidente de la Convención Constituyente, doctor Loustau Bidaut- quisiera solicitarles a

todos que guardemos un minuto de silencio en su recuerdo y su memoria.

-Así se hace.

Sr. Presidente (González).- Muchas gracias.

Si me permiten, sobre todo por lo breve, daré lectura a los fundamentos de la resolución que votó la Cámara por unanimidad para realizar este homenaje en el día de la fecha.

Dichos fundamentos dicen: “Promediando el año 1985, comenzó a tomar forma un debate en la Provincia relativo a la reforma de la Constitución provincial que, tras su paso por las Cámara de Diputados y Senadores, finalmente alcanzara la aprobación en septiembre de 1986 con la Ley 7.420.

Esta norma, si bien dejaba claro que se trataba de una reforma, en realidad, abre paso al dictado de una nueva Constitución.

Se impulsaba así una ambiciosa actualización del contenido de la Constitución, en consonancia con lo que venía ocurriendo en otras provincias desde 1985.

La Ley 7.441 convocó a la elección de 76 convencionales en la elección que se celebra el 14 de diciembre de 1986.

Su primera sesión constitutiva fue el 29 de diciembre de 1986. Tras un breve interregno de una comisión ad hoc, fue elegido como presidente de la Convención el doctor Roberto Loustau Bidaut y como vicepresidente el doctor José Manuel De la Sota.

La reforma constitucional se desarrolla en un contexto en el cual las expectativas políticas de la sociedad y su dirigencia estaban relacionadas, en primer lugar, con la necesidad de restaurar la plena vigencia del Estado de Derecho.

En ese sentido, fueron muy significativas las inclusiones de garantías judiciales que permitieron la consagración en la ley fundamental de la acción de amparo, la garantía del acce-

so a la Justicia con independencia de la situación económica de las personas y el derecho a la información, la libertad de expresión y la pluralidad.

No obstante, no estuvo ajena a esta Carta Magna la inclusión de derechos de segunda generación, en el marco del llamado constitucionalismo social. En ese sentido, resulta de mención la inclusión de los derechos sociales del trabajador, la igualdad de oportunidad entre hombres y mujeres, del niño, de la juventud, de los discapacitados, de la ancianidad y del consumidor. Además de enunciar estos derechos, se establecieron como políticas especiales del Estado la promoción del trabajo, el establecimiento de la seguridad social y régimen previsional, la vivienda y el derecho a la salud y la educación.

Incorporó, a su vez, derechos de tercera generación al consagrar capítulos muy concretos y útiles para desarrollar legislación y políticas públicas en materia de ecología y defensa del medio ambiente.

También fue innovadora nuestra ley fundamental en materia de derechos políticos, constitucionalizando la iniciativa popular, la consulta popular y el referéndum, y reconociéndole entidad constitucional a los partidos políticos.

Otro aspecto destacable fue la innovación en el sistema de representación ya que, si bien mantuvo la bicameralidad, cambió el régimen electoral para la elección de diputados y senadores.

En lo que fue, sin duda, el objetivo más sensible de la primera fuerza de entonces, que generó innumerables debates y enfrentamientos, finalmente se aprobó la posibilidad de la reelección del Gobernador por un período.

En materia de órganos de control, se consagra institucionalmente la figura de Fiscal de Estado, de la Contaduría General de la Provincia y del Tribunal de Cuentas, con la innovación de la elección directa de sus miembros en este último caso.

Otra nota fundamental de esta reforma fue el reconocimiento constitucional de la autonomía municipal con carácter político, administrativo, económico, financiero e institucional.

La Convención inició su actividad luego de la sesión preparatoria el 7 de enero de 1987, y finalizó su cometido el 29 de abril del mismo año.

La faena de la Convención no fue sencilla; las posiciones no fueron siempre contestes; los debates fueron muy acalorados, pero la claridad y capacidad de los convencionales finalmente alumbraron una Constitución para muchas décadas. La técnica legislativa fue de excelencia.

La promoción del federalismo de concertación; el debate profundo y la búsqueda de consensos en aspectos claves fortalecieron la confianza en el sistema político, el orden jurídico, la dirigencia, la sociedad civil organizada y la propia comunidad.

Asimismo, frente a las presiones y dificultades de un país que recuperaba su vida en democracia, la Convención estrechó filas en tutela del Estado de Derecho, como lo prueba su propia actuación en los sucesos de Semana Santa de 1987.

Córdoba encontró en su Constitución objetivos, rumbos y lecciones. Es por eso que, además de brindar muchas respuestas a la dirigencia, a quienes actúan en los poderes del Estado y a la ciudadanía, a lo largo de estas tres décadas ha inspirado muchos otros textos fundamentales de otras provincias, resultando un antecedente muy importante en aquel ciclo de reformas de Cartas Magnas locales que culminó con la propia modificación de la Constitución Nacional en 1994.

Semejante hito en la historia de la Provincia no puede sino revalorizarse. Por ello, este homenaje a los convencionales y el resto de las actividades previstas son la contribución de esta Legislatura para reconocer la labor de quienes hace ya 30

años colocaron una base fundamental para el desarrollo de la vida institucional en nuestra provincia.”

Estos son los fundamentos con los que la Legislatura aprobó la resolución mediante la cual hoy se está realizando este homenaje.

Muchas gracias. (Aplausos).

Tiene la palabra el señor Antonio María Hernández.

Sr. Hernández.- Señor presidente provisorio de la Legislatura de Córdoba, señores legisladores de la Provincia: en nombre de quienes fuimos, en su momento, electo convencionales constituyentes por el pueblo de Córdoba, pero en representación de la Unión Cívica Radical, vengo a expresar un profundo reconocimiento al Poder Legislativo de la Provincia, que en un gesto de responsabilidad, de seriedad institucional y de recuerdo y memoria de uno de los actos institucionales más importantes que se han vivido en la historia de Córdoba, viene a realizar este homenaje a quienes, en su momento, tratamos de cumplir de la mejor manera nuestras responsabilidades.

Mis primeras palabras son para decir que están presentes entre nosotros: Osvaldo Amelotti, Armando Andruet, Jorge Francisco Arraya, Rodolfo Berardo, Mario Carlos Brook, Raúl Carrizo, María Leonor Casari de Alarcia, Sixto Alberto Ceballos, Jorge Joaquín Cendoya, Jorge De la Rúa, Alberto Francisco Di Carlo, Manuel Gómez, Roberto Loustau Bidaut, Tomás Montilla, Carlos Alfredo Orgaz, Ignacio Efraín Ortiz, Oscar Roger, Víctor Carlos Rostagno, Néstor Ricardo Serafini, Carlos Ricardo Tagle Achával, Eduardo Terzi y Elpidio Ángel Torres. (Aplausos).

Rindo mi homenaje emocionado a estos 22 cordobeses que provinieron de la cátedra universitaria, de la política, del sindicalismo de Córdoba, y que representaron con hidalguía,

con altura y con gran probidad intelectual a sus respectivas fuerzas políticas.

¿Cuál es el valor más importante que tiene una Constitución? Ningún otro valor es superior al de la legitimidad. Ese valor jurídico y político sólo se alcanza cuando la obra constituyente es resultado del acuerdo de las fuerzas políticas, y este es uno de los problemas más graves que hemos tenido los argentinos a lo largo de toda nuestra historia.

Al realizar el juicio del siglo, en 1910, el gran intelectual riojano Joaquín V. González dijo que la ley de la discordia interna —que otros popularizaron como la ley del odio— fue la que había protagonizado el curso de la vida política de los argentinos. Yo he dicho, en muchas oportunidades, qué hubiera tenido que escribir el gran jurista y pensador si hubiera visto los 100 años posteriores a lo que él escribió en 1910.

Por eso, en medio de las fortalezas y debilidades que tiene nuestro proceso político y constitucional, no hay ninguna duda que nosotros sólo pudimos ejercitar política constitucional, que es la quintaesencia de la política arquitectónica, cuando alcanzamos acuerdos entre las fuerzas políticas nacionales y populares, con respeto de todos los sectores políticos y donde, además, pudimos ponernos de acuerdo en un proyecto político fundamental.

Nadie puede dudar que la Constitución es el proyecto político por antonomasia de una sociedad, y nosotros, afortunadamente, lo pudimos concretar.

Fíjense que desde el primer momento en que comienza la obra de la Convención Constituyente nos pusimos de acuerdo, en el Reglamento, en que era necesaria una mayoría absoluta para producir una sola reforma al texto constitucional que venía, esencialmente, de 1870.

Nosotros estábamos haciendo una reforma de una obra de 117 años, que había tenido reformas en 1883, 1900,

1912 y 1923 -dejando de lado otro proceso interesante, que fue el de 1949. Pero, es evidente que para eso se necesitaba un enorme consenso, señor presidente, y nosotros, desde el comienzo, nos pusimos ese objetivo esencial para lograrlo.

Y quiero recordar que esa cifra de la mayoría absoluta era de 39 votos de convencionales, pero resulta que el bloque mayoritario del radicalismo tenía 37 votos, 21 tenía el Peronismo Renovador con la Democracia Cristiana, 16 el Partido Justicialista y 3 la Unión Demócrata de Centro. Es decir, era necesario, era imprescindible para tener alguna reforma constitucional alcanzar los consensos.

Cómo habrá sido el nivel de consenso que yo tengo acá el proyecto de reforma constitucional que fue despacho único de la Comisión número 1º, la de Coordinación y Redacción, y todo lo que fue la base de la Constitución fue consensuado, y eso dio lugar a un debate de muy alto nivel intelectual. Es por eso que los invito, pasados 30 años y cuando ya las pasiones se han acallado, a que con reflexión y seriedad observen el documento escrito contenido en los dos tomos del Diario de Sesiones; les pido que recuerden los discursos y vean los proyectos de los distintos bloques. Pueden comprobar allí la altura que tuvo el debate y el respeto que hubo entre los convencionales. Cuando no vemos, muchas veces, ejemplos enaltecedores en debates legislativos, realmente, podemos contrastar esa realidad con lo que se vivió hace 30 años acá, en nuestra Provincia de Córdoba.

Permítanme rendir mi respetuoso reconocimiento y homenaje a cada uno de los convencionales que están aquí sentados y a los familiares que representan a aquellos que ya nos han dejado.

¿Cuál es la síntesis de lo que nosotros hicimos? Lo adelantó muy bien el presidente provisorio de esta Legislatura al decir que fue una reforma total de la Convención, y el resul-

tado fue, en efecto, una nueva Convención como resultado de esa reforma total.

No voy a hablar en este momento de las grandes ideas fuerzas que ya han sido expuestas, como el fortalecimiento del federalismo y de la autonomía provincial, el reconocimiento de la autonomía municipal o, sobre todo, el tránsito hacia el constitucionalismo social y la idea de la regionalización. Pero quiero detenerme en decir que hay tres etapas en la historia del constitucionalismo: una primera de constitucionalismo clásico o liberal, donde estaba inserta nuestra Constitución; una segunda etapa de constitucionalismo social, que fue el resultado que se dio en el Derecho Comparado en 1917 en México; en 1919, en Weimar, Alemania, y en 1920 en Austria y, de ahí, al constitucionalismo provincial argentino e, incluso, al constituyente federal argentino en 1949 y 1957.

Pero hay una tercera etapa, que es el tránsito hacia lo que se llama Derecho Constitucional de la internalización de los Derechos Humanos. Fíjense que la Convención Constituyente de Córdoba produjo un antecedente fundamental en esta materia, porque después de los 200 artículos, se aprobó una disposición complementaria que dispuso incorporar al texto de la Constitución nada menos que la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos Humanos. Es decir, el constituyente cordobés, en la misma línea del constituyente neuquino de 1957 y del de San Juan de 1986, se adelantó al tercer y último paso del constitucionalismo de nuestros días.

También ha dicho bien el presidente provisorio que nosotros, con nuestra tarea, más allá de las diferencias o de los errores cometidos -porque no hay una obra perfecta, como bien decía Rousseau al expresar: “para redactar leyes hacen falta dioses y nosotros somos sólo hombres”-, con la prudencia que actuamos y la adecuación a la realidad, logramos producir

este texto de avanzada. Esta Constitución sirvió como ejemplo para muchas otras provincias y también es señalado que entre los antecedentes doctrinarios e ideológicos de la gran Reforma Constitucional de 1994 están en un lugar de privilegio los aportes y debates que hizo la Convención Constituyente de Córdoba.

Señor presidente: para terminar, quiero decir que nosotros no pudimos escapar a una circunstancia muy dolorosa de carácter cultural que tenemos los argentinos, es el problema que vengo estudiando de la débil cultura de la constitución y de la legalidad, aquello que Carlos Santiago Nino, en su testamento intelectual “Un País al Margen de la Ley” había dicho que era uno de los problemas más graves que teníamos los argentinos, es decir, la relación frente a la Constitución y las leyes. Con esto quiero decir que hemos padecido y padecemos violaciones constitucionales. No es el momento para que me detenga en hacer este análisis, seguramente lo haré en el día de mañana.

Pero es evidente que lo mejor que podemos hacer como ciudadanos ex convencionales, además de reiterar nuestro agradecimiento, es lograr que en Argentina imperen plenamente la Constitución Nacional, las constituciones provinciales y las cartas orgánicas municipales -que son las constituciones locales-, que son los grandes proyectos políticos que, por acuerdo de las mayorías, hemos alcanzado. Así, creo que la Argentina producirá un cambio que seguramente significará la plena vigencia de los derechos humanos y del federalismo argentino.

Nada más. (Aplausos).

Sr. Presidente (González).- Por supuesto, está abierto el micrófono para cualquier constituyente que quiera hacer su aporte. Por lo tanto, gustosamente los escuchamos.

Tiene la palabra la doctora Puga.

Sra. Puga Marín.- Realmente, me da mucha emoción volver a verlos, algunos peinando canas, otras con las canas tapadas.

Fue una época importante, interesante donde los diferentes partidos aprendimos a convivir; algunos nos creíamos casi enemigos y, sin embargo, fue posible dialogar y conocernos, sentarnos y hasta entablar entre algunos de nosotros una amistad, y pensar que era posible la convivencia luego de muchas antinomias que habíamos vivido.

Como siempre, Antonio María Hernández -brillante-, lo ha dicho prácticamente todo. Pero quiero hacer mención a algo que no dijo ninguno, y que fue una pelea muy fuerte que di en esa época –y algunos ya se están sonriendo porque me vuelve a tocar destacarlo-: el famoso artículo sobre la mujer. Para esa época fue histórico porque no se hablaba de estas cuestiones o si lo hacíamos movía a risa, o como a discriminación, había tantos pretextos.

Lo voy a leer porque quedó bastante bien, si bien hoy tenemos otro concepto acerca de la participación de la mujer. Habíamos puesto: “La mujer y el hombre tienen iguales derechos en lo cultural, económico, político, social y familiar con respecto a sus respectivas características socio-biológicas”. Fue señero, no se había puesto antes y realmente fue importante poder discutirlo con nuestros compañeros y poder destacarlo. Creo que hoy estos conceptos ya no tienen vuelta atrás, son de una evidencia y una obviedad total.

En ese momento fue fruto de muchas discusiones, me decían: “no podés poner esto, no sirve, no es bueno, para qué”, pero quedó. Y luego fueron las peleas por el cupo, y aún hay cosas que se deben revisar en esto porque creo que al cupo lo seguimos perdiendo, sigue en manos de los varones,

es algo para revisar. De todas maneras, me parece que fue muy importante en ese momento y fue señero.

Además de que me da mucha emoción volvernos a ver, quiero destacar y agradecer a quienes gestaron esta posibilidad de reencontrarnos con los nuevos, los últimos, los que están, los que fueron elegidos hace poco y sentarnos para poder recordar algunas cuestiones.

Me parece muy importante toda la parte social que destacamos: los derechos del trabajador, de la juventud, de la discapacidad -que todavía estamos empujando-, de la ancianidad, del consumidor, del niño, aspectos sumamente caros a nuestra sociedad por los que aún hoy tenemos que seguir peleando y profundizando; lo social sigue como deuda en muchas cuestiones.

Todo eso quedó plasmado, quedó puesto. Quedó una relación entre nosotros; quedó la posibilidad y el sabor de decir: fuimos capaces de hacerlo, de confraternizar, de acordar en momentos que no acordábamos ni en la calle, porque ahí peleábamos. Creo que fue un hito de madurez política de todos aquellos que trabajamos conjuntamente, codo a codo, para poder recrear, para hacer cuestiones maduras, sensatas. Y fue un ejemplo para nuestra época, un ejemplo federal para nuestro país, y hoy nos enorgullece, aunque hayamos tenido, por supuesto, que *aggiornarla* en el '94.

Muchas gracias por estar, muchas gracias por citarnos y muchas gracias a los que siguen con la posta para adelante. (Aplausos).

Sr. Presidente (González).- Tiene la palabra el señor Ricardo Del Barco.

Sr. Del Barco.- Señor presidente: 30 años después nos volvemos a encontrar todos, y con los familiares de aquellos

que no están. Este es un hecho profundamente emotivo, cada uno lo ha destacado y no es una formalidad, lo sentimos desde el corazón.

Hace 30 años, en esta misma Sala, vimos nacer una “criatura” nuestra, que es la Constitución de la Provincia y, de alguna manera, en ese día sentíamos que éramos los padres de esa nueva “criatura”. Hoy esa “criatura” ha cumplido 30 años y ya no nos pertenece. Tal vez, en aquel momento inicial sentimos que era nuestra obra, fruto –como bien se ha dicho– del acuerdo entre partes que teníamos distintas visiones políticas, pero un común deseo de confraternizar en democracia.

Esa “criatura”, que la sentimos nuestra, comenzó a andar y, como todos los seres humanos y todas las obras humanas, por más que uno desearía que siguieran de una determinada manera, ha tenido su propia vida. Esa “criatura” hoy no nos pertenece, es de todos los cordobeses y de las generaciones que vendrán.

En esa Constitución –como bien se ha dicho en los fundamentos que leyó el señor presidente, donde está muy bien reseñado, y en la genial síntesis de Antonio María, como en los datos que nos ha proporcionado nuestra querida Marité– está todo lo que nosotros plasmamos. Pero una Constitución es más que eso, es un proyecto de vida común, eso es lo que dejamos hace 30 años, esa vida en común que seguirán haciendo las sucesivas generaciones de cordobeses con aciertos y desaciertos.

