

**Autor/es:** Ábalos, María Gabriela El Derecho Constitucional, [2017] - (14/07/2017, nro 14.223) [2017]

## **Los treinta años de la Constitución de Córdoba de 1987 y su incidencia en el constitucionalismo nacional y provincial(\*)(\*\*)**

I

### Introducción

El análisis que se propone de la Constitución de la Provincia de Córdoba sancionada en 1987 parte de resaltar con especial énfasis la importancia del constitucionalismo provincial desde varios puntos de vista, desde su mayor amplitud en comparación con el derecho constitucional nacional hasta su función constitutiva y precedente del derecho federal.

Como ya lo expresaron Alberdi y Gorostiaga, en una interpretación auténtica del espíritu que presidió a la obra de los constituyentes de 1853, el poder reservado al gobierno local es más extenso que el nacional porque es indefinido y comprende todo lo que abraza la soberanía del pueblo, mientras que el poder general es limitado y se compone en cierto modo de excepciones; el gobierno de las provincias viene a ser la regla y forma el derecho común, el Gobierno federal es la excepción(1). En efecto, en todo sistema federal los Estados pueden servir como laboratorio para profundizar experimentos sociales, económicos y de diversa índole, sin riesgos ni perjuicios para el resto del país(2).

En el caso argentino se pueden rescatar ejemplos importantísimos de esta labor dentro del campo jurídico, desde el ejercicio de poder constituyente en las provincias con anterioridad a la conformación del Estado federal en la Constitución de 1853, como es el caso del “Reglamento Provisorio de la Provincia de Córdoba para el régimen de las autoridades de ella” que data de 1821, pasando por la recepción en germen del constitucionalismo social que se vislumbra en las Constituciones de Tucumán de 1907 y de Mendoza de 1910 y 1916. Más cercanamente los avances en materia de autonomía municipal en las Constituciones de Misiones y Neuquén de mediados del siglo XX, hasta el movimiento constituyente que se inicia en 1986 con la Provincia de San Juan y que da cabida a las incorporaciones de los derechos de tercera generación, los mecanismos de democracia semidirecta, el fortalecimiento de las autonomías municipales, la institucionalización del Ministerio Público, del Tribunal de Cuentas, de la Fiscalía de Estado, del Consejo de la Magistratura, entre otras importantes disposiciones(3).

En este sentido, las tres décadas de la Constitución de Córdoba de 1987 merecen un tratamiento detenido y prolijo, una puesta en valor de su rol de faro conductor que iluminó a la posterior reforma nacional de 1994, como también derrochó sus enseñanzas en el constitucionalismo provincial que devino con posterioridad. Para ello cabe analizar en términos generales el gran movimiento reformador provincial que se inicia en 1986 y sus principales características, para luego adentrarse en las primordiales notas de la Constitución cordobesa, aspirando a efectuar un merecido balance a sus treinta años de sanción.

En este intento, y con todo el respeto que merece esbozar consideraciones sobre un texto constitucional con mirada foránea, cabe la cita obligada al maestro cordobés Pedro José Frías cuando define a la Constitución como “el compromiso normativo fundamental sobre el orden social querido para una comunidad”, y continúa reflexionando que “su supremacía y su vigencia no dependen tanto de la intención del constituyente como de su estrategia de futuro y de su capacidad para programar el cambio”(4); en esta línea se inscribe sin duda la Constitución de 1987.

II

## El poder constituyente provincial desde 1986

En el constitucionalismo público provincial argentino desde 1853 hasta 1986 se observa en general una cierta línea en torno al ejercicio del poder constituyente de segundo grado, puesto que este se encadena en buena medida al poder constituyente nacional. Así, las provincias argentinas dictan sus primeras Constituciones luego de 1853 a la luz de las exigencias contenidas principalmente en el art. 5° de la Carta Magna nacional. Luego las principales reformas constitucionales a nivel nacional traen aparejada la misma iniciativa en las Provincias.

Fundamentalmente esto se debe al principio de supremacía del ordenamiento nacional por sobre el provincial, enmarcado por los arts. 31, 27 y 28, y luego de la reforma de 1994, el 75, incs. 22 y 24, a los que se suman los arts. 5° y 123, entre otros, de la CN, que obligan a las provincias a dictar sus constituciones respetando los lineamientos fijados a nivel nacional. En especial el art. 5° citado condiciona la garantía del goce y ejercicio de las instituciones provinciales a que cumplan con el sistema representativo y republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, asegurando su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria.

Como ejemplo de la limitación que este artículo impone al poder constituyente provincial es de recordar que el antiguo art. 5° de la Constitución de 1853 establecía que “las Constituciones provinciales serán revisadas por el Congreso antes de su promulgación”. Claro indicio del signo de sujeción jurídica bajo el que nacieron nuestras provincias al momento de su reconocimiento constitucional(5). Con la reforma de 1994 esta subordinación se ve reforzada pues, a través del art. 123, se agrega un nuevo condicionamiento al poder constituyente provincial, cual es el reconocimiento de la autonomía municipal.