Hay promesas que hicimos que están incumplidas, pero esto es la vida misma. ¡Tantos sueños! Algunos se realizaron, otros todavía demandan de nuestro esfuerzo y del de las futuras generaciones. Pero no hay nada de qué llorar, hay mucho de qué alegrarnos, porque el gran proyecto de vida común es vivir en democracia, y con todos los tropiezos seguimos viviendo en una sociedad democrática y en un Estado democráti-

co. Hemos contribuido en lo que hemos podido; seguramente faltaron muchas cosas, bien, este proyecto de vida común deberá irse desarrollando.

No voy a ocuparles demasiado tiempo, simplemente, quiero recordar algo que pusimos en nuestra Constitución, en la Constitución de todos, y que fue de acuerdo unánime, un valor fundante: la dignidad de la persona humana, allí está la base sobre la cual trabajamos y deberán trabajar los legisladores, los ciudadanos, los políticos y el común de la gente, preservando la dignidad de la persona humana y colocando aquello que nos animamos a poner: la vida, desde la concepción, como un valor inviolable que es mandato para el legislador futuro, como también lo es para cada uno de los cordobeses para hacer todo aquello que deba hacerse en orden a preservar esa vida que nace en la concepción y que termina en su muerte natural. Ese es, tal vez, el gran mandato que a todos nos queda.

Muchas gracias, queridos compañeros de tarea de aquellos años, y muchas gracias a usted, señor presidente, por haberme permitido decir algunas cosas. (Aplausos).

Sr. Presidente (González).- Tiene la palabra el señor Roberto Cornet.

Sr. Cornet.- Señor presidente: muchas gracias por el decreto que usted leyó y por habernos dado la oportunidad de poder recordar esta tarde los treinta años de aquella gesta constituyente que a muchos –me incluyo– nos enseñó mucho en el marco de la convivencia política.

Dijo el doctor Hernández una gran verdad, en el sentido que los números de los distintos bloques determinaban que el bloque que yo presidía y que integraban los doctores De La Colina y Bertarelli en algún momento iban a mover el fiel de

la balanza porque, de acuerdo hacia dónde nos inclináramos, las posiciones prosperarían o no. Eso fue muy bueno porque nos obligó a todos a ser generosos, a renunciar a preconcepciones y a actuar con la mayor lealtad.

Conversábamos recién con el doctor De La Colina y decíamos que en aquella época nosotros tres nos sentíamos un poco apichonados porque, frente a las grandes fuerzas políticas del país –la Unión Cívica Radical y el Partido Peronista–, nos sentíamos muy pequeños. Y mire usted, señor presidente, por las vueltas de la vida, hoy un hombre afín a nuestra ideología gobierna el país; tenemos el Gobierno de la Nación. Eso es lo que en filosofía se llama “el «corsi e ricorsi» de la historia”. Por ello, me siento muy contento de venir, después de treinta años, y no tener ya un gesto pequeño –aunque nunca lo tuvimos– y estar contento también por eso.

No es mucho lo que me queda por decir porque ya hemos escuchado a un maestro, como es el doctor Antonio María Hernández, que ha hecho gala de su sabiduría de profesor de Derecho Constitucional, y querer agregar algo a lo que dijo sería un atrevimiento de mi parte.

Agradezco esta oportunidad, señor presidente; con el doctor De La Colina recordamos aquella gesta. Hubo muchos encuentros y desencuentros, pero créanme que fue una experiencia muy linda; hubo muchos testimonios de generosidad y se pudo llegar a una Constitución que –como lo dijo él– salió prácticamente por unanimidad.

A la doctora Marité Puga le voy a hacer una observación: ella es muy feminista y recuerdo que una noche –yo era presidente del bloque– entre los asuntos a tratar estaba el tema de la mujer y vino una convencional constituyente y me dijo: “Doctor, quiero mostrarle un proyecto que circula entre las mujeres constituyentes”; uno de sus artículos expresaba: “En la Provincia de Córdoba, la mujer es igual al hombre”. En

tonces, le dije: “Oiga, ¿esto es un chiste? Porque si es así, me parece de mal gusto. “¡No!”, me respondió, y le dije: “No, así no; redáctelo de nuevo y mejórelo porque, si lo dejamos con la forma en que está redactado, dentro de treinta años –esto es, hoy– las nuevas generaciones van a pensar que en aquella época gobernaban los talibanes machos, y no es así porque en la República Argentina todos somos iguales ante la ley”, y salió bien. Ese fue uno de los tantos puntos en que hubo un gran consenso.

Señor presidente: muchas gracias y ojalá podamos festejar 30 años más y seguir vivos. (Aplausos).

Sr. Presidente (González).- Tiene la palabra el doctor Jorge Gentile.

Sr. Gentile.- Señor presidente, señores convencionales, señores legisladores: en este debate no se puede dejar de hablar también de política, y la Convención Constituyente fue un acto político muy importante. El homenaje no sólo debe hacerse a los convencionales sino también a quienes nos votaron en aquella oportunidad.

Digo esto porque me siento muy orgulloso no solamente por haber sido convencional constituyente, sino por pertenecer a la generación que restableció el sistema democrático republicano en la Argentina. Ese hecho, que había ocurrido poco tiempo antes de que se convocara a la Convención Constituyente, nos dio el mandato de establecer el proyecto político que la Provincia de Córdoba tenía que tener en este nuevo proceso que se iniciaba en el país.

Creo que tratamos de cumplirlo; dictamos la quinta Constitución de la Provincia de Córdoba. Nos convocaron para reformar la Constitución, pero dictamos una nueva ya que de los 200 artículos solamente 8 estaban en la Consti-

tución anterior. Y allí se estableció un proyecto político que no se ha cumplido todavía. Además, políticamente se estableció un cuadro político que se dio con motivo de la elección –y por ello el homenaje también a quienes nos votaron– e, incluso, el cuadro político posterior.

Recuerden que el radicalismo pretendía extenderse en el tiempo, con un gobierno muy importante que había tenido en el inicio de la democracia, que era el gobierno del doctor Angeloz. Eso prolongó en el tiempo, para bien o para mal, esta primera etapa de la democracia. En el caso del partido Justicialista, que se presentó dividido, una parte como Partido Justicialista, intervenido en aquella oportunidad por el doctor Bercovich Rodríguez, y los que eran Renovadores, que vinieron en la boleta de la Democracia Cristiana y terminaron unificándose en esa elección. Eso dio pie a que, en la Provincia de Córdoba, durante mucho tiempo, existiera un gobierno de lo que se llama Unión por Córdoba. Este es un cuadro político importante que se estableció en esa Convención Constituyente.

En el caso de lo que había sido el Partido Demócrata, y que en la Convención se llamó UDC y que luego se convirtió en UCD y que en la actualidad es el PRO, en la Convención Constituyente significó que ellos consiguieran, asociados con el radicalismo, una representación fija como tercera fuerza en ambas Cámaras durante el tiempo que duró aquella Legislatura que se conformó más en función de la reelección. Entonces, eso reavivó la intensidad de la vida de aquel viejo Partido Demócrata, que hoy es el PRO y que gobierna actualmente el país.

A nosotros, los demócratas cristianos, nos tocaba –como ha ocurrido siempre–, desde nuestra minoría, tratar de aportar mucho en materia de principios. Realmente, nos sentimos muy conformes con esta que es la Constitución más impor-

tante que tienen las provincias argentinas, especialmente en lo que hace a la declaración de principios, y que muy bien se ha señalado. Pero, lamentablemente, no siempre se han cumplido, por lo que es necesario que volvamos a revisar, en un momento político muy trascendente que tiene el país donde se han perdido muchos aspectos de aquella época y que sería bueno se vuelvan a restablecer como, por ejemplo, el diálogo político y el debate. Esto de la grieta y de tratar de dividir a la gente y poner a unos contra otros nos ha llevado a un punto en el que nos encontramos sin salida.

Creo que aquel ejemplo que se dio en aquella oportunidad tiene que repetirse en la política argentina. Tenemos que tener el valor para modificar o cumplir aquel proyecto político, pero no dejarlo como está, porque hay muchos aspectos de la Constitución que nunca se cumplieron.

Es necesario hacer una reforma en la Justicia, todos cuestionan a la Justicia de Córdoba y a la de todos lados; no tenemos un régimen procesal constitucional, ni siquiera para la acción autónoma de inconstitucionalidad que está prevista en texto constitucional; no hemos hecho la regionalización, que también está establecida en la Constitución, no hemos cumplido -en el caso de la reforma posterior- con las elecciones primarias ni con el voto de preferencia tal como está establecido. También el texto constitucional dice que las jubilaciones son irreductibles y, por segunda vez, se han reducido.

Hay muchos aspectos de aquel proyecto que no se han cumplido y tenemos que transmitirles a las generaciones que están actualmente en la vida política que aquel proyecto no está agotado, sigue firme y es necesario cumplirlo.

Por eso, señor presidente, en una oportunidad como ésta no había que dejar hablar de política, aunque hoy en día hablar de política es muy difícil porque no es un aspecto de la vida que tenga mucho prestigio, pero tenemos que recordar

que la gran gesta que tuvo nuestra generación de restablecer la vida democrática y republicana del país, la tenemos que seguir alimentando y proyectando para el futuro.

Nada más. (Aplausos).

Sr. Presidente (González).- Tiene la palabra la señora Cleo Gianni.

Sra. Gianni.- Señor presidente: quiero agradecer enormemente la generosidad de la Legislatura de habernos convocado, como decía Marité, aunque sea para vernos las caras.

Además del artículo de la mujer, quería decir que tuve el orgullo de informar muchos de los artículos de segunda y tercera generación. Sé bien cómo piensa Marité, pero quiero decir y destacar que el rol de la mujer, en nuestra Constituyente, no quedó ni por asomo solamente en un artículo, sino que estuvo desde el comienzo hasta el final, discutimos todos en paridad, con nuestras pasiones, como las que están presentes ahora.

Quiero agradecer en una persona a todos los convencionales, porque tener sentado a mi lado -además de estar sentada junto con Antonio, que es como mi hermano- a este señor, a Juan Carlos Maqueda, a un miembro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que fue mi compañero, que lo conozco de hace años, me enorgullece que haya tenido esta deferencia, que haya bajado y se haya sentado a la par nuestra, porque todavía creo en la Justicia, aún con todos los errores.

Nuevamente le agradezco a usted y a todos mis compañeros radicales y no radicales, y no sé si a los del PRO porque al Presidente lo votamos un montón de cordobeses.

Muchas gracias. (Aplausos)

Sr. Presidente (González).- Gracias, Cleo.

Si ningún otro constituyente quiere hacer uso de la palabra, invito al presidente del bloque de legisladores de la Unión Cívica Radical, integrante del interbloque Cambiemos, Orlando Arduh, y a todos los legisladores actualmente en ejercicio a que me acompañen a hacer entrega de las plaquetas recordaría a cada uno de los constituyentes.

Quiero decirles que hemos estado esperando al Vicegobernador, que iba a venir con el Ministro de Gobierno e iba a presidir esta celebración, pero, lamentablemente, la crisis del transporte en Córdoba lo mantiene en reuniones que se están llevando a cabo en este momento, así que me pidió que les transmitiera a todos su afectuoso saludo, y me dijo que iba a intentar llegar después, en ocasión del lunch o copetín que compartiremos.

Así que invito a los presidentes de bloque y a todos los legisladores en ejercicio actualmente a que me acompañen a hacer entrega de las plaquetas recordatorias a los constituyentes.

Sr. Locutor.- A continuación, se hará entrega de las plaquetas recordatorias a los miembros de la Convención Constituyente que sesionó entre 1986 y 1987.

-Se entregan plaquetas recordatorias a los ex convencionales constituyentes: Alfredo Ignacio Alonso, Juan Eduardo Arato, Armando Andrés Astesano, Raúl Alberto Astrada, Nélida Raquel Bercovich de Sacchetta, Norberto Romildo Bergami, Jorge Cáceres Bouhid, Mario Carlos Brook (reciben los familiares), Daniel Alberto Calvo, Eduardo Omar Capdevila, Domingo Ángel Carbonetti, María Leonor Casari de Alarcía (reciben los familiares), Roberto Julio Cornet, Alberto José Ramón Chiacchiera, Juan Miguel De la Colina, Alipio Ricardo Del Barco, Héctor José Demarchi, Jorge Horacio Gentile, Isabel Norma Cleopatra Gianni, Antonio María Hernández,

Roberto Lousteau Bidaut (reciben los familiares), Juan Carlos Maqueda, Víctor Cristian Martínez, Luis Eduardo Medina Allende, Ricardo Alberto Muñoz, Carlos Alfredo Orgaz (reciben los familiares), Héctor Omar Pardo, Raúl Héctor Prunesti, María T. Puga Marin de Sánchez, Abelardo Elías Rahal, Oscar Eduardo Roger (reciben los familiares); Víctor Carlos Rostagno (reciben los familiares) y Scarpino Pascual (h) (reciben los familiares). (Aplausos).

Sr. Locutor.- A continuación, se hará entrega de los certificados a los integrantes del Cuerpo de Taquígrafos que participaron en la Convención Constituyente que sesionó entre 1986 y 1987.

-Se hace entrega de certificados a los taquígrafos: Marta Cristina Díaz, Nora Felisa Mac Garry, Nancy Mariel Escobal, Graciela Noemí Maretto y Fernando Luis Aquim. (Aplausos).

Sr. Locutor.- A continuación se invita a las autoridades al descubrimiento de una placa recordatoria.

-Así se hace. (Aplausos).

Sr. Locutor.- Quedan todos invitados al ágape que se realizará en la Sala protocolar.

-Es la hora 19 y 43.

*Nora Mac Garry – Graciela Maretto
Subdirectorras del Cuerpo de Taquígrafos*

JORNADA PROVINCIAL 30° ANIVERSARIO REFORMA CONSTITUCIONAL DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

Córdoba, 9 de junio de 2017

VERSIÓN TAQUIGRÁFICA

En la Ciudad de Córdoba, a 8 días del mes de junio de 2017, siendo la hora 10 y 06:

Sr. Moderador.- Señoras y señores: muy buenos días.

Les agradecemos su presencia y les damos la bienvenida a esta Jornada Provincial por el 30° Aniversario de la Reforma Constitucional de la Provincia de Córdoba.

Agradecemos a las autoridades presentes que nos acompañan: el señor Presidente Provisorio, doctor Oscar Félix González; señores legisladores; señor Prosecretario Legislativo, José Ortega; autoridades de la Universidad Blas Pascal, profesor Guillermo Ford Ferrer, director de la carrera de Abogacía; de la Universidad Siglo 21, el director de la carrera de Abogacía, profesor doctor Raúl Toro; de la Universidad Católica, profesor doctor Lucas Morelli titular de la Cátedra de Derecho Constitucional; señores profesores; señores abogados y señora Subdirectora de Capacitación y Extensión Legislativa, Victoria Fernández.

Para dar comienzo a esta jornada, vamos a invitar al señor Presidente Provisorio de la Legislatura de la Provincia de Córdoba, doctor Oscar Félix González, a los efectos de dar apertu-

ra y formal inicio a esta Jornada Provincial 30º Aniversario de la Reforma Constitucional de la Provincia de Córdoba.

Sr. Presidente (González).- Muchas gracias y bienvenidos todos los aquí presentes.

Sólo quiero darles la bienvenida y comentarles que la Legislatura de Córdoba votó por unanimidad un proyecto de resolución para celebrar los 30 años de la reforma constitucional en nuestra provincia. Esa resolución incluía un homenaje a los constituyentes que ayer por la tarde se rindió en el recinto de la Legislatura, del cual quiero destacar su calidez y, de alguna manera, la posibilidad de rememorar con esto aquel acontecimiento, que fue casi el remedo de una sesión de la Constituyente, con los constituyentes sentados en las bancas.

Los representantes de los distintos partidos compartimos algo que nos parecía justo y necesario a los 30 años de la sanción de la reforma constitucional de 1987 que, en realidad, como bien se dijo ayer, y seguramente quedará claro hoy, fue el nacimiento de una nueva Constitución para Córdoba.

A veces, resulta muy difícil medir qué significa un período de tiempo; 30 años puede ser una eternidad o puede ser nada en la historia y en la evolución de las sociedades, de la política, etcétera. Pero, realmente, creo que en este caso los 30 años han sido mucho tiempo.

Cuando uno recuerda el clima que se vivía en 1987, era totalmente distinto al que vivimos hoy. Por eso, me parece, a pesar de que no son muchos los años que han pasado, que va a ser muy importante mirar con los ojos de hoy lo que ocurrió en 1987.

Para ese fin, vamos a contar hoy con dos paneles y dos mesas; una integrada por ex constituyentes y la otra por prestigiosos juristas que van a hacer un análisis de la Constitución de 1987.

Bienvenidos todos a la Legislatura. Esperamos que esta sea una fructífera jornada de trabajo.

Dejo, entonces, formalmente inaugurada esta reunión en donde, de inmediato, se pone manos a la obra el primer panel que va a coordinar el doctor Alejandro Mosquera, quien no fue constituyente, pero fue un legislador que votó la necesidad de la reforma.

Nuevamente, gracias a todos y buenos días. (Aplausos).

Sr. Moderador.- Muchas gracias, señor Presidente Provisorio de la Legislatura, doctor Oscar Félix González.

Vamos a compartir y disfrutar de este panel de prestigiosos docentes y hombres públicos que hoy nos acompañan.

Este panel se titula: “Contexto, consensos y proyección de la Reforma Constitucional de Córdoba de 1987”, y contará con los siguientes disertantes: profesor doctor Antonio María Hernández, profesor doctor Roberto Cornet, profesor doctor Ricardo Muñoz.

El coordinador –como dijo el señor presidente provisorio de la Legislatura- será el doctor Alejandro Mosquera.

A todos: gracias por su presencia y muy buena jornada.

Sr. Coordinador (Mosquera).- Yo, como coordinador, lo que voy a hacer es, simplemente, marcar los tiempos de cada uno de ustedes.

Las presentaciones, quisieron los organizadores -por ser tan conocidos los disertantes- que simplemente dijera que tanto el doctor Hernández como los doctores Muñoz y Cornet son profesores universitarios y han sido convencionales constituyentes.

El doctor González dijo, recién, que nos tocó por esos años –yo era legislador provincial- declarar la necesidad de la reforma. Voy a hacer mención de esto -y no me voy a meter

en campos que quienes van a hablar después que yo aran y siembran mejor que yo- para decir que fue muy fructífero e importante lo que pasó en esas sesiones de declarar la necesidad de la reforma, porque creo que marcaron fuertemente la profundidad que después tendría la exitosa reforma que se llevó a cabo.

Nosotros decíamos, como dicen los mayas, que hay una cuenta corta y una cuenta larga en el tiempo. La cuenta corta eran las circunstancias, la coyuntura; dicho políticamente y sin tapujos: era la reforma del artículo 101 para permitir la reelección del Gobernador de aquel entonces, cosa que la vieja Constitución cordobesa no permitía.