Sin embargo, a partir del retorno de nuestro país a la legalidad institucional en 1983, se produce el fenómeno inverso. Desde 1986 trece provincias argentinas reforman sus constituciones sin que modificaciones en el orden nacional así lo impusieran. En efecto, comenzando con la Provincia de San Juan en 1986, reformaron sus textos fundamentales las Provincias de Jujuy, La Rioja, Salta y Santiago del Estero, mientras que Córdoba y San Luis lo hacen en 1987, Catamarca y Río Negro en 1988, Tucumán en 1990, Tierra del Fuego y Formosa en 1991 y Corrientes en 1993. Este ciclo de reformas propio de fines de la década del ochenta y principios del noventa se caracteriza principalmente por enmarcarse en el contexto de la transición democrática, buscando adaptar las constituciones a las nuevas realidades de las democracias de partidos y a las tendencias más modernas de reconocimiento de nuevos derechos y garantías propios del constitucionalismo posindustrial o finisecular, con la recepción de los principios económicos que se imponen en el resto del mundo, de las nuevas estructuras estatales nacidas de las autonomías locales, de los avances de la descentralización, de las exigencias de los procesos de integración regional y, sobre todo, de las demandas de participación y protagonismo de la sociedad civil encausadas en los nuevos mecanismos de democracia semidirecta como la iniciativa popular, la consulta, la revocatoria de mandatos, etc.

Luego de la reforma nacional de 1994, cinco provincias reforman sus textos fundamentales ese mismo año: Buenos Aires, La Pampa, Chubut, Chaco y Santa Cruz, tratándose de un ciclo reformista desencadenado por la reforma nacional de 1994 que se centró, sobre todo, en la recepción de las innovaciones contenidas en aquella. Años después actualizan sus textos constitucionales a la luz del modelo nacional en algunos casos, y en otros, por las coyunturas político-partidarias locales, Santiago del Estero en 1997, Salta y Santa Cruz en 1998, La Rioja en 1998 y 2002, Córdoba en el 2001, Formosa en el 2003, y más recientemente Santiago del Estero a fines de 2005, Neuquén y Tucumán en el 2006, Corrientes en el 2007, y La Rioja y Entre Ríos en 2008.

Entre las provincias que luego de 1994 aún no modifican en forma parcial o total sus textos constitucionales se encuentran Mendoza, con su Constitución vigente de 1916, aunque con algunas enmiendas de un solo artículo, como en 1985 la que introduce la elección directa del gobernador, hasta la reciente de 2005 del art. 151 que contiene la prohibición de indexación salarial a los jueces. También en este grupo ubicamos a Misiones con su Carta Magna de 1958/64, Santa Fe con su Constitución de 1962 y Tierra del Fuego con su primer texto fundamental de 1991.

### III

#### Córdoba para el país

A. El 6 de julio de 1573 don Jerónimo Luis de Cabrera funda la ciudad de Córdoba con “un incontenible desborde de fe en el futuro”, en palabras de Segreti, ya que ningún requerimiento de ese momento parecía justificar la fundación en el lugar en que la realiza, puesto que la orden impartida fue la de fundarla en los parajes donde hoy se asienta la ciudad de Salta. “Ni la tierra fértil, ni el aborigen trabajador, ni la posibilidad de encontrar grandes yacimientos de metales preciosos son suficientes para explicar su nacimiento”; la razón obedeció sin duda a que la ciudad debía servir de enlace entre el Alto Perú y el océano -Atlántico, y ulteriormente debía posibilitar la comunicación entre los dos océanos al relacionar las ciudades de Chile y del Río de la Plata(6).

Nace como una ciudad relacionante y aglutinante, fuerte impronta a la que se le suma, en la clara intención de su fundador, la misión de ser el paso necesario para alcanzar las tierras australes. No hay duda de que hubo grandeza en la concepción y gran acierto, ya que apenas asentada comienza a cumplir el papel relacionante para el que fuera fundada. Establecida Buenos Aires en 1580, se delinean con fijeza los dos caminos tradicionales que surcan el país concluyendo en la ciudad del Plata, uno del norte y otro del oeste, con la ciudad de Mendoza, ya fundada desde 1561.

Esta función interrelacionadora de la ciudad de Córdoba infunde en sus hijos una especial vocación omnicomprendiva que alcanza o cubre todas las partes que integran su esfera de influencia, como bien resume Segreti: “la vocación de esta tierra es aglutinante”(7). Desde Cuyo y Chile, el Alto Perú, el Litoral y Buenos Aires se comunican a través de ella sin que puedan prescindir de ella, como Córdoba no tiene razón de ser si alguno de ellos desapareciera. Es de resaltar esta figura envolvente e interdependiente.

Esa semblanza puede redefinir el localismo cordobés y ya no como asimilación a conductas egoístas encerradas en sí mismas, sino como un conjunto de condiciones que caracterizan muy particularmente a un modo especial de ser, que parte de una esencia omnicomprendiva de esferas situadas fuera de sus límites territoriales, que se abren gestando un sentimiento aglutinante. Es una provincia que siente el todo, con un sentimiento nacional muy arraigado(8).