La cuenta larga, que es a la que todos apostábamos y finalmente la Convención logró, era, más que reformar el artículo 101, hacer una nueva Constitución para Córdoba, que durara, que fuera exitosa y que se adecuara a los tiempos que estaban por venir.

Tanto el Partido Justicialista como la Unión Cívica Radical votan juntos, en esa sesión tan importante, la necesidad de la reforma; excepto 4 diputados de lo que se llamó la Renovación Peronista, entre los cuales me incluyo; y, por el lado de la Unión Cívica Radical, los 4 diputados –de los 6 que había- de Renovación y Cambio.

Esas disidencias en los dos partidos tuvieron consecuencias mucho más profundas en nuestro partido, en el Partido Justicialista, porque –siempre tan drásticos- nos expulsaron del partido y llegamos a la Convención gracias a que los amigos de la Democracia Cristiana compartieron con nosotros la famosa Lista 5 de la Democracia Cristiana -en esa elección le ganamos al arcaico PJ tradicional.

Los radicales siempre han sido menos trágicos, no echaron a nadie y, finalmente, uno de los que había votado en

contra terminó siendo el vicegobernador del gobernador que fue reelecto.

Pero, cuentos aparte, digo: en esos momentos, la ciudadanía, los medios, empezaron a percibir que podía ser solamente esta jugada pequeña o que podría apostarse a lo que finalmente se hizo –reitero-: una profunda, seria y exitosa Constitución, que 30 años después venimos a celebrar.

Voy a dar la palabra de acuerdo a como fueron en ese tiempo las mayorías. Entonces, primero le toca hacer uso de la palabra al doctor Hernández.

Sr. Hernández.- Muchas gracias, querido amigo coordinador.

Mis primeras palabras son para reiterar el agradecimiento al Poder Legislativo de Córdoba, dignamente representado acá por el presidente provisorio, doctor Oscar Félix González, que, para mí, ha trabajado en el plano histórico, conceptual e institucional con una gran calidad; porque, cómo puede ser que a veces se recuerden acontecimientos que en modo alguno tienen la significación que tuvo un hito en la historia de Córdoba, bajo el punto de vista constitucional, como fue la gran reforma constitucional de 1987. O sea, hay que destacar la seriedad con que ha trabajado el Poder Legislativo.

Además, con respecto a la capacidad organizativa de la Presidencia Provisoria, tengo que destacar, especialmente, a dos de los colaboradores del doctor González: doctores José Ortega y Federico Arce, que han trabajado en esto con mucha eficacia.

En segundo lugar, creo que ha sido sumamente oportuna la designación, como coordinador, del doctor Alejandro Mosquera, porque en nuestro sistema político, en un proceso constituyente hay dos etapas: la preconstituyente y la constituyente, y es claro que fue muy importante ese debate que

terminó en la sanción de la Ley 7420, disponiendo la posibilidad de una reforma total de la Constitución de Córdoba.

Esto es muy importante precisarlo porque cuando se analiza todo el contexto histórico constitucional de Córdoba, se sabe que hay reformas que han tenido mayor significación que otras. Rápidamente, estas fueron en 1821, momento inicial de la Gobernación de Bustos, en la que los doctores Baigorri y Allende llevaron adelante el Reglamento Provisorio, siendo el tercer texto constitucional de la Argentina. El primero ocurrió en 1819 en Santa Fe, y el segundo fue la Constitución de la República del Tucumán, momento en el que ya no había ninguna autoridad nacional; fue la etapa de la creación de las provincias que, naturalmente, tenían no sólo autonomía sino soberanía, y este es el primer texto constitucional.

No voy a hablar de las reformas porque me abocaré al segundo hito histórico de Córdoba, en 1847, en la Gobernación de Manuel “Quebracho” López, en la etapa del rosismo, con un retroceso constitucional. Sin embargo, hay otras reformas, e incluso la sanción histórica de la Constitución de 1853, primer ejercicio de poder constituyente originario con el texto constitucional ya en esta segunda etapa; luego, la Constitución de 1855, aprobada en la segunda vez, porque todo texto constitucional tenía que ser revisado por el Congreso.

Otro hecho importante a destacar es la gran Reforma Constitucional de 1870, que sienta las bases de la organización constitucional moderna de Córdoba, por ejemplo, con una aproximación al régimen municipal y ya con un bicameralismo, etcétera. Esa constitución va a sufrir varias reformas en 1883, 1900, 1912 y 1923. Subrayo esta última reforma, la de 1923, para decir que de ahí saltamos a otro momento muy importante en materia constitucional, que es 1949, con las características típicas de lo que ocurrió en el constitucionalismo provincial. Ustedes saben que la reforma constitu-

cional federal de 1949, transformó a las Legislaturas –lo cual, obviamente me parece grotescamente inconstitucional- en Convenciones Constituyentes. La Legislatura de Córdoba hizo una reforma en 1949 que no tengo tiempo de analizar.

Por las vicisitudes políticas, todo esto fue dejado sin efecto y sólo cuando se produjo el restablecimiento de la democracia, en 1983, va a comenzar un proceso histórico importantísimo que va a dar comienzo, en 1986, a una serie de reformas constitucionales. Es ahí donde hay que empezar a subrayar la importancia histórica que tiene esta reforma de 1987. En verdad, fue una reforma total, por eso sería lógico hablar de una nueva Constitución, ya que quedaron sólo 8 normas de aquellos 185 artículos de 1923. Esto es lo primero que hay que resaltar.

Ayer rendí homenaje a los 22 constituyentes fallecidos; fue una Convención Constituyente de 76 miembros, integrada por cuatro bloques políticos: la Unión Cívica Radical tenía 37 convencionales, el Peronismo acompañado por la Democracia Cristiana –el Peronismo Renovador- 21 convencionales, 15 convencionales del Partido Justicialista y 3 convencionales de la Unión Demócrata de Centro.

La particularidad más importante que hay que resaltar es cuál fue la primera gran decisión que toma la Convención Constituyente, lo que nos va a llevar a caracterizar a esta reforma total de la Constitución, como lo voy a hacer seguidamente, y como lo adelantó –para mí, con gran lucidez- el doctor Mosquera.

Esta fue la Constitución de los cordobeses, pero ¿por qué fue la Constitución de los cordobeses? Porque desde el primer momento, al redactarse el Reglamento y al votarse el Reglamento de la Convención, se estableció que solamente podía haber reforma constitucional en tanto y en cuanto hubiese mayoría absoluta de votos, pero ningún partido político

por sí llegaba al número de 39. Y este es el secreto y el acierto mayor de la Convención Constituyente. Desde el primer momento el desafío era enorme: o había consenso de las fuerzas políticas o no había constitución, así de simple.

Acá me tengo que detener porque, como ustedes saben, tuve el honor de representar al pueblo de Córdoba en todos los niveles del Estado, no sólo a nivel legislativo sino -mucho más importante- a nivel constituyente, y en cada una de esas instancias dije que el valor jurídico y político más importante que tenía una Constitución o una Reforma Constitucional era la legitimidad, y eso sólo podía ser fruto del acuerdo, del consenso de las grandes fuerzas políticas porque, evidentemente, la Convención Constituyente expresa la soberanía popular en la más alta dimensión.

Entonces, ¿qué había pasado en la historia argentina en torno al status constitucional? Siempre fue discutido, no hubo ninguna reforma –miremos más el orden federal- que hubiese sido duramente discutida.

Recordemos 1860: hubo un debate porque la Reforma fue a los siete años y resulta que el texto originario prohibía una reforma dentro de los diez primeros años. En las Reformas de 1857, 1866, 1898 fueron reformados muy pocos artículos. La Reforma de 1949 terminó con el retiro de la Unión Cívica Radical y, de nuevo, otro debate sobre la legitimidad de la reforma.

¿Por qué los argentinos no hemos podido acordar entre nosotros? Y esto que repetí en las convenciones, lo vuelvo a decir ahora: para mí la razón es muy profunda, tiene que ver con nuestra cultura política democrática. Los argentinos tenemos gran capacidad para una faz de la política que es la faz agonial, la de la lucha por el poder. Creo que en esto somos expertos. Pero tenemos una notoria incapacidad para la faz superior de la política, que es la faz arquitectónica, y la

expresión mayor de la política arquitectónica, por lejos, es la política constitucional.

No hay constitución si no hay acuerdo de las fuerzas políticas sobre la Constitución. Y ¿qué es la Constitución? Es el proyecto por antonomasia de una sociedad, es el resumen de los sueños, de los ideales, incluso de las utopías de un pueblo. No hay nada más importante construido en el estado de derecho que la idea de la Constitución y del poder constituyente como expresión del pueblo, de la soberanía de pueblo. De tal manera que es un gravísimo error prevalerse de una mayoría política circunstancial para imponer un proyecto constitucional. Las constituciones que persisten son las que han sido en base a grandes acuerdos.

La propia historia argentina lo dice: la Constitución de 1853 fue obra de grandes acuerdos y del liderazgo extraordinario de Justo José de Urquiza. Y la reforma constitucional más importante, por lejos, de la historia argentina, que es la de 1994, fue fruto de un acuerdo entre el peronismo y la Unión Cívica Radical. Esto había sido anticipado por lo que ocurrió, precisamente, acá en la Provincia de Córdoba.

Es tan extraordinario el grado de consenso alcanzado en Córdoba que, a diferencia, incluso, de lo que ocurrió en 1994 –ayer exhibí este documento ante los convencionales, hubo un despacho único de la Comisión N° 1 de Coordinación y Redacción, acá está el proyecto de Reforma Constitucional que se votó luego, todo esto fue acordado por las fuerzas políticas, hubo un despacho único. Es decir, la pudimos llevar adelante en circunstancias muy difíciles –y anoche lo recordaba, con gran acierto, Juan Carlos Maqueda–, porque hay que recordar el contexto político institucional que se había producido cuando nosotros señalábamos el levantamiento siniestro del señor Rico y las respuestas de las fuerzas políticas

de Córdoba fueron muy claras: todos marchamos en defensa de la democracia.

Pero esto dio como resultado la redacción del artículo 17 de la Defensa del Orden Constitucional, que fue antecedente directo del artículo 36 de la Constitución Nacional de los argentinos de 1994. Es decir, Córdoba señaló un rumbo, inauguró un camino, no había Constitución sin reforma, nosotros tuvimos la legitimidad, el acierto, la posibilidad histórica de acordar entre nosotros.

La Constitución es la de los cordobeses, pero a esto no lo digo como un docente, como un ciudadano, como un ex constituyente, sino que lo dijeron los siguientes convencionales constituyentes cuyos nombres voy a leer ahora, en la sesión, antes de votar el texto, el 29 de abril de 1987: Lostau Bidaut, Ortiz, Amelotti, Pereyra, Cornet, Mosquera, Rahal, Alonso, Torres, Bertarelli, Cafferata Nores, Puga de Sánchez, Gianni, Monte, Del Barco, Berardo, Capdevila, Obregón Cano, Ruiz, Rufeil, Gómez, Maqueda, Aracena, De la Sota y quien les habla. Fui el último en hablar, y acá sólo tengo que hacer un recuerdo personal, porque es muy difícil en la política encontrarse con hombres de tanta jerarquía política y generosidad, como Jorge Joaquín Cendoya, presidente del bloque de convencionales constituyentes del radicalismo, que me concedió el gran honor de ser la última voz que habló en la Convención Constituyente.

¿Qué es lo que hay que destacar del texto de la Constitución? Centralmente, lo sintetizo así: ideas fuerza como democracia republicana, estado constitucional y social de derecho, federalismo, autonomía municipal, la más clara presentación del problema de Derechos Humanos hecha en una Convención Constituyente y, por supuesto, algunos otros temas como regionalización. Fueron tan importantes los aportes en el tema de derechos que, por ejemplo, habría que

comparar lo que se hizo en materia de ecología en relación a otros textos constitucionales provinciales, o incluso al propio texto de la Constitución Nacional, para saber la manera en que se avanzó.

Me detengo en un solo punto. Estamos muy cerca del 7 de junio con nuestro recuerdo imborrable para Mariano Moreno, numen inmortal de la Revolución de Mayo, primer constitucionalista argentino y el primero de los periodistas argentinos. El secreto de las fuentes de información está en el artículo 51 de la Constitución Provincial de Córdoba, y por eso después, como diputado nacional, presenté dos proyectos para incorporarlo, y luego lo hice, específicamente, en el artículo 43 de la Constitución Nacional en el carácter que investía de vicepresidente de la Comisión Redactora de la Convención Nacional Constituyente. Y el federalismo de concertación con el artículo 16 de la cláusula federal y, por supuesto, lo que fue para mí uno de los aspectos de mayor proyección de la reforma: el gran título sobre el Régimen Municipal. Pero me voy a excusar de hacer ese análisis posterior porque acá hay dos destacados argentinos, que son la doctora Gabriela Ábalos, titular de Derecho Constitucional y Público Provincial y Municipal de la Universidad Nacional de Cuyo, y el doctor Mario Midón, constitucionalista de la Universidad Nacional del Nordeste y ex presidente de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional que van a hacer el análisis sobre la proyección constitucional de Córdoba en el constitucionalismo provincial.

Desde ya adelante el enorme impacto que tuvo esta Constitución, no sólo en el constitucionalismo provincial sino en la propia Constitución Nacional de los argentinos, como acabo de referir previamente, porque, a diferencia de otros procesos constituyentes federales, esta vez el constitu-

cionalismo argentino fue un precedente notable que tuvimos los convencionales nacionales de 1994.

Han pasado 30 años y no puedo dejar de decir, con gran dolor, con una gran angustia como hombre de Derecho, que a esta Constitución le ocurrió lo mismo que a muchas otras constituciones provinciales, a cartas orgánicas municipales y también a la Constitución Nacional: nosotros no hemos podido alejarnos de un signo trágico que tenemos los argentinos sobre la imposibilidad de acordar; Joaquín V. González señaló con esa claridad y esa elocuencia que tenía, aquello de la ley de la discordia interna o el odio que impedía esos acuerdos entre nosotros: “No nos amamos porque no nos comprendemos y no nos comprendemos porque no nos amamos”.

Pero, además de esa actitud que tenemos los argentinos, tenemos una relación muy negativa frente a la ley. Ustedes saben que a esto lo señaló Juan Agustín García y lo estudió con mayor profundidad Carlos Santiago Nino, con su testamento intelectual “Un País al Margen de la Ley”. Ustedes también saben que acabo de presentar ya la segunda encuesta de cultura constitucional y que la Argentina es una sociedad anómica. Se han corroborado los datos de la primera encuesta y son sobrecogedores acerca de lo que nos pasa a los argentinos. También nos pasó acá con la Constitución de Córdoba.

Es evidente que hay instituciones que hoy no tienen vigencia, por ejemplo -algo que me pareció interesantísimo-, el Consejo de Partidos Políticos y el Consejo Económico y Social, porque yo creo en el constitucionalismo social. Y así podríamos seguir con otras violaciones que se han dado también en materia municipal y otras.

La planificación de hoy da la posibilidad de que estudiantes y profesores puedan debatir esta tarde, después de los dos paneles, sobre “a 30 años de la reforma constitucional, la situación actual y la posibilidad de una nueva reforma”, y ust-

edes saben que personalmente abogo por una nueva reforma constitucional de Córdoba. Participé en la Comisión Consultiva de Expertos; hay un documento muy importante intitulado “Así no va más”, en cuyo dictamen se promueve una reforma constitucional de 16 puntos y donde los de mayor debate, a mi criterio, tienen que ser la posibilidad del regreso a un sistema bicameral y un cambio en la elección de gobernador que, para mí, tiene que ser a doble vuelta, entre otras reformas que allí están mencionadas y que he escrito muy sintéticamente en un artículo que publiqué recientemente en el diario La Voz del Interior.

En definitiva, como conclusión final, a 30 años debiéramos, por una parte, luchar como siempre por el cumplimiento de la Constitución y de las leyes. Estoy convencido de que la Argentina va a cambiar en serio el día en que se apliquen la ley y la Constitución, el día en que nosotros elevemos la cultura política democrática, la cultura jurídica, el día en que podamos tener una verdadera república federal como lo soñaron los padres fundadores. En el caso de Córdoba, me parece que la mejor lección de la gran reforma constitucional de 1987 es ver si hoy, o apenas podamos, los cordobeses alcanzamos los consensos suficientes para hacer las correcciones constitucionales que la hora actual demanda.

Nada más. (Aplausos).

Sr. Moderador (Mosquera).- Tiene la palabra el doctor Muñoz.

Sr. Muñoz.- En primer lugar, quiero hacer un reconocimiento al Poder Legislativo de la Provincia de Córdoba, en la persona de su Presidente Provisorio, por la realización de estas actividades tendientes a recordar los 30 años de la reforma constitucional de 1987.

En lo personal, solamente hago un agradecimiento por una distinción absolutamente inmerecida hacia mi persona al incluirme en este panel de destacados hombres de Derecho, hombres de la política argentina; sobre todo cuando, en mi caso, fui un convencional constituyente por casualidad.

¿Por qué por casualidad? Porque yo estaba en el número 22 de la lista de candidatos del Peronismo Renovador-Democracia Cristiana, la lista 5, a la que se hacía referencia. Nuestra alianza consiguió 21 cargos y solamente una circunstancia especial, la incompatibilidad de un convencional, Sixto Ceballos, que como pertenecía al Movimiento Obrero y era secretario general de su gremio tuvo que renunciar a la Convención, eso es lo que me posibilitó estar en la misma.

Por otro lado, la generosidad de quienes eran las autoridades del bloque al otorgarme la enorme responsabilidad de ser el miembro informante del bloque del Peronismo Renovador y de la Democracia Cristiana para hablar sobre el proyecto nuestro, en aquel entonces defendido en minoría, de transformar la bicameralidad en unicameralidad, que la posterior reforma de la Constitución de Córdoba así lo permitió.

Pero, como decía un viejo profesor de la Universidad Nacional de Córdoba, hoy desaparecido, volver se vuelve después de 30 años solamente como en el tango, con la frente marchita, cuando las nieves del tiempo poblaron la sien, en algunos casos, otorgándonos muchos más kilos de los que entonces teníamos y menos pelo. Por otro lado, en algunos casos, con las mismas ideas, pero fortalecidas y renovadas por la experiencia que nos da el tiempo.

Precisamente, cuando se trata de exponer y reflexionar sobre un texto constitucional, cualquiera sea, necesariamente tenemos que tener en cuenta las dimensiones tiempo y espacio. Una Constitución no se encuentra en un vacío y en la abstracción, sino en el tiempo y espacio.