Es además cuna de la cultura: vio nacer al primer poeta que haya surgido en tierra argentina, Luis de Tejeda (1604-1680), enmarcado dentro de la literatura del barroco, ello en palabras de Ricardo Rojas en su Historia de la Literatura Argentina, seguido por la fundación de la Universidad Nacional de Córdoba, la más antigua del país, cuyo origen se remonta al primer cuarto del siglo XVII sobre la base del Colegio Máximo de la mano inspiradora de los jesuitas, inaugurada en abril de 1622(9).

B. Córdoba también marca su impronta constitucional con su primer documento constitucional anterior a la formación del Estado federal, fue en 1821 durante la gobernación del Gral. Juan B. Bustos que se dicta el “Reglamento Provisorio de la Provincia de Córdoba para el régimen de las autoridades de ella”, que mantuvo su vigencia después de la adhesión de Córdoba al Pacto Federal de 1831, y luego reemplazado por el “Código Constitucional Provisorio” de 1847.

Sancionada la Constitución Nacional en 1853, si bien fue Mendoza la primera provincia en sancionar su texto fundamental en 1854, con base en un proyecto alberdiano, Córdoba lo hace en 1855 cumpliendo con el envío al Congreso federal para su aprobación. Luego vuelve a poner en funcionamiento su poder constituyente condicionado en 1870, 1883, 1900, 1912, 1923, 1949 (por la Legislatura provincial(10) y que se deja sin efecto en 1955), 1987 y 2001. Es importante señalar, por ejemplo, la huella que la Convención Constituyente Reformadora de 1923 deja en relación con la autonomía municipal. En efecto, la Comisión de Régimen Municipal produjo un importante despacho que, de haber sido aprobado, hubiera dotado a la Provincia de Córdoba de la legislación más avanzada del país en aquellos tiempos(11). Así, establecía que “el territorio de la provincia se dividirá por ley, en distritos urbanos y rurales para su gobierno comunal”, alcanzando el radio de los primeros “la zona a beneficiarse directamente por los servicios municipales”, y definía que “las comunas son independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las leyes que dicte la legislatura con arreglo al inc. 3 del art. 83”, conforme lo expresaba el art. 144. Además se distinguían dos categorías: las ciudades de más de cincuenta mil habitantes y las ciudades, pueblos y villas de menos de cincuenta mil y más de quinientos habitantes. En torno a la autonomía, los distritos urbanos de primera categoría tendrían derecho al dictado de su propia carta orgánica, sin más limitaciones que las contenidas en la Constitución, mientras que para el gobierno de los distritos urbanos de segunda categoría el art. 165 disponía que las comunas en estos distritos se regirían por la ley orgánica que les diera la legislatura, como asimismo para los distritos rurales(12). A pesar de no haberse aprobado, fue un formidable antecedente que sirvió de base a las constituciones provinciales posteriores.

## IV

### La Constitución de 1987 y su contexto

El retorno a la legalidad institucional de 1983 fue el arco del cual se lanzan las flechas del nuevo constitucionalismo provincial, poniendo en marcha el poder constituyente de segundo grado con gran fecundidad. Uno de los casos más significativos es el de Córdoba con su texto de 1987. Si bien, como en otras provincias, la iniciativa reformista estuvo marcada, en buena medida, por motivaciones políticas que buscaban la reelección del Ejecutivo, no se dejó pasar la ocasión y se consagró un texto constitucional de gran calidad.

#### A. Constitucionalismo finisecular y derechos humanos

El marco conceptual de la Constitución cordobesa de 1987 está dado por el constitucionalismo finisecular o en transición caracterizado por las presiones de la sociedad posindustrial, en el que crece el “derecho a tener derechos” y se pone en juego su operatividad en orden a los obligados en los derechos públicos subjetivos y a las políticas en que se sustentan ciertos derechos por analogía(13).

Los aportes a la reflexión de este momento del constitucionalismo son bien señalados por Segovia(14), quien siguiendo a Daniel Bell, muestra a la sociedad fragmentada por la estructura social (economía, trabajo, tecnología), la estructura política (distribución del poder, justicia) penetrada de participación e igualdad, y la estructura cultural (valores y significados) que crece desde el sujeto hacia su autorrealización.

Todo ello se transfiere al campo del derecho constitucional y en particular a la Constitución de 1987, en la que la estructura social se traduce particularmente en la universalización de la economía de mercado o economía libre o de empresa, la estructura política con nuevos controles y formas de participación, y la cultural en la multiplicación de derechos de tercera generación y de garantías, en el resguardo de la diferencia, en el reconocimiento de una multiplicidad de nuevos titulares de esos derechos.

## B. Consensos y legitimidades. Ideas fuerza

Puntualmente cabe destacar, entre los aspectos relevantes de la Constitución de 1987, el gran consenso que conllevó desde su inicio. De la mano de 76 convencionales constituyentes surgidos de elección popular se sella su legitimidad de origen, porque fue un fiel reflejo de la paridad de las diversas fuerzas políticas: Unión Cívica Radical, Peronismo Renovador, Partido Justicialista, Democracia Cristiana y Unión Demócrata del Centro. Luego su legitimidad de ejercicio, porque desde el Reglamento se establece la necesidad de alcanzar mayorías absolutas para poder realizar alguna reforma, lo que imponía arribar a necesarios acuerdos constructivos dado que ninguna de esas fuerzas alcanzaba por sí sola ese elevado piso.

En palabras de Frías, primó la concordia constructiva, el buen manejo del tiempo con menor rigor en el quorum, transigencia en cuestiones opinables, técnica adecuada, reenvío al futuro legislador para la integración normativa. Sus doscientos artículos y quince disposiciones transitorias muestran la nobleza que se aparta del énfasis para apoyarse en valores que se incorporan en forma expresa, como la dignidad de la persona, la solidaridad, el federalismo, la autonomía municipal, la democracia pluralista y participativa, puestos bajo la protección de Dios(15).

En línea con ello, la interpretación auténtica de manos de Hernández, convencional constituyente de 1987 y miembro de la Comisión de Coordinación y Redacción de dicha Convención, quien expresa que “las grandes ideas fuerza de esta reforma total de la Constitución –que suplantara el texto que provenía de la reforma de 1923 y en su medida de la de 1870– fueron la 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, como lo dispuso la Disposición Complementaria con el anexo de los textos de la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas y el de la Convención Americana de Derechos Humanos”(16).

También Gentile, como ex convencional constituyente, pone el acento en que esta Constitución se funda fuertemente en principios humanistas, mostrando que su texto repite treinta veces la palabra persona(17).

En consonancia con estas voces, se extrae de los diarios de sesiones de dicha Convención que, comenzando el 29 de diciembre de 1986 con la primera sesión ordinaria hasta el 30 de abril de 1987, fueron cuatro fecundos meses traducidos en 2045 páginas de intensos debates. En el seno de la Convención se presentaron cinco proyectos de reforma integral, se desecharon los de cambios profundos en la parte orgánica, a saber: el Poder Legislativo siguió siendo bicameral, en el Poder Judicial se rechazó la incorporación del Consejo de la Magistratura y en cuanto al Poder Ejecutivo se admitió la reelección. Se incorporaron temas nuevos respecto a la Constitución de 1923 como la ecología, los derechos sociales, de discapacitados, salud, deportes, etc.; además se introdujo al Defensor del Pueblo, lo que hace decir a Mooney que es una “Constitución nueva” y no una “nueva Constitución”, ya que sigue la estructura fundamental de la anterior, aunque con muy importantes innovaciones(18).

## C. Principales contenidos de la Constitución de 1987 y su proyección sobre la reforma nacional de 1994 y el constitucionalismo provincial

1. El Preámbulo de esta Constitución expresa una síntesis del conjunto de principios, valores y creencias que conforman el núcleo no negociable de la cultura de la sociedad cordobesa(19).

Se destaca la fuerte antropología de este Preámbulo al “exaltar la dignidad de la persona”, que luego se verá reflejada en el art. 4º, y en el marco de la vida social se garantiza el pleno ejercicio de

los derechos, la libertad, la igualdad y la solidaridad, el acceso de todas las personas a la justicia, la educación y la cultura. La economía también está teñida con la visión antropológica, ya que se pone al servicio del hombre y de la justicia social. Ello se asienta en el sistema político representativo, republicano y democrático con acento en la autonomía provincial y municipal, en el pluralismo y la participación.

2. En este marco, el art. 1º enuncia el diseño de un Estado social de derecho, es decir, en la convergencia del Estado de derecho, en el que la constitución es la ley de garantías, y del Estado de bienestar, buscando el desarrollo económico-social; se abre así la primera parte de la Constitución con declaraciones, derechos, deberes, garantías y políticas especiales, que dedica los primeros diecisiete artículos a las declaraciones de fe política como base estructural de toda la Constitución.

Se consagra la forma de Estado social de derecho y de gobierno representativa, republicana y democrática (art. 2º), la soberanía popular (art. 3º), la inviolabilidad de la persona (art. 4º), la libertad religiosa, de conciencia y cultos (arts. 5º y 6º), libertad, igualdad y solidaridad (art. 7º), los principios de organización social libre, justa, pluralista y participativa, con el compromiso del Estado en hacer -real y efectiva la participación política, económica, social y cultural de todas las personas y asociaciones (arts. 8º, 9º y 10). La mirada se completa con el resguardo del equilibrio ecológico, ambiental y conservacionista de los recursos naturales (art. 11). El valladar al poder no está ausente y se materializa en la indelegabilidad de funciones (art. 13), la responsabilidad de los funcionarios y del Estado por los daños causados por sus funcionarios y agentes (art. 14), junto a la publicidad de los actos de gobierno (art. 15), nota republicana esencial.

Muy importante es la cláusula federal del art. 16, que reafirma el ejercicio de las facultades no delegadas al Gobierno federal y promueve un federalismo de concertación en los términos propiciados incansablemente por Frías(20). Así se impone al gobierno provincial 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. Además se materializa en la mención a los regímenes de coparticipación impositiva, descentralización del sistema previsional, hasta los necesarios acuerdos internacionales para la satisfacción de intereses locales sin perjuicio de las facultades del Gobierno federal.