En ese tiempo, aquellos que fuimos convencionales de distintas fuerzas políticas traíamos nuestras expectativas, nuestros deseos, nuestras intenciones de incluir todo aquello que consideramos necesario y suficiente para enriquecer el texto fundamental de los cordobeses. Percibíamos o pretendíamos percibir cuáles eran las necesidades de aquel tiempo, pero también teníamos en cuenta qué ocurría espacialmente, qué estaba sucediendo en otras provincias que llevaban adelante sus movimientos tendientes a las reformas constitucionales, como así también qué estaba ocurriendo en otras latitudes, en otros cambios normativos.

De todo eso nos nutrimos los constituyentes. En algunos casos, recibiendo instituciones que no eran propias, pero adaptándolas a nuestra realidad. Nunca con un carácter meramente imitativo de copia sino transformándolas de acuerdo a nuestra propia realidad.

Por otro lado, no solamente adaptando normas sino también reincorporando instituciones que habían quedado en el olvido, normas y valores, porque en la medida en que uno analiza la disposición preambular de la Constitución de Córdoba, cuando se expresa que la economía debe estar al servicio del hombre y de la justicia social, perfectamente lo que estaba ocurriendo en ese momento era que ese texto constitucional era el nexo histórico temporal entre aquella abrogada por acto de facto -la Constitución de 1949- como también la abrogación por acto de facto de la totalidad de las Constituciones provinciales que llegó, incluso, a dejar a las nuevas provincias sin Constitución.

Ese acto de fuerza que pudo dejar sin efecto normas, lo que no pudo lograr es dejar sin efecto la valoración de la justicia social como algo propio en el sentimiento popular. Y Córdoba, en el Preámbulo lo recepta, pero también sirve de elemento de proyección de la justicia social en la reforma

constitucional nacional de 1994, cuando allá en el artículo 75, inciso 19), se habla de la necesidad de desarrollo económico, del progreso económico con justicia social. Es la cláusula de la transformación política y define el proyecto personalista de la Constitución argentina.

Pero claro, tenemos que recordar que esa Constitución naciente en 1987 estaba dentro de un contexto y también -en algunos casos, percibiéndolo y en otros, todavía sin percibir la magnitud- estábamos viviendo un triple proceso de transición: la transición en cuanto a crisis del Estado nacional frente al embate de los procesos de globalización; esa crisis hasta ponía en duda el valor de la democracia, porque rompía la relación simétrica entre electores y elegidos, porque las decisiones más importantes o trascendentes ya no eran adoptadas por aquellos que fueron elegidos popularmente sino por aquellos situados en los grandes centros financieros mundiales de decisión, cuyas decisiones impactan en la vida de los pueblos.

También, sin saberlo o sin querer admitirlo, estábamos viendo un proceso de desmontaje de las piezas del estado social y del estado de bienestar, tratando de construir algo nuevo, pero, en definitiva, eso viejo que se quería matar nunca terminó de morir. Por lo tanto, las pautas del constitucionalismo social tuvieron plena vigencia frente a aquellos ataques de que los derechos sociales son imposibles porque producen crisis fiscal, porque generan ingobernabilidad por exceso de demandas insatisfechas.

Por supuesto, estábamos más pendientes de la otra transición, la del autoritarismo a la de democracia, porque en esos momentos se había tomado plena conciencia de que no era suficiente la instauración de un gobierno democrático, sino que había que lograr que éste tuviera perdurabilidad y persistencia a través de los tiempos; había que garantizar gobernabi-

lidad para que el régimen democrático no fuera solamente un período luminoso entre dos momentos de facto o de la noche de las dictaduras.

En ese sentido, el constituyente cordobés pensó en la necesidad de darle gobernabilidad al sistema político. Ahí, en aquel momento, encontramos dos cláusulas -una hoy vigente, la otra no-: aquella que establecía una mayoría automática tarifada a los integrantes de la Cámara de Diputados dándole mayoría suficiente para tomar decisiones a aquel bloque político que haya alcanzado más votos sin necesidad de tener en cuenta la proporcionalidad, eso generó la gobernabilidad. Pero, la otra cláusula de la gobernabilidad todavía subsistente incomprensiblemente en el texto constitucional -y por eso también debería ser reformada-, está en el artículo 183, inciso 2) de la Constitución, que se refiere a los municipios, cuando se impone al legislador provincial, cuando sanciona la ley orgánica de municipalidades, y cuando impone al convencional municipal en las ciudades que el Concejo Deliberante debe tener una mayoría suficiente como para tomar decisiones.

Esto conspira con los procesos de reforma política que tienen que llevar adelante las ciudades en la Provincia de Córdoba, impide una mejor representación, no colabora con una mayor participación. La autonomía será realmente institucional y política plena cuando se elimine esta cláusula “cerrojo” que impide la mayoría, en cuanto a representación se refiere, que tienen nuestras ciudades y municipios.

Pero también, en aquel momento, en aras de la gobernabilidad y mirando a ese pasado que queríamos superar, establecimos, como lo acaba de mencionar Antonio María Hernández, cláusulas de defensa del orden constitucional. Nuestro artículo 17 fue la fuente del artículo 36 de la Constitución nacional.

El reconocimiento constitucional de los partidos políticos como los órganos fundamentales de la democracia, luego tuvo una recepción en la Constitución nacional, en el artículo 38. Pero también acá hay que tener en cuenta que si bien la democracia requiere partidos políticos y son indispensables sujetos de la democracia, también es bueno recordar que ya mucho tiempo antes, en 1981, un documento del episcopado: “Iglesia y Comunidad Nacional, pensando en la futura normalización del país”, advertía que los partidos políticos no deben ser meras empresas electorales cuyas actividades finalizan al día siguiente de los comicios, sino que tienden a ser escuelas permanentes de democracia y cultura cívica. En este sentido, vale la pena –con dolor– reconocer esta promesa incumplida de los actores políticos indispensables, no solamente por la falta de cumplimiento de las funciones específicas, en cuanto a la preparación para el ejercicio futuro de las funciones públicas y la educación de la sociedad en su conjunto, sino también por la pérdida de centralidad y de referencia que hace que esporádicamente veamos la aparición de esos partidos flash en torno de alguna personalidad refulgente creada por los medios de comunicación, pero, al poco tiempo, esa profunda luminosidad se agota y lo que quedan son los partidos tradicionales con el enraizamiento que tienen, pero que, precisamente, deberían tener una mayor responsabilidad en el papel que les toca en el realización de la Argentina que nos merecemos.

Pero, así como existían motivaciones del pasado y motivaciones del presente, también estaban las motivaciones del futuro: imaginar una sociedad mejor, crear las instituciones necesarias para el mejoramiento de esa situación porque, precisamente, partíamos de la naturaleza del hombre, ese hombre que está viviendo en una determinada sociedad y en un

determinado mundo, pero está pensando, aspirando a una sociedad mejor, una sociedad imaginada.

¿Será que los convencionales fuimos constructores de utopías, redactores de catálogos de ilusiones, fabricantes de sueños irrealizables? Tal vez estos calificativos puedan ser provenientes de aquellos a los cuales les molesta el reconocimiento de derechos, especialmente los derechos económicos sociales. Pueden ser calificados como utopía, pero toda utopía implica esperanza, ¿o acaso la utopía de la independencia de nuestro país en el siglo XIX no se pudo llevar a cabo?

La independencia de tener Constitución en 1853 no se pudo llevar a cabo, ¿o acaso no era una utopía de Martin Luther King su sueño de vivir en una sociedad integrada, o la utopía, en su momento, que Alemania, derrotada y dividida en la Segunda Guerra Mundial, se unificara y se reintegrara?, ¿no es una utopía lo que estamos queriendo vivir todos los días los argentinos de recuperar las Islas Malvinas, cláusula transitoria primera de la Constitución Nacional?, ¿o acaso no es una utopía lo que dicen los preámbulos de los pactos internacionales de derechos humanos, tanto económicos, sociales y culturales, como individuales y políticos, la pretensión de liberar al hombre del temor y la miseria? Son utopías, pero para realizar.

Y para la realización de esas utopías la interpretación constitucional juega –me parece– un rol fundamental, pero una interpretación abierta a la sociedad en su conjunto, no una interpretación limitada a aquellos que tienen la experiencia de interpretar y redactar normas. Si la Constitución es de todos, todos debemos llevar adelante este proceso de responsabilización interpretativa de la Constitución, porque eso significa también creación de ciudadanía.

¿Cuántas veces se dice que la Constitución es lo que los jueces dicen que es? Y en alguna medida es así; pero la Cons-

titución es lo que los jueces dicen que es en la medida que la ciudadanía lo admita y hasta donde la misma lo admite. El reciente fallo del “2 x 1” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación está significando que a esa interpretación la comunidad en su conjunto dijo “no”, porque acá lo que prevalece es el “nunca más”, que es el patrimonio de los argentinos.

Quiero acelerar y terminar, no abusar. En 1987, pese a las diferencias políticas, teníamos una sociedad integrada. Hoy la sociedad argentina está fragmentada, con niveles de pobreza y de indigencia nunca vistos, como millones de argentinos en desnutrición, tal como lo expresó el informe del Observatorio de la Deuda Social Argentina, de la Universidad Católica Argentina, y ése es el desafío: luchar por los derechos, no solamente por el derecho.

Pienso que tenemos que pensar y reflexionar, no a nivel de abstracciones sino a nivel de realidades, pensar en el hombre y la mujer concretos, como nos enseñó Miguel de Unamuno en esa primera e inolvidable página de su obra “El Sentimiento Trágico de la Vida”, tenemos que pensar en el hombre de carne y hueso, el que nace, el que sufre, el que muere, el que vive, el que oye, el hombre real, nos dice que hay otro hombre que no es de aquí ni de allá, de ninguna parte, que no tiene ni sexo ni patria, ese es un “no hombre”, el nuestro es el real, el que vive y el que sufre.

Y pensaba terminar estas palabras con alguna cita de “La Lucha por el Derecho” de von Ihering, aunque, en realidad, hoy tenemos que luchar más que por el Derecho, por la vigencia efectiva y real de todos y cada uno de los derechos, por la indivisibilidad e inseparabilidad que tienen los derechos, más allá de las denominadas “generaciones de Derecho”.

Me despido. Comencé con un tango y voy a terminar con otro: “Uno busca lleno de esperanzas el camino que los

sueños prometieron a sus ansias; sabe que la lucha es cruel y es mucha, pero lucha y se desangra por la fe que lo empecina”.

Muchas gracias. (Aplausos)

Sr. Moderador (Mosquera).- Tiene la palabra el señor Cornet.

Sr. Cornet.- Como es de estilo, muchas gracias señor Presidente Provisorio del Poder Legislativo de Córdoba por la iniciativa que tuvo usted y el Cuerpo Legislativo de rendir un recuerdo a la gesta que ocurrió en Córdoba en 1987, cuando se reformó la Constitución provincial.

Considero que fue acertada porque en la campaña para ser electos convencionales constituyentes me llevé muchas veces una gran desilusión. Recuerdo que hice una batida por los pueblos del sur de la provincia, y en muchos lugares me encontré con gente que me decía que no sabía que Córdoba tenía Constitución, y que creían que la única que existía era la nacional. Entonces, difundir un hecho como este es hacer docencia cívica para que el pueblo sepa siempre que en su provincia hay un catecismo cívico que defiende sus derechos.

Para entrar en tema, tengo que decir que, durante el año 1986, en las campañas electorales para ser electos constituyentes, tenía un gran temor. Yo representaba a un partido pequeño; no estaba en la bipolaridad de los grandes partidos que había en Córdoba, que eran el peronismo, por un lado, y la Unión Cívica Radical, por el otro. Yo formaba parte de un partido liberal conservador pequeño, y teníamos la gran esperanza de poner legisladores en esa Convención Constituyente porque no teníamos ningún legislador en la Legislatura provincial.

Y quiero decir que el pueblo de Córdoba fue muy sabio porque, tal como indicó el doctor Hernández, el radicalismo

y el partido justicialista unidos no tenían mayoría. Los tres convencionales que teníamos nosotros valían tanto como los 36 que tenían los otros, porque si ellos se unían o se separaban yo tenía la posibilidad de levantar o bajar el pulgar. O sea que las minorías valen.

Hubo una experiencia que me sirvió de mucho en la vida: siendo yo muy joven -tenía 18 años-, acompañé a un tío mío, el doctor José Antonio Allende, a la Convención Nacional de 1957, y me tocó en suerte, siendo casi un niño, ver los grandes debates de esa Convención, oír a Alfredo Palacios, a Aguirre Cámara y a Frondizi. Pero me quedó un sabor amargo, porque esa Constituyente se frustró porque un día a la mañana el doctor Arturo Frondizi se paró y dijo que, con su bloque, se retiraba de la Convención, con el riesgo de dejar frustrada esa Convención que había sido convocada para restituir, en forma legítima, la Constitución de 1853.

Ahí jugaron mezquindades y egoísmos. El doctor Frondizi, que era un hombre muy inteligente, por quien yo he tenido en la historia una gran admiración, se retiró -eso oí decir a los mayores- porque estaba en una etapa de seducción al General Perón para contar con los votos de la gran masa peronista y poder ser electo Presidente de la Nación -como lo fue.

Desde la tribuna, siempre veía y decía: “yo algún día voy a estar aquí”. Y estuve ahí, porque en 1994 fui electo convencional constituyente por la Provincia de Córdoba y me tocó participar en un evento igual.

Pero, entrando a 1986, en mi partido había una gran duda, porque la Unión Cívica Radical hablaba acerca de la necesidad de cambiar la Constitución. La última reforma de la Constitución se hizo en 1923 y fue dirigida por el partido que yo formo, que era la mayoría política en Córdoba.

Fue una muy buena Constitución; pero, indudablemente, le faltaba el toque del constitucionalismo social, porque la Constitución, como toda ley, es una obra humana, y toda obra humana siempre es perfectible en el tiempo.

Pero, mi partido y la dirigencia de mi partido veíamos que el núcleo de esta convocatoria tan generosa a reformar la Constitución era el artículo 101, que le permitía al gobernador ser reelecto. Para nosotros, el resto eran espejitos de colores, entonces, teníamos miedo de implicarnos a fondo en algo que después terminara siendo una Constitución radical. Pero el pueblo de Córdoba votó bien, porque no le dio a nadie mayoría y se pudo lograr consensos, tal como dice el doctor Hernández en su ejemplar de la Constitución que se aprobó. Los consensos no son malos, es lo que unifica a un pueblo, a una sociedad; son muy importantes.

Yo no tengo ningún empacho en contar que, un día, el gobernador de Córdoba de esa época me invitó a juntarme con él en su despacho –para que vean cómo juegan los consensos- porque el partido radical necesitaba, por las internas que ellos tenían, empezar por la parte operativa y no por la dogmática.

Lógicamente, llegó el momento en que me formularon esta pregunta: ¿y cuál sería su precio? Como soy abogado y sé que mientras más desconfiado sea menos me equivoco, dije: “lo vamos a hacer por escrito; uno de los costos que le quiero pedir es que Córdoba tenía una Constitución que al partido mayoritario –eran 36 diputados- le daba 24 y a la minoría 12. Así no quiero; yo quiero alguna posibilidad de que las minorías tengan acceso al Poder Legislativo”.

Empezamos a discutir. “No”, me dijo –como dijo el doctor Muñoz-, “quiero conservar el principio de gobernabilidad; es decir, que el partido que gane se lleve la mayoría”. “Me levanto y me voy, no me gusta”, le dije.

Comenzamos a afinar el lápiz y conseguimos llegar a un acuerdo: dividir en cinco partes para los cinco partidos que obtuvieran distintos porcentajes de votos.

Además, en la parte dogmática quería principios como el de la libre competencia y el de la libertad de conciencia, que para un liberal como yo eran muy importantes.

Una tarde, concurrieron a mi estudio los doctores Eduardo Capdevila, Jorge Cendoya y Cafferata Nores, y firmamos el pacto en mi escritorio. O sea que dejamos por escrito un acuerdo para reformar puntos específicos de Constitución, que demostraban la voluntad del Partido Radical de acordar y de que Córdoba no tuviera una Constitución monocolor sino multicolor, que representara a todos los cordobeses.

En esos días, pasó por Córdoba –y tuve la oportunidad de estar reunido con él y tres personas más- el doctor Manuel Fraga Iribarren, que era ministro del gobierno español. Le conté en qué estábamos y él me dijo: “mire, usted es muy joven, pero le voy a decir algo: en España, después de la caída de Franco –quien muere en 1975-, gracias a la convocatoria del Presidente Adolfo Suárez firmamos el Pacto de la Moncloa, donde estaba desde el Partido Comunista hasta la Falange, y todos teníamos conciencia de que en esa mesa estaba España y de que se debían deponer las mezquindades y los egoísmos y mirar, por encima de todo, el interés de la Nación”.

¿Por qué? Me acuerdo –algo que omití- que en la Constituyente de 1957, una mañana, después de que se retiró el frondizismo, había dos diputados del Partido Comunista: la doctora Alcira de la Peña y el doctor Rodolfo Ghioldi; ellos le dijeron a los miembros de la comisión: “nosotros no podemos votar porque hemos atacado a la convocatoria de esta Constituyente, pero no nos disgustaría que hubiera un artículo específico sobre los derechos sociales”, que ya había sido redactado. Así nació el artículo 14 bis. Ellos se abstuvieron

de votar, pero el artículo 14 bis fue una norma, agregada a la Constitución Nacional, de alto contenido social y de avanzada para su época.

Muy bien. ¿Qué pasó? Quiero entrar en otro tema porque han sido exhaustivas las exposiciones de los doctores Hernández y Muñoz.

En la Constitución de Córdoba hay algunas ilusiones no operativas. Me voy a referir a varias. Una es el Defensor del Pueblo; en oportunidad del debate, dije que para mí era un buzón de queja; no conozco en Córdoba —que me disculpe el Defensor del Pueblo— que éste haya hecho valer una defensa exhaustiva de los derechos de los ciudadanos de Córdoba, cuando se ven conculcados por un avance del Poder Ejecutivo, por ejemplo.

Otra es el Consejo Económico Social, que no se constituyó nunca —o muy pocas veces.

Otra es el Consejo de los Partidos Políticos, alabado por el doctor Hernández, con toda razón. Creo que en Córdoba no funciona.