Por último, el art. 17, con la vigencia del orden constitucional y defensa de la democracia, texto sin duda inspirador del posterior art. 36 de la Constitución Nacional fruto de 1994, establece que la Constitución no pierde vigencia, aun cuando por acto violento o de cualquier naturaleza se llegue a interrumpir su observancia, se condena a quienes ordenen, consientan o ejecuten actos de esta índole considerándolos infames traidores al orden constitucional. También los que ejerzan las funciones previstas para las autoridades de esta Constitución quedan inhabilitados a perpetuidad para ocupar cargo o empleo público alguno, en la Provincia o en sus Municipios. Se consagra el deber de todo ciudadano de contribuir al restablecimiento de la efectiva vigencia del orden constitucional y de las autoridades legítimas y el derecho de resistencia cuando no sea posible otro recurso.

3. En relación con los derechos y en particular con la jerarquía normativa, dos normas llaman la atención positivamente. Por un lado, el art. 18 es de avanzada y sirve de antecedente sin duda al fallo de la Corte Suprema "Ekmekdjian contra Sofovich" de 1992(21) y, por supuesto, a la reforma de 1994 al consagrar que "todas las personas en la Provincia gozan de los derechos y garantías que la Constitución Nacional y los tratados internacionales ratificados por la República reconocen, y están sujetos a los deberes y restricciones que imponen". Ello se acompaña con la inclusión como anexos de los textos de la Declaración Universal de Derechos del Hombre de la Organización de Naciones Unidas del año 1948 y la Convención Americana de Derechos Humanos suscripta en San

José de Costa Rica en 1969, aprobada por ley nacional 23.054 de 1984 y a la que la Provincia de Córdoba adhirió mediante ley 7098 del mismo año.

Cabe recordar que, para la época de sanción de esta Constitución (1987), la supremacía normativa era atribuida únicamente al texto constitucional y, luego, los tratados internacionales y las leyes nacionales se encontraban en un pie de igualdad por debajo de aquel en virtud de los arts. 31, 27 y 28 de la CN. El cambio interpretativo comenzó vía jurisprudencial con el citado fallo “Ekmedkjian” de 1992, en el que el Superior Tribunal nacional, haciendo hincapié en el art. 27 de la Convención de Viena, dijo que esta norma obligaba al Estado argentino a dar primacía a los tratados ante cualquier conflicto con una norma interna, ya que, cuando la Nación ratificaba un tratado, se obligaba internacionalmente a que sus órganos administrativos y jurisdiccionales lo hicieran cumplir, lo cual reitera en el caso “Fibraca”(22) y poco después en la causa “Cafés La Virginia S.A. s/apelación”(23). Luego, la reforma nacional de 1994 incorpora en el inc. 22 del art. 75 el cambio jurisprudencial referido y, entonces, por encima de las leyes del Congreso se encuentran los tratados internacionales, incluidos los de integración (inc. 24), y avanza aún más, otorgándole jerarquía constitucional a los instrumentos internacionales de derechos humanos enumerados en el inc. 22, segunda parte, del art. 75 y los que se van incorporando con posterioridad(24).

En función de lo dicho, el referido art. 18 de la Carta cordobesa es de gran peso como antecedente de la posterior jerarquización de los tratados internacionales.

Por otra parte, en relación con la supremacía de las normas en el ámbito provincial, el art. 161 establece que los tribunales y juzgados de la Provincia, en el ejercicio de sus funciones, aplican esta Constitución y los tratados interprovinciales como la ley suprema, respecto de las leyes que haya sancionado o sancione la Legislatura. Es decir que le da preeminencia al texto constitucional provincial y a los tratados interprovinciales por sobre las leyes provinciales, lo que en buena medida adelanta la solución nacional que será luego plasmada en 1994 en el art. 75, incs. 22 y 24, de la CN.

4. En otro orden, los derechos se enumeran en el art. 19 mediante trece incisos y se declara su operatividad (art. 22) siempre sujetos a la reglamentación legal. Se destacan el derecho a la vida desde la concepción, en concordancia con el art. 4º; a la salud, a la integridad psicofísica y moral y a la seguridad personal; pasando por el honor, la intimidad y la propia imagen; la libertad e igualdad de oportunidades, aprender y enseñar; libertad de culto y profesión religiosa o ideológica; a elegir y ejercer su profesión, oficio o empleo; asociarse y reunirse con fines útiles y pacíficos; petionar ante las autoridades y obtener respuesta y acceder a la jurisdicción y a la defensa de sus derechos; a entrar, permanecer, transitar y salir del territorio; al secreto de los papeles privados, la correspondencia, las comunicaciones telegráficas y telefónicas y las que se practiquen por cualquier otro medio. Como novedosos aparecen los derechos a la libertad intelectual, a investigar, a la creación artística y a participar de los beneficios de la cultura; también a constituir una familia, a acceder libre e igualitariamente a la práctica del deporte. Además, en relación con los extranjeros se deja expresamente sentado que no podrán dictarse normas que hagan inferior la condición de estos en relación con la del nacional, ni pagar mayores contribuciones que las soportadas por los nacionales ni contribuciones forzosas extraordinarias (art. 21). El principio de los derechos implícitos se asienta en la forma democrática de gobierno y de la condición natural del hombre (art. 20).

Los derechos sociales merecen un capítulo aparte (arts. 23/29); se indican los sujetos titulares, como el trabajador, las mujeres, la niñez, la juventud, la discapacidad, la ancianidad, los consumidores(25), importante precedente de su posterior inclusión en el art. 42 de la CN.

Siguen los derechos políticos (arts. 30/33)(26), como el sufragio y la constitucionalización de los partidos políticos, que luego se receptorán en los arts. 37 y 38 de la CN, con un agregado referido a

que la ley garantiza la existencia de un Consejo de Partidos Políticos de carácter consultivo, lo cual lamentablemente no ha tenido a la fecha operatividad real. En relación con los mecanismos de democracia semidirecta, como iniciativa popular y consulta popular y referéndum, también se plasmarán luego en los arts. 39 y 40 nacionales, con algunas diferencias que resultan más abarcativas en el caso cordobés; por ejemplo, en el art. 31 se permite proponer, además de la iniciativa legislativa de normas, la derogación de normas vigentes. También se reconocen derechos a las asociaciones y sociedades intermedias, como la familia, cooperativas y mutuales, colegios profesionales (arts. 34/37).

5. No podían faltar los deberes (art. 38), pero se advierte que no son solamente en relación con el Estado, como cumplir la Constitución Nacional, provincial, tratados interprovinciales y demás leyes, honrar y defender la Patria y la Provincia, sino también deberes en relación con la sociedad y las demás personas, como son el de formarse y educarse en la medida de su vocación y de acuerdo con las necesidades sociales, cuidar su salud como bien social, trabajar en la medida de sus posibilidades, actuar solidariamente.

6. Sobre las garantías, comienza el texto constitucional con las relativas al proceso, como las propias del debido proceso, la defensa en juicio, la prueba, pasando luego por las de la libertad física, y entonces trata la privación de libertad, incomunicación, custodia de presos y cárceles, inviolabilidad de domicilio, hábeas corpus, amparo, acceso a la justicia. Mención especial merece la recepción de la privacidad, norma de avanzada, indicando en el art. 50 que “toda persona tiene derecho a conocer lo que de él conste en forma de registro, la finalidad a que se destina esa información, y a exigir su rectificación y actualización. Dichos datos no pueden registrarse con propósitos discriminatorios de ninguna clase ni ser proporcionados a terceros, excepto cuando tenga un interés legítimo”, que es un claro antecedente del hábeas data posteriormente recepcionado en el art. 43, párr. 3º, de la CN. De la misma forma, el derecho a la información, libertad de expresión, con expresa mención al pluralismo y con cometidos impuestos a los medios de comunicación social “que deben resguardar los principios de pluralismo y de respeto a las culturas, las creencias, las corrientes de pensamiento y de opinión. Se prohíbe el monopolio y oligopolio público o privado y cualquier otra forma similar sobre los medios de comunicación en el ámbito provincial. La ley garantiza el libre acceso a las fuentes públicas de información y el secreto profesional periodístico” (art. 51). Termina la sección ocupándose de la mora de la administración y contemplando un amparo especial para dichos casos (art. 52), y finaliza con el reconocimiento de los intereses difusos y la legitimación amplia de toda persona para reclamar la protección de dichos intereses, los ecológicos y de cualquier índole (art. 53).

Se podría criticar cierto exceso de reglamentarismo en estos artículos, sin embargo, la justificación de ello se encuentra sin duda en el contexto histórico en que se sancionan, teniendo en cuenta el retorno a la legalidad institucional y la clara intención de reforzar el reconocimiento de las garantías. De esta forma, la regulación estructurada y precisa demuestra una preocupación mayor por los temas que tienen que ver con la defensa y efectividad de los derechos en general(27).

7. Las políticas especiales del Estado en relación con el trabajo, seguridad social, régimen previsional, vivienda, salud y bienestar (arts. 54/59), cultura y educación, ciencia y tecnología (arts. 60/65), ecología, medio ambiente y calidad de vida (arts. 66), economía y finanzas, recursos naturales, tributos, planeamiento, presupuesto, créditos públicos, contrataciones, servicios públicos, remuneraciones (arts. 67/76) dan cuerpo a un robusto capítulo en el que se observa un gran contenido regulador e intervencionista, en el que el Estado provincial adquiere un rol preponderante y activo, con numerosas funciones a su cargo(28).