Y lo más peligroso en la reforma de 1987 fue —para mí— el Ministerio Público. ¿Por qué digo esto? Porque es un órgano extra poder. En Córdoba existe un Fiscal General; yo me opuse tenazmente, en el debate de la Constitución, porque maneja a los fiscales de Córdoba y fija las políticas de persecución penal. Es muy peligroso dejar en las manos de una persona las políticas de persecución penal. ¿Por qué? Porque nosotros conocemos nuestra idiosincrasia latino-criolla donde, muchas veces, el Poder Ejecutivo se ensaña con los que no piensan como él.

Si no, miremos lo que ocurre en la Nación con la Fiscal General de la Nación, la doctora Gils Carbó, que fue una persona subalterna, arrodillada y sumisa de la ex Presidenta. Aunque no existía el Gobierno kirchnerista en esa época,

yo no quería para Córdoba eso, no podía ser, ya que en la Constitución de 1923 el Fiscal integraba el Superior Tribunal de Justicia, y eran 5 vocales y un Fiscal. Acá el Fiscal es un sólo y, si bien salió como se proyectó –con mi oposición, por supuesto-, no ha funcionado mal este órgano en Córdoba, en gran medida porque ha sido ocupado por buenas personas. Pero no se puede hacer una norma en función de las buenas personas que vayan a ocupar esos cargos; hay que pensar en la perpetuidad de la norma, y sigo pensando que ésta, en particular, sigue manteniendo en ciernes un peligro.

Luego, hay otras normas que son una venta de ilusión como, por ejemplo, el Derecho a la Ancianidad. Una vez le pregunté a un juez: “Soy viejo, un hombre grande, y la Constitución de la Provincia dice que tengo derecho a ser feliz. Pero vos no sabés cómo me divierto yo... así que ¿me darías operatividad en esa norma?”. Me dijo que por ese lado no.

En definitiva, en la suma y resta, la Constitución de Córdoba fue un gran avance, un logro para todos los cordobeses, ya que todos los partidos políticos acordamos, después de largas discusiones muy enriquecedoras, sancionarla.

La Constitución Provincial tiene 200 artículos. Lo digo para contar una anécdota: ese año, en Córdoba se produce un acontecimiento en la Cultura Británica –en la que mi mujer era una de las directoras-, concurre invitado a la fiesta el Embajador inglés, y uno de los funcionarios del Gobierno provincial le dijo: “Señor Embajador, esta Constitución que es modelo en el país, tiene 200 artículos”. A lo que el Embajador inglés le respondió: “¡Qué notable, debe ser muy buena! Pero nosotros tenemos una que tiene 400 años y tiene 14 artículos y no nos ha ido mal”. Ocurre que en Inglaterra los derechos se cuidan, ya que es un país de progreso.

No me gusta ser extensivo, ya que lo bueno, si breve, es dos veces bueno.

Gracias por la presencia. (Aplausos).

Sr. Coordinador (Mosquera).- Tenemos la opción de que los panelistas que quieran hacer uso de la palabra, lo hagan, al igual que a abrir el debate si hubiera preguntas.

Bueno, parece que no quedaron dudas, así que podemos ir a tomar café. (Aplausos).

- Es la hora 11 y 19.

-Siendo la hora 11 y 41:

Sr. Moderador.- Damos comienzo al segundo panel titulado “La Reforma Constitucional de Córdoba de 1987 en el Derecho Comparado”.

Serán los disertantes el profesor doctor Domingo Juan Sesín; la profesora doctora María Gabriela Ábalos, que ha venido desde Mendoza, y el profesor doctor Mario Midón, que ha venido desde Corrientes, a quienes agradecemos que hayan venido desde sus provincias a traer sus pensamientos.

Será el moderador el profesor Guillermo Ford Ferrer.

Sr. Coordinador (Ford Ferrer).- Muy buenos días a todos.

Para empezar, les voy a agradecer a los doctores Oscar González y José Emilio Ortega el inmenso honor que me han concedido de coordinar este panel de tan prestigiosos juristas.

A modo de introducción, quiero rescatar, habida cuenta de que hay muchos jóvenes, a los efectos que escuchen a esta gente que nos está dando una lección de vida por sus experiencias.

Se habló de la anomia, de la falta de apego a la ley, en particular en nuestro país, y esa es una circunstancia grave.

Cuando hablamos de “la grieta” podríamos decir que la verdadera grieta está entre el ciudadano común, la ley y

las instituciones. Es una brecha que tenemos que aprender a cerrar y que todas las instituciones, el sector político, las organizaciones sociales, las universidades, los poderes públicos tienen que comprometerse para que cada vez más los ciudadanos aprendamos a sujetarnos a la ley y a las instituciones. Como decía Mostequeiu “para ser libres hay que ser esclavos de la ley”.

Comenzamos con el doctor Sesín.

Sr. Sesín.- En primer, lugar quiero expresar mi agradecimiento a los doctores González y Ortega por haber organizado este verdadero homenaje a la Constitución del '87. Quiero rotundamente manifestar mi elogio a esa Constitución, aun cuando haya cosas que faltan o que son opinables. Creo que, en muchos aspectos, como voy a hacer referencia, supera a la Constitución nacional del '94.

Muy brevemente, voy a hacer un pasaje panorámico, diría, de aquellas disposiciones que han tenido plena operatividad en la realidad jurisprudencial. Cuando hablo de realidad jurisprudencial no solamente hablo del mérito de la responsabilidad de los jueces, sino también de aquellos abogados –como veo acá al doctor Gentile- que, en su momento, hicieron aportes significativos defendiendo los intereses del administrado, para que sean operativas muchas normas que estaban en la Constitución, como el amparo por mora o el hábeas data, pero que no había una ley que las reglamente. Sin embargo, a través de esos planteos y de la jurisprudencia de nuestros tribunales, se pusieron en marcha esos institutos aun no habiendo una ley que los regule. Posteriormente, fue la ley la que siguió los lineamientos jurisprudenciales, en general, y se continuó siguiendo ese tipo de jurisprudencia.

Como comienzo quiero decir que esta Constitución del '87 se enmarca en lo que es el estado social y democrático

de derecho. Ustedes bien saben que el estado de derecho a secas, con el advenimiento de las nacionalidades, en realidad, se aseguraban los derechos y garantías de los ciudadanos, pero eran más bien normas de carácter declarativas, y los jueces se limitaban simplemente a aplicar la ley más que a interpretarla, eran autómatas de la ley. Sin embargo, después de las Constituciones de la posguerra como la Ley Fundamental de Bonn, la Constitución italiana del '48, la francesa del '58, la española del '78, la argentina del '94, pero antes la cordobesa del '87, se construyen nuevos paradigmas al dar un paso más al estado de derecho y transformarlo en estado constitucional y social de derecho. Es decir, como decía Ferrajoli, “de un estado de derecho débil se ha pasado a un estado de derecho fuerte”. ¿Por qué? Por tres paradigmas fundamentales: en primer lugar, ya todas estas constituciones disponen que aquellos derechos que hacen a la dignidad de la persona humana, que hacen a los propios derechos humanos, ya no son meras declaraciones que dependen de si se dicta o no una ley para entrar en operatividad, sino que automáticamente pasan a ser operativos. A esto lo refleja claramente el artículo 22 de la Constitución de Córdoba donde dice: “los derechos y garantías son operativos”..., salvo cuestiones excepcionales que ameriten una ley realmente para ponerlas en marcha.

El segundo punto es que en estas constituciones surge una serie de principios y valores que refuerzan los derechos humanos, la dignidad de la persona humana y el valor de la solidaridad. A esto lo explica muy bien un autor italiano, Nicolussi, pero en la Constitución de Córdoba, precisamente en el Preámbulo, donde están mencionados los derechos humanos, está el valor de solidaridad, y en los artículos 7, 35 y 54, entre otros.

En tercer lugar, esto que todos sabemos –y a esto lo conoce muy bien el profesor Hernández– de la internacionali-

zación de los derechos humanos con el advenimiento de un nuevo derecho constitucional a nivel internacional, en donde surgen los tratados internacionales, los órganos como la ONU, Naciones Unidas, las Cortes Interamericanas, que se encargan de hacer prevalecer, de aplicar, de operativizar los derechos humanos. Uno dice: están estos organismos internacionales, pero la violencia sigue, ¿qué pasaría si no estuvieran? Creo que estos organismos internacionales debieran revitalizarse, aggiornarse para tratar los problemas comunes que vive la humanidad, como el narcotráfico, el problema de las migraciones, entre otros aspectos. Es decir, hace falta que se dediquen a solucionar los problemas globales, y no que esté improvisando cada país en forma aislada, en forma no coordinada o, a veces, con una coordinación mediocre, cuando el problema es global.

Pero quiero seguir elogiando a esta Constitución porque el estado social de derecho, como todos sabemos, implica, por supuesto, respeto al derecho de propiedad, pero con una finalidad también social. Esto lo dice claramente la Constitución de Córdoba en su artículo 67.

En definitiva, les da la cobertura a los derechos de primera, de segunda, de tercera y de cuarta generación. De primera generación, todos conocemos que son las libertades del ser humano, donde el Estado no tenía que actuar arbitrariamente, era un freno contra la arbitrariedad del poder. Los derechos sociales, de segunda generación, que todos conocemos, implican dar una mayor garantía de supervivencia del ser humano desde el punto de vista espiritual y económico. Luego, los derechos de tercera generación -lo que puede ser discutible- abarcan, entre otros, el medio ambiente, expresamente consagrado en los artículos 11 y 66 de la Constitución, el tema del derecho de los consumidores, expresamente estipulado en el artículo 29, y el tema de la solidaridad.

Por supuesto, el Estado constitucional y social de derecho es un programa abierto que no está terminado, sino que, en forma progresiva, se va logrando la satisfacción de estos derechos, muchos de carácter positivo a cargo del Estado y donde el objetivo también es trabajar por la inclusión social, por los sectores más débiles de la sociedad. Al respecto, como decía Bobbio, es indudable que una persona instruida es mucho más libre que una persona ignorante. Una persona que tiene un trabajo es más libre que un desocupado. Una persona sana es más libre que una enferma. Entonces, tenemos que tratar de garantizar, como dice el Tribunal Supremo Constitucional Alemán, una subsistencia mínima para que los ciudadanos puedan participar de la vida política libremente; de lo contrario, no lo pueden hacer porque tienen necesidades insatisfechas y, en definitiva, su voluntad puede estar condicionada por otro tipo de factores.

Pero, fíjense qué importante es lo que dice el artículo 54 de la Constitución de Córdoba cuando habla del trabajo y dice claramente que es un derecho y un deber solidario. Posteriormente, otro dispositivo que me parece clave en estos momentos, como hace 30 años: el Estado está obligado a promover la ocupación plena y productiva, es decir, más que pública, productiva, porque eso hace a la dignidad de la persona humana, a los valores espirituales y económicos. Esto concuerda plenamente con lo que dijo Juan XXIII en su Encíclica *Pacem in terris*, cuando decía que el derecho al trabajo hace a la dignidad no solamente de quien trabaja sino del grupo familiar.

Entonces, la obligación del Estado, más que de dar subsidios, es la de crear empleo genuino, como uno de los derechos humanos más importantes, y la Constitución de Córdoba lo dijo con toda claridad y con unos principios que, realmente, son materia de elogio.

Otro de los temas es, obviamente, el rol de Poder Judicial. Nosotros decimos: claro, la Constitución del '94, en el marco de los Tratados, establece que tanto los jueces como también la administración pública, con arreglo a la jurisprudencia de la Corte Interamericana, tienen la obligación de hacer un control de constitucionalidad y de convencionalidad en donde el rol del juez se ha ampliado. Se ha seguido esa tendencia por el propio Código Civil cuando, en su artículo 1º, dice claramente que este Código va a aplicar la ley, la Constitución y los Tratados de Derechos Humanos. El artículo 2º dice claramente que la interpretación de la norma tiene que tener en cuenta la literalidad de las palabras, la finalidad, la analogía, los principios de los derechos humanos, todo de acuerdo con el ordenamiento. Es decir, tiene una interpretación amplia en donde el juez puede navegar en una pluralidad de fuentes, en donde no sea el gobierno de los jueces, ni tampoco hay que desvirtuar estos principios. El juez primero tiene que hacer un control de legalidad; solamente que, como dice Zagrebelsky, tiene que tratar de aplicar la ley con una visión constitucional, y en el supuesto caso que esa norma infrinja los Tratados o la Constitución decirlo: o lo declara inconstitucional o lo declara inaplicable, pero decirlo claramente.

Como se han aumentado los derechos porque ya son operativos, indudablemente, han aumentado los pleitos, pero también ha aumentado el poder de los jueces.

Pero, fíjense cómo esto que uno ahora lo viene a rescatar ya lo rescató la Constitución de 1994 y el Código Civil ahora, que viene a incorporarse al estado social de derecho, porque también habla del medio ambiente, de los consumidores, de los intereses colectivos. O sea, todas cosas reconocidas por la Constitución del '87.

Y la Constitución del '87 ya nos abrió este amplio abanico, esta pluralidad de fuentes. ¿Cómo lo abrió?, en dos ar-

títulos que son claves: en el 161, cuando dice que los jueces tienen que aplicar, primero, la Constitución, los tratados y las leyes y, en segundo lugar, en el 174, cuando claramente habla de que los poderes del Estado se subordinan al orden jurídico. A esto que parece ser una muletilla de carácter teórico le hemos dado una dimensión práctica impresionante, porque el ordenamiento jurídico ya no solamente es la ley sino también los principios, la Constitución y los tratados. Y esto ya estaba en la Constitución del '87, y voy a hacer referencia incluso a alguna jurisprudencia que implicó este gran avance para fundamentar los cambios, cuando dijimos: “control de los actos políticos”.

Hoy, en Córdoba la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia dice que si hay agravio hay juez. Y fue nada menos que uno de los casos en la reforma de la Constitución de Córdoba -creo que en 2003-, cuando se cambia el sistema bicameral por el unicameral, que se dispone el cese inmediato de un montón de legisladores. Esos legisladores planteaban el control. La minoría, tres miembros del Tribunal Superior, dijeron: cuestiones políticas no judiciales. Y la mayoría, la cual encabezé, dijimos que era justiciable porque hay agravio y, por lo tanto, en virtud del orden jurídico había que ver si realmente se había violado algún derecho adquirido o no.

Al final, se llegó a determinar que los jueces no podemos decir que nos gusta más el sistema bicameral o unicameral por una cuestión política no revisada. Hay un núcleo de discrecionalidad en el cual incumbe solamente al constituyente o a la administración, en su caso. Pero sí podemos revisar los elementos reglados, los elementos de juridicidad.

Pero fue estos artículos 161 y 174 los que nos dieron el fundamento constitucional para hacer ese control.

Lo mismo que el control de la discrecionalidad de la administración. No vamos a discrecionar y encontrar el núcleo

duro, pero sí si esa discrecionalidad ha sido producto del ordenamiento jurídico.

Lo mismo que hoy decimos que en Córdoba no hay más elementos de legitimidad de gasto apegado a la ley de procedimientos administrativos, sino que hay elementos de juridicidad; por lo tanto, la buena fe, la confianza legítima, la razonabilidad y la proporcionalidad son elementos que integran la juridicidad y, por lo tanto, cuando no se cumplen, son vicios.

¿De dónde hemos arrancado si la ley dice otra cosa? ¿Cómo podemos soslayar el Código Contencioso Administrativo cuando excluye el control de la discrecionalidad y excluye el control de los actos políticos? ¿Por qué dijimos que es posible controlarlos? Porque subimos un escalón y nos inspiramos en la Constitución del '87.

Otro tema, por ejemplo, es el artículo 23, inciso 3), cuando habla de que nadie en Córdoba, ningún empleado público -hablando de quienes tienen estabilidad- puede ser cesanteado sin sumario previo, y hay que garantizar el derecho a defensa. También dijimos que la palabra "sumario" es tan amplia como un verdadero sumario, que puede ser también, excepcionalmente, un descargo, pero la sanción mínima, aunque la ley diga que esta sanción es inapelable como pasa con un apercibimiento, cuando uno lee la ley actual del Colegio de Abogados, que dice que es inapelable, hoy, gracias a esta Constitución y a la jurisprudencia, decimos que no hay ningún agravio a un administrado que pueda vulnerar un derecho subjetivo, interés legítimo o interés colectivo que no sea posible llegar a decir, por lo tanto, que es controlable por la Justicia, aun cuando la ley diga que es inapelable. Por ejemplo, en sanciones menores, incluso, hay normas que decían -recuerdo en su momento, más que todo, hablo de años atrás, cuando era camarista en lo contencioso administrativo-, cuando había municipalidades que no tenían instituido

el régimen disciplinario, “dispónese el cese”. No, señor, igual tiene que aplicar la Constitución, “ah, no, pero acá también tengo un estatuto que dice que tengo que hacer sumario si aplico ocho días, y yo le apliqué siete días”. Una norma que también tiene vigencia, creo, actualmente en alguna facultad de la Universidad. “Ah, ¿usted le aplica siete días sin el debido proceso? No, señor, esto es inconstitucional, porque en base al artículo de la Constitución, usted debe garantizar el debido proceso. Haga un descargo previo en la medida en que sea oído, en la medida en que pueda producir y ofrecer la prueba, que tenga derecho a una decisión fundada”.

Lo mismo pasó con el amparo por mora del artículo 52 de la Constitución, que fue previsto expresamente, antes no existía. Entonces, ¿qué hacía para demandar la Administración? Una cesantía, reconsideración, se rechazaba, iba al fuero contencioso administrativo a demandar. Pero si la Administración no respondía esa reconsideración, hacía jugar el silencio, la denegatoria presunta y me iba. Pues bien, pero resulta que ahora que aparece este nuevo instrumento por el cual voy al juez y el juez intima a la administración porque yo quiero una respuesta expresa, no quiero demandar por silencio. Hay muchas cuestiones de carácter técnico, como sea, y necesito una respuesta expresa.

Entonces, hoy, sabiamente, el artículo 19, inciso 9), de la Constitución del '87, cuando nos obliga a peticionar para obtener respuesta, más el artículo 52, que nos brinda la garantía del amparo por mora, hoy puedo obligar a la Administración a que dé la cara y dé una respuesta expresa.

Me acuerdo en sus orígenes, cuando no había la ley que existe actualmente vigente, de amparo por mora, que se planteó el siguiente caso. Una mujer –no recuerdo mujer u hombre- caso Picchio -creo que usted, doctor Gentile, llevaba el caso- en el cual había sido prescindida esa persona, interpone

un recurso de reconsideración y se va del país. Pasan los años, claro, había perdido la posibilidad de revisar ante la Justicia esa prescindibilidad que, en definitiva, era una cesantía encubierta, porque se habían vencido los plazos para hacer jugar la denegatoria presunta, pero cuando surge el amparo por mora, una buena estrategia del abogado, se hace el planteo y ahí se discute si es operativo o no es operativo.