Predomina la tendencia a la planificación estatal (art. 69) y la mayor participación de distintos sectores, como empresarios, trabajadores y el Estado (art. 67), en el que la “economía está al servicio del hombre y debe satisfacer sus necesidades materiales y espirituales” (art. 67). Además



se atribuye función social al capital, la economía y a la propiedad privada, sin negar la libre iniciativa privada y buscando la justa distribución de los bienes y servicios. En particular se destaca que el trabajo es concebido como un derecho y un deber fundado en el principio de solidaridad social, es considerado una actividad y constituye un medio para jerarquizar los valores espirituales y materiales de la persona y de la comunidad; es fundamento de la prosperidad general. Además se encuadra el rol del Estado, que “está obligado a promover la ocupación plena y productiva de los habitantes de la Provincia. La ley contempla las situaciones y condiciones especiales del trabajo para asegurar la protección efectiva de los trabajadores. El Estado Provincial ejerce la policía del trabajo en el ámbito personal y territorial, sin perjuicio de las facultades del Gobierno Federal en la materia. Igualmente, en lo que respecta a negociación colectiva en materia de conciliación obligatoria, arbitraje facultativo y arbitraje obligatorio; en este último caso, solo en situaciones de excepción, y en todos los supuestos referidos, con la misma reserva sobre las facultades del Gobierno Federal” (art. 54).

8. En relación con el Poder Legislativo se mantienen las dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, lo que será modificado en la reforma de 2001 para transformarse en unicameral. Cabe advertir que la opción por el bicameralismo a nivel nacional ha sido acogida fundamentalmente en función de tratarse de un Estado federal(29), mientras que en las provincias las respuestas han sido variadas y presentan importantes matices(30).

En el caso de la Constitución cordobesa de 1987 mantiene el bicameralismo, tal vez con inspiración en Arturo M. Bas, uno de sus defensores, para quien, si bien las provincias podían a su arbitrio consagrar su organización libremente, adecuándola a la realización de los fines del gobierno político seccional, la adopción del bicameralismo introduce cierto equilibrio, provoca la doble discusión y dificulta la precipitación de la sanción de leyes. Por ello, aseguraba Bas que las provincias que hubiesen adoptado el unicameralismo pronto habrían de abandonarlo, atento al desarrollo de la riqueza y a la complicación en las funciones de gobierno, que requieren de mayores discusiones y criterios diferentes ampliando el campo de las deliberaciones(31).

Sin embargo, en el período reformador provincial que se inicia en 1986 es posible marcar una tendencia importante hacia el unicameralismo. Una excepción notable la encontramos en la Constitución de San Luis de 1987, que consagra el bicameralismo después de haber pasado por el unicameralismo, contemplado en la anterior Carta de 1962. En cambio, la mayoría mantiene el unicameralismo, como en los casos de las Constituciones de San Juan (1986), Jujuy (1986), Río Negro (1988), Formosa (1991), Tierra del Fuego (1991), Santa Cruz (1994), Chubut (1994), Chaco (1994), La Pampa (1994), Santiago del Estero (1997) y La Rioja (2002). Consagran el bicameralismo las Cartas de Catamarca (1988), Corrientes (1993), Buenos Aires (1994) y Salta (1998). Por último, las provincias que pasan del bicameralismo al unicameralismo, como los casos de Tucumán (1990) y la reforma de la Constitución cordobesa de 2001.

Algunas cláusulas novedosas en la Constitución de 1987 dentro del Poder Legislativo, como, por ejemplo, el art. 91, que respecto a la remuneración dispone: “Los legisladores perciben por su tarea la dieta que establece la ley. La misma se hace efectiva de acuerdo con sus asistencias a las sesiones y a las comisiones de la Legislatura. En ningún caso corresponden viáticos, gastos de representación o adicionales por dedicación exclusiva o similares”. También la extensión considerable de las sesiones ordinarias, desde el 1º de febrero hasta el 30 de diciembre (art. 94).

Además, dentro del ámbito legislativo aparece, por un lado, como órgano consultivo el Consejo Económico y Social integrado por los sectores de la producción y del trabajo, gremiales, profesionales y socioculturales, en la forma que determine la ley (art. 125), y por otro, en protección de los derechos, el Defensor de Pueblo como comisionado para la defensa de los derechos colectivos o difusos, la supervisión sobre la eficacia en la prestación de los servicios públicos y la aplicación en la administración de las leyes y demás disposiciones, de acuerdo con lo que

determine la ley (art. 124).

Por su parte, el control está en manos del Tribunal de Cuentas, cuyos miembros son elegidos por el pueblo de la Provincia con representación de las minorías (arts. 126/127). Se destaca muy positivamente la recepción del control anticipado, al habilitar la intervención “preventivamente en todos los actos administrativos que dispongan gastos en la forma y alcances que establezca la ley. En caso de observación, dichos actos solo pueden cumplirse cuando haya insistencia del Poder Ejecutivo en Acuerdo de Ministros. De mantener la observación, el Tribunal pone a disposición de la Legislatura, en el término de quince días, los antecedentes del caso” (art. 127, inc. 2º).

A modo de opinión crítica, puede cuestionarse la ubicación de estos organismos dentro de la sección referida al Legislativo, ya que, teniendo en cuenta las funciones específicas de cada uno que permiten calificarlos como organismos extrapoderes, contribuiría a fortalecer la independencia en el control y en su funcionamiento con autonomía, su ubicación fuera de los órganos clásicos. Cabe recordar que la denominación de extrapoderes justamente viene de la mano de no integrar la tríada clásica de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, al encontrarse fuera de ellos aunque en relación con estos(32).