En la jurisprudencia aun de las cámaras contencioso administrativas, fuera del Tribunal Superior, también en un primer pronunciamiento que tuve el honor de suscribir, me incliné rotundamente por la plena operatividad. ¿Pero en base a qué? ¿Estoy inventando algo? ¡No! En base al propio artículo 22 de la Constitución, que me estaba ordenando, o me estaba disponiendo, que era operativo. En consecuencia, ¿qué sucedió en este caso? La Municipalidad contestó: “yo ya respondí por silencio”.

En primer lugar, le digo que en el amparo no hace falta que exista una ley porque es operativa; en segundo lugar, le digo que el silencio solamente lo invoca el administrado, va en beneficio del administrado, usted –administración- no puede invocar el silencio porque es obligación suya siempre responder expresamente. Pero dice: “esta es una ley vieja, cómo me la va a aplicar ahora”. Se aplica ahora porque sigue subsistiendo su obligación de haber respondido, porque sigue latente que usted tenía la obligación de responder, tiene 40 días para responder expresamente a través del amparo por mora. Fíjense el avance de la Constitución de Córdoba y de haberlo previsto a nivel constitucional, aun no habiendo una ley que lo reglamente.

Lo mismo pasó con el hábeas data, artículo 50. Todos sabemos que yo puedo acceder a conocer lo que dice un registro de datos público o privado destinado a proveer informes, puedo solicitar la actualización, la rectificación o la confiden-

cialidad; en esa época no había una ley que lo regule pero se planteó el caso de García de Llanos, empleada de la Caja de Jubilaciones –creo- y no importa de dónde, pero su legajo personal decía que fue suspendida tres veces; habla mucho en los pasillos y, por lo tanto, no tiene una buena consideración, también fue apercibida en tal oportunidad, pero resulta que no estaba el acto de suspensión ni de apercibimiento, sólo figuraba el legajo personal; interpuse el hábeas data y dijimos que, en primer lugar, es operativo; en segundo lugar, claramente dijimos que en Córdoba, en este nuevo marco constitucional de subordinación del Estado al orden jurídico, no hay sanciones implícitas. Las sanciones sólo son las que se disponen cuando la ley habla de cuáles son las sanciones que hay que disponer; tercero, cualquier sanción tiene que ser dispuesta por un acto administrativo expreso, llámese resolución, decreto o lo que fuere; cuarto, cualquier sanción tiene que estar precedida del debido proceso, sumario o un descargo; quinto, esa sanción puede ser revisada en la faz administrativa y en la faz judicial. También hay algo que se agregó claramente: la reconsideración posterior a la sanción no vale como debido proceso. A mí no me interesa si el tema usted lo debatió de nuevo en sede administrativa y en sede judicial, el vicio ya estaba cuando usted omitió cumplir con el debido proceso.

El debido proceso es tan viejo como la historia del hombre, como explicaba un autor inglés que cuando Adán y Eva estaban en el paraíso, el mandamás, antes de expulsarlos les preguntó “¿por qué habéis comido esta manzana de aquel árbol?”. Les dio la oportunidad, a Adán y Eva, para que ejerciten su derecho de defensa; después los expulsó. Yo tengo un lamento, una preocupación que siempre me queda: si hubiesen existido los abogados en esa época hubiéramos interpuesto tantos recursos, tantos incidentes que seguramente

todavía hubiéramos estado en el paraíso disfrutando de todo lo positivo del país.

Para terminar, dos puntos más: el Tribunal de Cuentas, por suerte, mantuvo el control preventivo en el artículo 127 de la Constitución. El control preventivo –como ustedes bien saben- implica que el Gobernador adjudica una importante obra pública, se remite a ese órgano de control externo -podemos discutir si la conformación es política, si debe ser elegido de nuevo, es un problema a opinar-, pasa a ese órgano de control externo que lo analiza desde el punto de vista contable y jurídico, lo observa, es decir, que lo paraliza y solamente para remover ese obstáculo el Gobernador tiene que dictar un decreto de insistencia donde al final lo visa con reserva al Plan de Cuentas y lo manda al Poder Legislativo para que, en todo caso, analice hasta un posible juicio político al Gobernador.

Que se haya hecho o no, no me interesa, pero la importancia de esto es que quien dispone un gasto importante, como pasa con el Tribunal Superior, en donde yo muchas veces duermo tranquilo porque sé que si hay algo que se pasó lo va a controlar el Tribunal de Cuentas antes de que el acto nazca a la vida jurídica, antes que el acto se ejecute. Ustedes podrán decir: “no, también es criticable porque la mayoría lo visa”, pero yo puedo decir: “está bien, pero, ¿y la minoría?”. La minoría supóngase que hizo la observación; lo importante es que el Gobernador o el Tribunal Superior o la Legislatura tengan la oportunidad de conocer antes de que pueda haber una observación –o pudo haber algún vicio- y, por lo tanto, aun con la minoría, están en condiciones de decir: “yo a esto no me arriesgo, retiro el acto y se terminó”, o modifico el acto o le amplío los fundamentos, sé que con esa minoría será objetado o, al menos, habrá algún cacareo público.

Me evito ese tipo de crítica pública, lo modifico al acto o lo retiro, pero tengo la posibilidad. Hoy, el Presidente de

la Nación, no tiene esa posibilidad, porque está la Auditoría General de la Nación, que es un órgano fantástico, donde uno lee que se habla de un control integrado, un control total, un control sistémico y con órganos, sin embargo, es un elefante con pies de barro, porque el control es posterior; una vez que el acto se hizo; tenemos que buscar la responsabilidad de los funcionarios públicos, que está supeditada a un juicio penal largo, con apelaciones e incidentes, donde resulta mucho mejor trabajar para la prevención que para el castigo posterior.

A mi criterio, habría que mandar una ley al Congreso de la Nación regulando también las funciones de la Auditoría General de la Nación, poniéndole un control preventivo. Es decir, en estos tiempos de nuestro país hace falta la prevención, por eso le rindo un homenaje a la Constitución de Córdoba, aun cuando es opinable en muchos aspectos de la regulación del Tribunal de Cuentas.

El otro punto, para terminar, es referido al Consejo de la Magistratura a nivel provincial. Se habla de selección de los jueces por idoneidad; se crea un consejo el cual solamente tiene la potestad de selección, no la función de gobierno y administración, como pasó en el Consejo de la Magistratura nacional, donde también es un órgano “elefantástico”, lo que conspira contra la celeridad y la eficiencia que debe tener ese organismo.

Para finalizar, estamos en el marco de una Constitución pluralista –como dice el artículo 8° de la Constitución del '87-, y en esto también la clave de nuestra sociedad es trabajar por el pluralismo que implica, en definitiva, que la Constitución le brinda una cobertura a las diversas posturas filosóficas, políticas e ideológicas. Pero también hay que actuar con tolerancia, donde –como también dijo Zagrebelsky- la clave es un compromiso entre todos los sectores y en donde ningún derecho puede ser más importante que el otro. Y eso se basa

en dos premisas fundamentales: primero, que un derecho no anule al otro y, segundo, que todos los derechos y principios puedan convivir en forma armónica en nuestra sociedad.

Termino con una frase de Fray Mamerto Esquiú, que me parece que sigue vigente en nuestro país; ustedes saben que fue Obispo de Córdoba en 1880, pero en julio de 1853 –una vez sancionada la Constitución- pronuncia un discurso fantástico en la Catedral de Catamarca, porque cuando se sancionó la Constitución había algunas críticas entre los mismos católicos, entonces dice: “Señores: ya está la Constitución, tenemos que obedecerla, porque sin sumisión es como un guante arrojado a la arena. Hay que obedecer a la Constitución, porque si no obedecemos a la Constitución y desobedecemos, por lo tanto, a la ley, implica que no hay Patria, y si no hay Patria no hay derechos, no hay vigencia efectiva de la Constitución y, si no hay Patria, habría pasiones, disolución, desórdenes, guerras, y Dios nos libre eternamente de esos males a la República Argentina”. Esto sigue vigente, tenemos que obedecer la ley, convivir, ningún derecho es absoluto, todos pueden ser armonizados razonablemente y hacen falta leyes nuevas, que barajen y den de nuevo en nuestra realidad.

Muchísimas gracias. (Aplausos).

Sr. Coordinador (Ford Ferrer).- Muchas gracias. Como siempre, brillante.

Acto seguido, le cedemos la palabra al doctor Mario Midón.

Sr. Midón.- Buenas tardes.

Naturalmente, mi agradecimiento a los organizadores de esta evocación.

Hace muchos años, un pueblo que ejerció notable influencia sobre nuestro Derecho, supo distinguir entre días

fastos y nefastos, para establecer una distinción entre las jornadas en las que ese pueblo debía honrar a su dios y los otros días en que esa sociedad se dedicaba de lleno al resto de las actividades: políticas, culturales y económicas.

Ese pueblo, que fue el romano, nos da pie para decir en el prólogo de esta breve presentación, que cuando enjuiciamos una Constitución estamos juzgando lo que se adelantó hace algunos minutos, una tarea realizada por hombres de carne y hueso para otros hombres también de carne y hueso; de modo que la chance de yerro, la posibilidad del equívoco está latente a cada paso. Por supuesto, esta Constitución tiene sus errores.

En esta visión panorámica, quiero destacar algunos hechos meritorios y otros muy meritorios en tiempo y espacio. En 1987, la Constitución de Córdoba ya decía que no –y no era la primera-, que el Derecho público prohibía la delegación de funciones. Todo ello en el contexto de una Argentina en donde la delegación legislativa comenzaba a ser cada vez más frondosa, y tanto lo fue que, finalmente, el reformador del '94 terminó blanqueando esta posibilidad en el artículo 76, y tantos excesos ha generado esa disposición con y sin blanqueo que, finalmente, la Corte, en caso el “Colegio Público de Abogados de la Capital Federal” tuvo que ponerle un freno al uso de este atributo afirmando que quien invoca la existencia de una delegación debe acreditar fehacientemente la regularidad de esa delegación legislativa. Y así, con ese freno se mantiene la normativa federal.

Córdoba en este tema estuvo a la altura de los tiempos y en una materia donde el común denominador pasaba por admitir la delegación de funciones legislativas, las prohíbe unos años antes, con un gran sentido de acierto y perspicacia política.

Pero hay otra cláusula no menos valiosa que esta: la del federalismo de concertación. En uno de los tantísimos estudios dedicados al tema, don Pedro Frías –quien me regaló este ejemplar de la Constitución a través de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional- recordaba que entre nosotros el federalismo había quedado entre las cosas en que nadie cree, pero todos perdonan.

Aquel maestro cordobés decía que la Provincia se había sucursalizado. De modo que la síntesis que prohija la Constitución cordobesa toma distancia, en materia de federalismo, de la vernácula cosmovisión de los intereses creados, en los cuales, desde cierta perspectiva provinciana, se supone que el federalismo es un coto de caza para el caudillismo o una escuela de autonomía de cierta partidocracia, un botín administrativo para los detentadores de turno, cuando no un ámbito de reserva para negocios “non santos” que escapen al control de la Nación toda.

Pero claro, desde la óptica centralista baja el discurso opositor a esta lectura.

El federalismo es, para muchos, una ilusión normativa, la suma de territorios que reportan agobiantes cargas al gobierno central, una suerte de forzado legado institucional que debe reformularse con su extinción y apenas una silueta electoral que perfila sus chances cuando es capaz de visionar el quantum distrital a la hora de contar votos.

Este federalismo de concertación, que prohija Córdoba en 1987, toma distancia de estos fenómenos porque es un federalismo en que no hay otra subordinación que la que pauta la Constitución, y no hay otra imposición que no sea la que emana de la Constitución.

Por supuesto, aquí también se hizo mención a la defensa del orden constitucional, materia en la cual esta ley fundamental se anticipó en el contenido –en algunos aspectos- a

la mismísima redacción del artículo 36 de la ley fundamental del '94.

Digo más: fue generosa en derechos. Pero, en 1987, hablar de derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen, a muchos les sonaba como una suerte de exquisitez jurídica.

Recién la Corte Federal, en el caso Ponzetti de Balbín, dijo qué era la intimidad.

El derecho de réplica lucía, en la sistemática de nuestro ordenamiento, como parte de un tratado que todavía muy pocos sabían que tenía; regía formalmente, pero no materialmente.

El derecho a la propia imagen era una cosa que parecía casi utópica.

De no menos valor creo que es el derecho a peticionar ante las autoridades y obtener adecuadas respuestas de ellas.

Digo más: la preocupación del constituyente por amparar de modo eficiente los supuestos de detracción o de discriminación en materia de extranjería le valió a esta Constitución un artículo, el 21. Fíjense ustedes cómo, por encima de las normas, y más allá del entramado mayúsculo que tiene el Derecho en la actualidad, la Corte Federal debió, en Hooft y en Mantecón Valdés, crear las categorías sospechosas de constitucionalidad para que, frente a su existencia, el beneficiario de ellas acredite fehacientemente cuál es el fin y qué medios utilizó.

Diré más, en tren de encontrar o de evaluar objetivamente los alcances de esta Constitución: la estabilidad del empleado público -tema al cual se refería de modo bastante minucioso el doctor Sesin-, nuestra Corte, muchísimos años después, en Matorral, recién llegó -no obstante una cláusula constitucional expresa emanada de la Convención del '57- a decir que el empleo público, que los titulares del empleo público son inamovibles. Ni qué decir en materia de derechos

políticos, el mandato de que el régimen electoral debe asegurar la representación pluralista.

Repárese en que una cosa es la representación política, a secas, y otra la representación pluralista. Lo digo y todos tienen que imaginar que hay provincias argentinas que, desafortunadamente, en los tiempos actuales tienen representación política, pero disfrazan el pluralismo de la representación porque en sus Legislaturas las minorías son la mínima expresión, que no refleja la cantidad de votos habidos en el comicio, sino que son el resultado de políticas que llevan a la minoría a ser mendicante, en términos políticos.

De más está decir que esta Constitución también avanzó en materia de iniciativa popular, consulta popular y la expresa constitucionalización de los partidos políticos, así como en materia de derecho al medio ambiente, a la calidad de vida y a los demás intereses difusos.

Se hizo carne, en 1987, la figura del habeas data. Los invito a buscar trabajos de doctrina, en la Argentina, desde el año '87 al '90 -quizás hasta la Convención Constituyente- sobre el habeas data. Los van a encontrar, seguramente, con mucha buena voluntad.

Como colofón, en tiempos en que se habla, fundadamente, de la constitucionalización del derecho internacional y de la internacionalización del derecho constitucional, se estableció un anexo en el que se incorporó una normativa vigente en el ámbito federal: el Pacto de San José de Costa Rica y la Declaración de los Derechos del Hombre; preceptos éstos a los que el constituyente de 1994 les daría estatus constitucional.

Pero, extrañamente –digo extrañamente porque, generalmente, las constituciones suelen encaramarse en la declaración de derechos y pocas veces se ocupan de prescribir deberes del ciudadano que, aunque elementales, no suelen aparecer

en los textos-, usted lee, en el catálogo de deberes del ciudadano: cumplir la Constitución -esta Constitución- y los tratados interprovinciales, honrar y defender la Patria, participar de la vida política, contribuir a los gastos que demande la organización social, entre otros, evitar la contaminación ambiental, no abusar del derecho y actuar solidariamente.

Creo que, en lo tocante a la estructura de organización del poder, hay algunos avances -aunque no sé qué grado de vida han tenido en la dinámica política de esta Provincia-, en cuya virtud se faculta a los candidatos legislativos a solicitar información del Poder Ejecutivo. El pago de las dietas en función de la asistencia efectiva a las sesiones es otro avance en lo tocante a los órganos legislativos y, la novedad para aquellos tiempos, que las sesiones legislativas empiezan el 1º de marzo y terminan el 30 de noviembre. Ya nos hemos acostumbrado a esta regulación que viene de la Constitución federal que, entre otras, tuvo un antecedente directo en esta normativa de la Constitución cordobesa.

Salvando las interminables discusiones en torno a las atribuciones de las comisiones investigadoras, y en un tiempo en que en el orden federal mucho se discutían sus atributos en el sonado caso Klein, la Constitución de Córdoba cortó por lo sano y dijo que debía salvaguardarse el respeto de los derechos y garantías de las personas involucradas y respetarse las atribuciones del Poder Judicial, sabia prevención.

Por supuesto, no ha sido menor la jerarquía de la autonomía municipal, materia sobre la cual va a hablar la colega de Mendoza, doctora Ábalos; digo esto porque en los tiempos en que la Convención Constituyente proclama la autonomía de los municipios, todavía la Corte Federal no se había pronunciado sobre la autonomía de los municipios, como lo va a hacer en 1989 en el caso Rivademar.

Es notable cómo un artículo de la Constitución de Córdoba le ha permitido a esta regulación tomar distancia del común atributo de los Decretos de Necesidad y Urgencia que tanto han pululado en el orden federal y en los órdenes provinciales. Me refiero al trámite de urgencia para priorizar el tratamiento de ciertos temas así juzgados por el Poder Ejecutivo.

Tomar distancia, en 1987, de los Decretos de Necesidad y Urgencia, como lo hace sabiamente esta Constitución, es tomar distancia de los 554 DNU dictados por Menem, de los 273 dictados por De la Rúa, de los 148 emitidos por Duhalde y de los 270 que provinieron de la Presidencia de Néstor Kirchner.

En definitiva, una Constitución es ante todo una promesa de bienestar, porque en cuanto a herramienta de convivencia, se supone que una Constitución se dicta para que sus destinatarios tengan mejor calidad de vida en lo institucional, en lo político, en lo cultural y en lo social. Pero acá viene el viejo problema del Derecho: el de la vigencia real y efectiva de las normas. No sólo de las normas que organizan el poder sino también las que reconocen atributos al sujeto.

Este ya es un debate que excede con creces el modesto pantallazo que me he permitido realizar.

Muchas gracias. (Aplausos)

Sr. Coordinador (Ford Ferrer).- Muchas gracias.

Doctora Ábalos, queda en uso de la palabra.

Sra. Ábalos.- Muy buenos días.

Es un honor para mí, como mendocina, estar hoy en Córdoba festejando los treinta años de la Constitución. Es un honor a título personal y como miembro, como parte de una escuela de Derecho Público –la escuela de Derecho Público de Mendoza- que siempre ha estado y continúa estando muy

hermanada con la escuela de Derecho Público de Córdoba. El profesor Dardo Pérez Guillhou, de Mendoza, trabó relaciones de amistad y académicas con los profesores de Córdoba, con el profesor Frías, con los profesores aquí presentes, Yanzi Ferreira, Hernández y Gentile. Formar parte de una fiesta como la de hoy conmemorando los 30 años de la Constitución es un honor. Gracias por la invitación porque es un placer poder compartir este momento.

Con todo el respeto que supone hablar de una Constitución con ojos foráneos, quiero plantearles como hoja de ruta de esta exposición una referencia concreta a la importancia del Derecho Público provincial o del Derecho Constitucional provincial para el Derecho Constitucional nacional, con un recorrido por la evolución mostrándoles que las provincias han aportado -no solamente en ese momento puntual en Córdoba sino Córdoba misma a lo largo de su historia- al Derecho nacional, para luego hacer una mención puntual a lo que considero que son las perlas que más brillan en la Constitución de 1987.

Para eso, les pido tender un manto de piedad para conmigo porque, justamente, siendo de otra provincia, quizá se me escapen detalles de la realidad cordobesa; pero lo que sí van a tener de mi parte es el respeto por la institucionalidad, las normas, y toda la escuela de Derecho Público cordobesa.

Tengan en cuenta que el constitucionalismo provincial, en un país federal como el nuestro, tiene una importancia fundante, una importancia constituyente, realmente, en el constitucionalismo de las normas nacionales.

Alberdi y Gorostiaga afirmaban que el poder reservado a los gobiernos locales -acuérdense que las provincias conservan todo el poder- es mucho más extenso que el nacional porque es indefinido, porque comprende todo lo que abraza

la soberanía del pueblo, mientras que el poder general es limitado y acotado.

Se dice, incluso, en el federalismo norteamericano que las provincias constituyen o sirven de laboratorio para profundizar experimentos institucionales que luego serán, o no, llevados a nivel federal o nacional. Y a esto lo podemos visualizar en Argentina -y voy a poner los ejemplos puntuales cordobeses- desde antes de la Constitución de 1853.

Como bien recordó el doctor Hernández, el Reglamento Provisorio de la Provincia de Córdoba de 1821, siguiendo luego en el desarrollo del constitucionalismo posterior a 1853, acuérdense cómo varias provincias introducen, por ejemplo, derechos sociales antes que la Constitución nacional. Tucumán en el año 2003; la misma Mendoza -mi provincia- en sus Constituciones de 1910 y 1916.

La autonomía municipal también aparece en el Derecho Público provincial mucho antes que a nivel nacional. Acuérdense de la Constitución santafesina de 1921, de la Convención Constituyente cordobesa de 1923, ni qué decir de la gran explosión del Derecho Público provincial a partir del retorno de la legalidad institucional en Argentina con las primeras constituciones de fines de la década de 1980.

Quiero detenerme en este momento puntual porque en el contexto del retorno a la legalidad institucional, en el contexto de un siglo XX dominado por seis gobiernos de facto, con quiebres institucionales tan profundos en Argentina, a este resurgir del Derecho Público provincial argentino le pongo un subrayado para darle una importancia considerable. Porque estamos hablando de volver a la legalidad institucional, de volver a plantearnos como argentinos la necesidad de un pacto de convivencia social y política donde son las provincias las que comienzan a estructurarlo en sus constituciones. Porque, indudablemente, hablar de una constitución

supone hablar de un pacto social, supone hablar de un producto político de una sociedad determinada, supone hablar de esa hoja de navegación a la cual debemos aspirar darle la mayor vigencia y la mayor efectividad.

En este camino las provincias comienzan con San Juan, en 1986, a reformar sus textos constitucionales, y el faro que implicó la Constitución cordobesa de 1987 ha sido, en mi opinión, de gran importancia. Porque en ese contexto, fíjense que luego de Córdoba, en 1987, siguen reformando sus constituciones, Catamarca y Río Negro en el '88, Tucumán en el '90, Tierra del Fuego con su primera Constitución en el '91 y aparecen, de alguna manera, en el constitucionalismo provincial, las notas propias del constitucionalismo en el mundo occidental, en ese momento.

Escucharon que varios se han referido a los derechos reconocidos en la Constitución y que algunos, con visión crítica, han mencionado que, más de una vez, aparecen como un catálogo de ilusiones. Esto tiene toda una explicación en el constitucionalismo post industrial o semi secular del cual hablaba Pedro Frías. Resulta muy interesante estudiar cómo en el constitucionalismo, fruto de la Segunda Guerra Mundial, aparece, entre otras notas muy claras, este tercer momento de lo que implica el constitucionalismo clásico, social y este post industrial que, entre sus características principales –ya comentaba Daniel Vélez, profesor de Harvard– aparece esto del derecho a tener derechos; por lo tanto, no debe extrañarnos, de modo alguno, que la Constitución de Córdoba y, en alguna medida, la Constitución Nacional, se adscriban a este momento histórico y, entonces, aparezca una considerable cantidad de nuevos derechos, donde lo que vamos a cuestionar luego va a ser la efectividad de los mismos. Pero no podemos negar la necesidad, en el contexto histórico institucional

argentino, de un reconocimiento amplio, decidido y valiente de los derechos humanos.

Teniendo en cuenta, como primer foco, la importancia del derecho público provincial argentino en general, y en particular del derecho cordobés, me tomo la libertad de hacer un recuerdo histórico de la importancia de Córdoba para el país.

Justamente, quiero remontarme a la Fundación de Córdoba, el 6 de julio de 1573, donde según Segreti –y de hecho recomiendo una obra que quizás ustedes la conocen, pero que me pareció encantadora– cuando habla de Córdoba y de provincias, pero según los relatos y los testimonios de los viajeros del siglo XVI al XX. Segreti dice que la Fundación de Córdoba, por Luis de Cabrera, no estaba pensada en este lugar, sino que la orden era fundarla donde hoy se encuentra Salta. Y, ¿por qué lo hace así Cabrera? Se los cuento porque creo que define esencialmente lo que significa Córdoba para el país. Lo hace así porque Cabrera cree que es la ciudad que debe servir de enlace entre el Alto Perú y el Océano Atlántico, luego entre los dos Océanos, Pacífico y Atlántico. Fíjense cómo nace de esta manera una ciudad netamente marcada por lo relacionante, lo aglutinante, es una ciudad que tiene como misión ser el pase necesario entre el norte y el sur y entre el este y el oeste. No hay duda que esta grandeza que tiene la concepción original de Córdoba, con su función aglutinante, de interrelacionar el país, necesariamente tiene que forjarle una vocación y un perfil determinado, perfil al cual, creo que deben dar fe y, de alguna manera, la Constitución del '87 lo hace.

Quiero también destacar que con este perfil aglutinante deberíamos redefinir los localismos, e incluso el localismo cordobés –con todo respeto–, porque no puede pensarse un localismo cordobés de la mano de conductas egoístas o encerradas en sí mismas sino, al contrario, el cordobés debe tener

muy presente el todo al cual integra y su función aglutinante en ese todo.

Rescato, también, que son cuna de la cultura con el surgimiento del primer poeta en tierras argentinas, Luis de Tejeda, en el siglo XVII. Indudablemente, como decía Ricardo Rojas, esta presencia cultural tan fuerte le ha valido, incluso en el siglo XVII, este apodo de “la Docta”.

En términos constitucionales muestran ese mismo perfil. Desde el reglamento de 1821, pasando por el Código Constitucional Provisorio de 1847; cuando se dicta la Constitución de 1853, la primera provincia que envía su Constitución al Congreso para su revisión es mi provincia, la de Mendoza –aprovecho para hacer mención- y luego, en 1855, le sigue la provincia de Córdoba.

Los momentos reformistas posteriores, como bien lo citó el doctor Hernández, en 1870, 1883, 1900, 1912 y la de 1923 que, coincido, es una de las Constituciones más importantes, sin perjuicio de la fundante de 1870.

Me detengo en la Constitución de 1949. El caso mendocino fue diferente al cordobés porque la reforma del '49 de Córdoba fue fruto de la habilitación de la Constitución nacional a las Legislaturas provinciales. Coincido en la visión absolutamente crítica de esta manda. Pero en Mendoza –para darles un ejemplo- tuvimos el proceso antes. Mendoza sancionó su Constitución antes de la peronista del '49, luego volvimos a revisarla –perdonen la inconsistencia mendocina- con el mandato de la Constitución nacional del '49.

De esta manera, llegamos a la Constitución de 1987, donde también voy a remarcar la legitimidad de origen y de ejercicio, como decía Pedro Frías, por el amplio consenso alcanzado, no solamente mostrando la madurez de la ciudadanía cordobesa que, justamente, elige convencionales constituyentes con esta pluralidad, sino la madurez de esta clase

dirigente que también decidió colocar una mayoría absoluta como la que puso para seguir “forzando” la necesidad de arribar a consensos. Eso habla a las claras de que una Constitución con ese nacimiento, con esa pluralidad de base, de origen y de ejercicio no podía menos que salir buena, como salió.

Creo que es importante marcar el contexto histórico que le da nacimiento, pero también este contexto de ideas políticas y constitucionales que marca el constitucionalismo postindustrial. No podemos dejar de ver qué plantea este constitucionalismo, del cual la Constitución de 1987 es fruto o es parte, a una sociedad fragmentada por una estructura social, donde aparece la necesidad de normar aspectos de la economía, del trabajo, de la tecnología, con una sociedad que también plantea un debate en relación con la estructura política, la necesidad de referirnos al poder, de institucionalizar los partidos políticos, de redefinir los roles de los órganos del poder y, sobre todo, la Justicia. Pero también nos muestra la necesidad de referirnos a estructuras culturales, valores, significados y, por supuesto, la gran deuda de la Argentina desde el retorno de la democracia: el reconocimiento de los derechos fundamentales.

Hasta ahora han escuchado varios aspectos marcados de la Constitución cordobesa. Me quiero detener en un par de “perlas” que creo que son absolutamente ponderables. Primero, el Preámbulo; creo que tiene una fuerte antropología desde que marca exaltar la dignidad de la persona, que luego lo va a reflejar en el artículo 4°. Marca muy claramente la garantía del pleno ejercicio de los derechos con la enumeración de la libertad, la igualdad, el acento en la solidaridad, el acceso de todas las personas a la Justicia, la educación, la cultura, la economía con visión antropológica al servicio del hombre y la justicia social. Podríamos decir que el Preámbulo de su Constitución es el núcleo básico no negociable en lo que su-

pone para Córdoba –con todo respeto- pensar en una futura reforma de la Constitución. Ese Preámbulo es un baluarte que deberían, si quieren, retocarlo para lustrarlo un poco más y mejorarlo, pero manteniendo las bases de ese núcleo duro.

También quiero destacar lo que para mí supone ese primer capítulo de Declaraciones de Fe Política; es otra perla que tiene y que hay que conservar y que hay que repotenciar. Desde el conocimiento del Estado social y democrático de derecho –al cual ya se han referido mis colegas-, la forma de Estado federal, con el federalismo de concertación, del maestro Pedro Frías acá presente, aglutina en ese primer Capítulo todo lo relativo a cuestiones que tienen que ver con el diseño del poder, porque también supone, como presupuesto para hacer efectivas esas “fes” políticas, el diseño del poder acotado y limitado y el amplio reconocimiento de todos los derechos de primera generación, los derechos clásicos y, por supuesto, los derechos sociales que van a ser repotenciados en el texto constitucional, con la inclusión sumatoria de los derechos de tercera generación.

Quería detenerme en el texto constitucional de ustedes, por ejemplo, en la cláusula federal y en la cláusula de defensa del orden constitucional que, como ya escucharon, sirvieron, sin duda, de precedente a nuestro artículo 36. Pero también a las demás Constituciones provinciales que se reformaron luego, porque esta iniciativa cordobesa también fue replicada por las provincias, antes del '94 y, por supuesto, después.

En materia de internacionalización de derechos humanos –se acuerdan, ya escucharon que expresamente se dispone que se publique el texto con el anexo de las dos grandes declaraciones de derechos, la americana y la Declaración Universal de Derechos del Hombre-, pero les agrego más elementos, por ejemplo, el artículo 18, que es de avanzada. El artículo 18 de ustedes dice que todas las personas en la Provincia gozan

de los derechos y garantías que la Constitución nacional y los tratados internacionales, ratificados por la Argentina, reconocen, y están sujetos a los deberes y restricciones que imponen. ¿Saben por qué es de avanzada? Porque estamos hablando de 1987. Todavía no teníamos, por ejemplo, el fallo Ekmekdjian c/Sofovich, que es del año '92, donde viene la Corte a revertir la jerarquía de los tratados y ponerlos por encima de las leyes y por debajo de la Constitución.

En 1987 no teníamos, por supuesto, la reforma constitucional del '94, y ya la Constitución cordobesa está poniendo a la Constitución y a los tratados internacionales en un pie de igualdad; claro, acá no está hablando de jerarquía, por supuesto, pero los está mencionando en el mismo artículo, mostrando ya de parte del constituyente cordobés la luz de atención para el constituyente nacional de tener que cambiar la estructura o jerarquía normativa a nivel nacional que, si recuerdan, hasta este momento regía la Constitución de 1853, la Constitución era ley suprema y por debajo estaban las leyes y los tratados. La Constitución cordobesa con este artículo avanza y ya le da el presupuesto para lo que luego será Ekmekdjian c/Sofovich, en el año '92 y, por supuesto, la reforma de la Constitución del '94.

Es muy interesante la enunciación de los derechos del artículo 19; es muy interesante el antecedente de los mecanismos de democracia semidirecta, de iniciativa y consulta, pero no solamente por haber sido antecedentes de la reforma del '94, sino porque es mejor que la reforma del '94, en mi humilde opinión. Porque no solamente plantea la iniciativa legislativa para la sanción de la norma sino para la derogación de ella. Por supuesto, iniciativa legislativa que luego tratará la Legislatura, pero es mucho más amplio que el texto del artículo 39, y lo veo mucho mejor: permitir también la iniciativa para la derogación de normas vigentes.

No podían faltar los deberes, pero lo que advierto como elemento interesante es que no son solamente los deberes para con el Estado, sino que aquí hay un compromiso social: hay una visión antropológica del hombre en sociedad, porque hay deberes que no tienen que ver sólo con el Estado sino que tienen que ver con los deberes para con los demás ciudadanos, con los demás habitantes de la vida en sociedad, lo que implica la salud, lo que implica el trabajo, lo que implica la solidaridad.

En torno a las garantías, ya se comentaron los grandes avances en torno a garantías que hasta ese momento no aparecían en el horizonte jurídico argentino, como el habeas data. Quizás, a modo de crítica, podríamos decir que hay demasiada reglamentación de las garantías en la Constitución, pero no dejo de advertir el contexto en el cual se dicta. Estábamos volviendo a la democracia, solamente con un par de años de ejercicio. Necesariamente había que reforzar todos los principios que implicaban garantías fundamentales para la efectividad de los derechos.

Muy aplaudibles son las políticas especiales del Estado que fueron, de alguna manera, uno de los caballitos de batalla en el Derecho Público provincial. Las Constituciones que se reforman en este período, todas contienen planificaciones estatales, normativas sobre la economía y su rol social; normativas que hacen al Estado involucrado directamente en la efectividad de los derechos y en lo que implica, de alguna manera, la vigencia de las normas constitucionales.

En cuanto a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, no quiero extenderme en el tiempo. Quizás, a lo que ya han expuesto mis colegas en esta mesa, podría hacer una mención para reforzar la independencia de algunos órganos, como el Ministerio Público, si se diera, opino, como órgano extra poder, o el Tribunal de Cuentas, plantearlos, quizás, en

una sección separada del Poder Legislativo, como a nivel nacional está el Ministerio Público. Pero, claro, esto supone una toma de posición respecto a esto, si se entiende o no que es un órgano extra poder. En mi posición, entiendo que sí lo son, el Ministerio Público debiera estar aparte. No me parece que el Fiscal de Estado tenga que tener la periodicidad de los cinco años que le fija la Constitución porque le puede restar independencia respecto del poder político, y cualquier situación de la realidad que se asemeje a esto, es pura coincidencia. Reforcemos la independencia de estos órganos.

Asimismo, son muy importantes los principios para la Administración Pública provincial y municipal, por lo que ésta es una “joya” que también tienen, que es reafirmar desde los principios de responsabilidad del Estado –responsabilidad de los funcionarios y de los agentes, que involucra la responsabilidad del Estado- hasta todos aquellos principios del estado de derecho, de los que se supone hoy que la Administración Pública provincial y municipal no puede jamás pretender escaparse.

Para terminar con las “perlas”, que quizás es una de las que más relucen, porque vengo de esa rama y me encanta el Derecho Municipal, es la autonomía municipal en Córdoba. Creo que ustedes son una provincia pionera en la descentralización del poder, porque de lo que trata la autonomía municipal desde varios aspectos es, por un lado, del reconocimiento de la vigencia sociológica de las comunidades y empoderarlas, pero, sobre todo, de descentralizar el poder, y lo digo desde una provincia opuesta, porque en Mendoza estamos en esto en deuda con la Constitución nacional, porque no tenemos todavía descentralización del poder con autonomía municipal plena. Y porque creo que ustedes han sido y son en esto un faro que guía a las demás provincias, porque han sabido

colocar en esta Constitución en temas municipales las sabias enseñanzas de toda la escuela de Derecho Público cordobés.

Creo que no por nada desde la cátedra de Arturo Bas, en el año 1907, con la fuerte presencia cultural, jurídica e institucional de la Universidad Nacional de Córdoba, y fruto de todo ello, surge este texto constitucional; la Escuela de Derecho Público cordobés, Pedro Frías y los profesores que acá nos acompañan marcan necesariamente un nivel de calidad institucional democrática y en términos de autonomía municipal tan elevado que la Constitución de 1987 ha sido y es un faro muy importante.

Fijense que receta lo que es el pensamiento de la escuela cordobesa del doctor Hernández, que luego se vuelca en la Constitución de 1994; fijense que estamos hablando de los mismos términos: autonomía institucional, política, administrativa y económico-financiera; leyendo esos términos y buscando luego las obras de Derecho Municipal de Hernández, de la escuela cordobesa, aparece claro que son los autores, y son fruto de todos esos años y siglos de investigación sobre el tema.

La autonomía municipal cordobesa supone el máximo exponente de descentralización del poder sobre la base de la organización municipal, la base sociológica, avanzando y dando pie a que hoy las provincias argentinas, salvo Buenos Aires, Mendoza y La Rioja, entre otras que parece que sí pero no, por ejemplo, San Juan que, si bien tiene en su texto el municipio de base sociológica, como Córdoba, en la realidad siguen siendo los municipios-departamentos, como en su Constitución originaria.

Fuera de estos casos, que realmente son los que hay que mejorar, el resto de las provincias ha copiado este buen modelo cordobés de descentralizar sobre la base sociológica, luego

distinguiendo categorías de municipios, donde ustedes –sabiamente- no les han colocado la palabra “categoría” sino que hablan de ciudades, municipios y comunas.

Además, otorgando autonomía plena, con la capacidad de dictar su propia Carta Orgánica y las demás autonomías política, administrativa y económico-financiera, que es plena solamente a las ciudades con un número de habitantes que quizás sí deberán justamente revisar, o no, –eso es materia legislativa. También el resto de los municipios y comunas sin autonomía institucional, con posibilidades de desarrollo de la mano de la autonomía política, donde los vecinos elijan a sus propias autoridades, transformando al vecino de cualquier ciudad, villa o pueblo cordobés en un ciudadano de primera categoría, es decir, que puede elegir a sus autoridades, y lo digo con el dolor de que en la Provincia de Mendoza no tenemos esta posibilidad. En Mendoza sólo eligen autoridades reales quienes viven en ciudades cabeceras de departamento, mientras quienes viven en villas o ciudades que no son cabeceras eligen autoridades para la ciudad cabecera, lo que realmente desfigura y fractura la representación y la democracia.

Para terminar, creo que la Constitución de 1987, como decía Pedro Frías, parece expresar una sociedad moderada, que sin ser conservadora es evolutiva, una sociedad que se renueva en la tradición, una Constitución de compromiso, de consenso, que buscó contener, retener o limitar abusos.

Creo que, más allá de las críticas que el profesor Gentile y otros han expresado, que tienen que ver sobre todo con esta Casa, con el Poder Legislativo, donde muchas veces el armado final del texto constitucional depende de la función de los legisladores, quizás habría que hacer un llamado para terminar de cerrar ese texto, en términos de cumplimiento, con el dictado de las normas bases o fundamentales. Quizás éste sea uno de los grandes cometidos para una futura reforma consti-

tucional: buscar el mecanismo constitucional para evitar que estas situaciones se generen y que, de alguna manera, el vacío legislativo conspira contra la aplicación de esta norma.

Para terminar, como dijo Segreti, refiriéndose a la fundación de Córdoba: “Córdoba nace con un incontenible desborde de fe en el futuro”, y creo que a esa fe en el futuro la Constitución del '87 la muestra y nos renueva a todos los argentinos la fe en el futuro de la Argentina.

Muchísimas gracias. (Aplausos).

Sr. Moderador (Ford Ferrer).- Muchas gracias doctora Ábalos.

Particularmente, quiero reconocer no solamente su exposición excelente sino su generoso gesto hacia la doctrina cordobesa y hacia el gran maestro que fue el doctor Pedro J. Frías.

En referencia a nuestro fundador, que nosotros los cordobeses muchas veces nos olvidamos, esa decisión de la que usted habla, lamentablemente, le costó la vida, porque a raíz de que la tenía que fundar en otro lado y parece que ya era cordobés e insistió en su fundación en este lugar, eso fue utilizado lamentablemente como pretexto para acusarlo de desobediencia y terminar sus días con una cruel muerte en los pagos de Santiago del Estero, por garrote vil, según dicen.

La otra referencia, son los faros; Córdoba no solamente fue la cuna de Luis de Tejada, el primer poeta americano, sino que fue cuna del primer colegio femenino de América, es decir que también en materia de educación de las mujeres ha resultado pionera.

Muchas gracias.

Vamos a dejar abierto un espacio de cinco minutos por si alguno de los panelistas quiere hacer alguna aclaración o intervención, si no, cedemos la palabra al auditorio por si

alguien quiere hacer alguna pregunta, aclaración o intervención. Parece que las exposiciones han colmado todas las expectativas.

Muchas gracias a todos.

Para la clausura de esta primera parte de las Jornadas, invitamos al presidente provisorio de la Legislatura de la Provincia de Córdoba, Oscar Félix González, a hacer uso de la palabra

Sr. Presidente (González).-

Solamente quiero agradecerles a todos por la participación. Estamos muy complacidos desde ayer con todas las actividades que hemos organizado, en función de que se cumplen los treinta años de la Constitución de 1987.

Estamos llegando al término de la primera parte de la jornada de hoy; nuevamente, quiero agradecerles a todos, muy especialmente a nuestros panelistas y expositores.

Invito al amigo decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba y vicerrector de la Universidad, Pedro Yanzi Ferreira, para que cierre esta primera parte de la Jornada.

Sr. Yanzi Ferreira.- Buenos días.

Señor presidente provisorio de la Legislatura de la Provincia, señores expositores, señores panelistas, nuevamente, felicitaciones.

Señores legisladores, representantes de la Universidad Nacional de Córdoba, de la Universidad Católica de Córdoba, de la Universidad Blas Pascal, de la Universidad Siglo 21, expositores, participantes, señores convencionales constituyentes, señoras y señores: como Vicerrector de la Universidad Nacional de Córdoba e integrante del Comité Académico, constituye para mí un honor participar en este acto de clau-

sura de la Jornada Provincial Trigésimo Aniversario de la Reforma Constitucional de la Provincia de Córdoba, organizada por Legislatura de la Provincia.

La Universidad Nacional de Córdoba es una casa de altos estudios cuyo Colegio Máximo impartió Derecho Canónico y Derecho Romano desde el 22 de agosto de 1791, en que se crea la Facultad de Jurisprudencia.

Tras 226 años de lúcida existencia, debo recordar que es misión de la Universidad como Institución promover los valores sustanciales de la sociedad y el pueblo al que pertenece, entre otros, como la apertura hacia la comunidad, la educación plena de la persona humana, la difusión del saber superior entre todas las capas de la población mediante programas de extensión cultural, proyectar su atención permanente sobre los grandes problemas y necesidades de la vida, colaborando desinteresadamente en su esclarecimiento y solución, tal como lo dispone expresamente nuestra Carta Magna universitaria, el artículo 2º del Estatuto de la Universidad, reiterando que la norma fundamental de nuestra institución de educación superior es procurar los valores que han expresado los reformistas de 1987.

La Facultad de Derecho de nuestra Casa de Trejo tiene una larga tradición como protagonista en el quehacer jurídico y social del país. Es nuestra responsabilidad priorizar el apoyo para que dicha tradición continúe y, en concurrencia con los nuevos procesos históricos y de transformación de nuestras realidades, lo es también contribuir con el aporte que esta unidad académica pueda realizar para el desarrollo de la cultura jurídica de nuestra sociedad. En este sentido, nuestra Facultad de Derecho, en cumplimiento de estos objetivos, no puede permanecer ajena a eventos de esta naturaleza, y debe participar con el fin de alcanzar los objetivos propuestos de

acceder a niveles de excelencia en la formación de su comunidad universitaria.

Córdoba ha demostrado con creces poseer una hidalga tradición jurídica en el cultivo del Derecho Público.

Ayer recordamos que un 28 de febrero de 1834 se creó la Cátedra de Derecho Público, y es por ello que destaco la importancia e indudable jerarquía que revisten estas Jornadas Provinciales del 30º Aniversario de la Reforma Constitucional de la Provincia de Córdoba.

La Constitución de Córdoba, sancionada al 29 de abril de 1987 por la Convención Constituyente, conformada por 76 convencionales y presidida por Roberto Losteau Bidaut, quien fuera profesor consulto y titular de Derecho Político, es una de las muestras más relevantes y trascendentes de nuestro constitucionalismo provincial. Además, sirvió como punto de partida de otras reformas provinciales e, incluso, de la última reforma constitucional de nuestra Carta Magna en 1994.

El texto de 1987 consta de un preámbulo y 200 artículos, y de una disposición complementaria que dispone la publicación como anexo a toda edición oficial de los textos de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y de la Convención Americana de Derechos Humanos, convirtiéndose en precursor del impacto del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el ámbito subnacional, como así también en 15 disposiciones transitorias. La sistematización es la que mantiene la Constitución vigente.

Esta reforma significó la organización de nuestro Estado provincial alrededor de principios que garanticen el respecto a la dignidad esencial del hombre. En efecto, el Preámbulo establece como fin de la Convención Constituyente que aprobó la reforma y de la Carta Constitucional que sancionó, exaltar la dignidad de la persona y garantizar el ejercicio de sus derechos, reafirmar los valores de la solidaridad, la igualdad y

la libertad, declarando que la economía está al servicio del hombre y de la justicia social, y que el capital y la propiedad deben cumplir una función social.

Uno de los aspectos más importantes que, a su vez, constituye un valioso aporte para la historia de nuestra Provincia, fue el de su legitimidad, ya que -como lo he dicho- los 76 convencionales constituyentes que llevaron a cabo el proceso de reforma fueron elegidos democráticamente, siendo el resultado del acuerdo entre las diversas fuerzas políticas: Unión Cívica Radical, Peronismo Renovador, Partido Justicialista, Democracia Cristiana y Unión Demócrata del Centro.

Asimismo, la imperiosa necesidad de acuerdos y concesiones políticas de la época, sumada a la advertencia de que se estaba ante una oportunidad histórica de un debate a futuro, hicieron que se actualizara, conforme al tiempo y a las proyecciones de la época, una Carta Magna que recogió las necesidades sociales y las experiencias vividas en el país y en nuestra querida Provincia.

Fruto de esto fue la sanción de un texto de avanzada que reconocía nuevos y ágiles institutos, tales como: Acción de Amparo, Habeas Corpus, Iniciativa Popular, Referéndum, Defensor del Pueblo, Consejo Económico y Social; y protegía con más ahínco la dignidad de las personas en su faz individual y social, en aras del bien común, reconociendo, por ejemplo, los derechos del trabajador, de la ancianidad, de la juventud y de la niñez; la protección del ambiente; la cultura, la salud, la educación, la autonomía municipal, los valores democráticos, la república y el sistema participativo y la tutela a la garantía de un mejor y más amplio servicio de Justicia, en un concierto federal.

Pero, debo reconocer la dilación existente en la reglamentación de algunas disposiciones consagradas por los reformistas de 1987, tales como un Código Procesal Consti-

tucional, iniciativa presentada por Jorge Gentile, mi querido amigo; elecciones internas abiertas, simultáneas y obligatorias para los candidatos de los partidos –artículo 104-; voto de preferencia para las listas de legisladores de distrito único – artículo 78.

No se cambió la división territorial de los departamentos por el de regiones –artículos 104 y 107.

En cuanto al Defensor del Pueblo, no puede funcionar en Tribunales –citaron un catálogo en estas jornadas y seguramente va a ser motivo de discusión dentro de un rato-, por carecer de legitimación procesal.

Por ejemplo, los Consejos de Partidos Políticos y el Económico Social, no funcionan efectivamente, conforme a los artículos 33 y 125.

Compartí el proceso constituyente como convencional, en el año 2001, con la nueva reforma constitucional que se orientó hacia la unicameralidad.

La Comisión Consultiva de Expertos para la Reforma política electoral, designada por el Gobernador Juan Schiaretti en 2008, se propuso realizar, mediante un proceso amplio y plural de consultas, un diagnóstico sobre las fortalezas y debilidades del sistema político electoral en la Provincia de Córdoba y, con base en el mismo, formular una propuesta de reforma dirigida a la modernización y fortalecimiento de dicho sistema, consciente de que el Poder Legislativo es la única institución con facultades y atribuciones constitucionales para aprobar una reforma política electoral.

Por todo ello, y para terminar, quiero expresar el reconocimiento y las felicitaciones a la Legislatura de la Provincia de Córdoba –como dije al comienzo-, en la persona de su presidente, del Vicegobernador –hoy a cargo del Ejecutivo- Martín Miguel Llaryora, por esta iniciativa de llevar a cabo estas jornadas en conmemoración a los 30 años de la Constitución

de 1987, y a cuantos trabajaron con dedicación, con esmero y entusiasmo para que esta Jornada Provincial Trigésimo Aniversario de la Reforma Constitucional de la Provincia de Córdoba pudiera llevarse a cabo.

También, va mi reconocimiento, agradecimiento y felicitaciones a los señores miembros del comité organizador: José Emilio Ortega –el alma mater de esta jornada-, Federico Arce, Juan Ferrer, Victorino Solá, Hugo Zanatta, Lucas Leonardo Moroni Romero, Alfredo Alonso, Enzo Cravero, Micaela Cammertoni y Florencia Batistella; a los demás integrantes del comité académico: doctor Antonio María Hernández –mí querido amigo-, Luis Zalazar, Guillermo Barrera Buteler, María Eugenia Cantarero y Guillermo Ford Ferrer; a todos y cada uno de los expositores, panelistas, convencionales constituyentes, representantes de las distintas Facultades de Derecho de las Universidades Nacional y Católica de Córdoba, de la Blas Pascal, de la Siglo 21. Para todos ellos –no sé si me he olvidado de alguien-, pido un fuerte aplauso. (Aplausos).

Por último, quiero agradecer especialmente a la Legislatura de la Provincia, al señor Presidente Provisorio Oscar González, y a la organización de esta jornada, por haberme elegido para participar en este acto de clausura de esta importante jornada.

Auguro el mayor de los éxitos a las comisiones de trabajo que dentro de poco van a comenzar a trabajar.

Muchas gracias. (Aplausos):

Sr. Moderador.- Hemos escuchado la palabra del profesor doctor Ramón Pedro Yanzi Ferreira, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba y Vicerrector.

A todos ustedes, muchas gracias.
Es la hora 13 y 23.

*Nora Mac Garry – Graciela Mareto
Subdirectoras del Cuerpo de Taquígrafos*

ÍNDICE

Prólogo	7
Oscar Félix González	
Introducción	11
José Emilio Ortega	
Primera parte	17
Comunicaciones y ponencias	
Los valores en la Constitución de Córdoba de 1987, treinta años después	
Walter F. Carnota	19
La mujer en el campo político en la Provincia de Córdoba	
Diego Alberto Cevallos Ammiraglia	23
Reflexiones sobre la tutela del medio ambiente en la Constitución de la Provincia de Córdoba	
Matías Gómez	30
El federalismo como garantía de derechos fundamentales: el derecho a la vida en la Constitución de Córdoba	
Matías Pedernera Allende	34

La creación de nuevos colegios profesionales en Córdoba. Su fundamento constitucional Giovana Repetto	41
El federalismo de concertación en la reforma de la Constitución de la Provincia de Córdoba del año 1987 Marcelo Bernal	48
La audiencia pública legislativa en Córdoba: su relevancia democrática en el marco de la Constitución de 1987 César D. Baena	64
La constitucionalidad del artículo 58 de la Constitución provincial Federico Martín Arce	78
La ley 10.355 (De protección de la ribera de los ríos) y su fundamento en la Constitución provincial Ana Laura Alonso	92
La unicameralidad y la bicameralidad bajo la luz de las reformas constitucionales de 1987 y 2001: un estudio de caso. Santiago Martín Espósito	104
El deber de motivar legal y lógicamente las sentencias en el artículo 155 de la Constitución provincial como garantía de debido proceso y su implicancia en el diseño de participación ciudadana en la justicia penal. Carlos Martín Villanueva	131
Reelección del gobernante – la no conveniencia en la sociedad cordobesa. Un repaso histórico Jorge Alberto Furque	155
Voces y ecos en la legislatura de Córdoba Jorge Orgaz	169

Constitucionalizar un siglo de lucha. La reforma de 1987 y el derecho del trabajo en perspectiva histórica Gastón Pintos Iacono Juan Ferrer	183
Los deberes de los magistrados y funcionarios en la Constitución provincial Maximiliano R. Calderón Paulina R. Chiacchiera Castro	206
Limitación a la reelección indefinida de intendentes y presidentes comunales José Luis Pérez	219
La reforma y su incidencia en la protección de la persona humana vulnerada por la trata de personas Patricia Elena Messio Javier I. Fernández, Ezequiel López Messio y Rodrigo López Messio	227
Las comisiones de investigación en el derecho público provincial Efraín Rodolfo Gastesi	240
Los entes intermunicipales en la Constitución de Córdoba: personas jurídicas de derecho público Alfredo Ignacio Alonso	263
El principio de solidaridad en la Constitución de la Provincia de Córdoba y la organización del notariado Esteban Bepré	279
El principio de subsidiariedad y los tratados interjurisdiccionales. Encuadre constitucional. Experiencia reciente en la Provincia de Córdoba José Emilio Ortega	304

Segunda parte	
Homenaje y jornada académica	325
Legislatura de la Provincia de Córdoba	
Versión taquigráfica	329
Jornada provincial 30º aniversario Reforma Constitucional de la Provincia de Córdoba	
Versión taquigráfica	349

La realización, por la Legislatura de Córdoba, de una serie de eventos conmemorativos de los treinta años de la Reforma de la Constitución Provincial –uno de ellos coorganizado con las Universidades Nacional de Córdoba, Católica de Córdoba, Blas Pascal y Siglo 21- motivó una interesante amalgama de expertos en derecho constitucional, figuras públicas de los campos ejecutivo, legislativo y judicial, integrantes de la comunidad académica, del campo profesional y otros. Este libro refleja la densidad y variedad de contribuciones logradas en un marco excepcional para la reflexión y la propuesta. Juristas de la talla de Domingo Sesín, Antonio Hernández, Mario Midón, Gabriela Ábalos o Ricardo Muñoz, dejaron su impronta en conferencias magistrales, que enfocan de un modo original y renovado aspectos profundos del constitucionalismo provincial en general y del caso cordobés en particular. Figuras de jerarquía, como Walter Carnota, Patricia Messio o Efraín Gastesi, se entremezclan con nuevas generaciones de especialistas como Paulina Chiacchiera Castro, Alfredo Alonso, Juan Ferrer, Carlos Villanueva, Esteban Bepré o Jorge Orgaz; en un abanico de opiniones que en formato de comunicaciones y ponencias ofrecen un completo panorama del “derecho vivo”; abordando con la excelencia propia de sus convincentes trayectorias temas como concertación, subsidiariedad, autonomía, colegiación profesional, solidaridad, ambiente, salud, vivienda, institucionalidad, judicatura, trata de personas, etc. Finalmente, la recuperación del homenaje a los convencionales, trae también voces renombradas: Jorge Gentile, Ricardo del Barco o Roberto Cornet, entre otros, aportaron su extraordinaria experiencia jurídica, política y académica. En esta edición conjunta entre el Poder Legislativo de la Provincia de Córdoba y la Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba, se funde un esfuerzo tendiente a recuperar la Constitución desde su dinámica y actualidad que, aún reconociendo fuentes y fundamentos, no se agota en la conmemoración, ni se nutre de nostalgia.



Universidad
Nacional
de Córdoba