9. Del Poder Ejecutivo se destaca la reelección del gobernador introducida en forma inmediata, y luego con un intervalo de un período (art. 136), y la supresión del juramento católico del primer mandatario, lo que será copiado en la reforma nacional de 1994.

En torno a la inclusión de la reelección, sostenía Pérez Guilhou que este es uno de los temas que ha provocado mayor polémica en el derecho público argentino, y si bien a nivel nacional ya se produjo en 1948 y luego se introdujo con la reforma de 1994, a nivel provincial apareció con mayor intensidad después de 1983 al discutirse la reforma de las constituciones que comienzan el movimiento reformista en 1986(33), de lo cual no escapa la Constitución cordobesa de 1987. En este sentido, observaba el profesor de Mendoza con agudeza que en este punto no fueron consecuentes con una u otra posición ninguna de las dos fuerzas políticas más importantes –radicales y justicialistas–, ya que en unas provincias los radicales fueron partidarios de la reelección inmediata, verbigracia, Córdoba en 1987, en donde los peronistas renovadores se opusieron, y en otras, los radicales se opusieron, como en el caso de Salta y Santiago del Estero en 1986.

Por otra parte, se advierte en el constitucionalismo provincial de este período que a los gobernadores se los ha reforzado en las jefaturas de estado, de la administración y de las fuerzas de seguridad, y la más importante, la de gobierno, aunque en algunos casos tácitamente. En el supuesto de la Constitución cordobesa de 1987, la jefatura de gobierno aparece inequívoca en el art. 144, inc. 1º, que dispone que el gobernador “es el jefe del Estado Provincial, al que representa, tiene a cargo su administración, formula y dirige políticas y ejecuta las leyes”. Esta cláusula aparece luego en la Constitución de La Rioja de 1998, que en el art. 115 dice: “Que el gobernador es el jefe político de la administración de la provincia” (actual art. 118 – Constitución de 2008); también en la de Salta, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Chaco, en los arts. 140 de la primera, 104 de la segunda y 141 de la tercera, dicen que “el gobernador formula y dirige las políticas de la provincia”.

La función de colegislador también se reafirma en el art. 144, inc. 2º, de la norma cordobesa, en la que, además de reconocer la atribución de iniciar leyes, participar en la discusión por medio de sus ministros, vetar, sancionar y promulgar, se le permite al gobernador asistir por sí mismo al debate de las leyes, tener iniciativa exclusiva en algún tipo de ellas e inclusive pedir el tratamiento urgente. Ello también se observa en las Provincias de San Juan, Jujuy, Río Negro, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Chubut(34).

Muy interesante resultaba en el texto cordobés de 1987 la posibilidad de imprimir trámite urgente a un proyecto por parte del Poder Ejecutivo, en lugar de la cuestionable habilitación para emitir decretos de necesidad y urgencia. En efecto, el art. 115 establecía que en cualquier período de sesiones el Poder Ejecutivo podía enviar proyectos a la Legislatura con pedido de urgente tratamiento, los que debían ser considerados dentro de los treinta días corridos desde la recepción por la cámara de origen y en igual plazo por la revisora. También es un antecedente del art. 79 de la CN el art. 116, que dispone el trámite en comisión, permitiendo la delegación de la discusión y aprobación de determinados proyectos en comisiones internas. En igual sentido, el veto parcial en el art. 114, con la misma terminología que luego se incluiría en el art. 80 de la norma nacional.

Por último, se destaca con mirada crítica la inclusión, dentro de la sección referida al Ejecutivo, de órganos de control como el fiscal de Estado (art. 150), con funciones de contralor de la legalidad administrativa del Estado y la defensa del patrimonio provincial, designado y removido por el gobernador, además del juicio político, y la Contaduría General de la provincia (art. 151), a cargo de un contador público con la misma forma de designación y remoción que el fiscal, lo cual les resta, indudablemente, autonomía funcional e independencia.

10. En el Poder Judicial se modifica la designación de magistrados con la desaparición de la terna, y es competencia del Ejecutivo con acuerdo del Senado (art. 144, inc. 9º), y se desecha el Consejo de la Magistratura. Sobre el control a través del Jurado de Enjuiciamiento se observa la politización de su integración con cuatro senadores y solo un miembro del Superior Tribunal (art. 159). Muy apropiada aparece la cláusula contenida en el art. 155 sobre los deberes de los jueces, en cuanto se marca que están obligados a concurrir a sus despachos en los horarios de atención al público y que deben resolver las causas dentro de los plazos fatales que las leyes procesales establezcan, con fundamentación lógica y legal. También es importante destacar la iniciativa legislativa indirecta que admite que el Superior Tribunal eleve a la Legislatura por intermedio del Poder Ejecutivo proyectos de leyes sobre organización y funcionamiento del Poder Judicial (art. 166, inc. 5º).

Por su parte, dentro de la sección de este poder se regula el Ministerio Público, lo que acarrea las mismas consideraciones críticas antes vertidas; es decir, tratándose de un organismo extrapoder, correspondería para su fortaleza y autonomía funcional un tratamiento fuera de los poderes clásicos. Además, respecto al fiscal general de la provincia, que tiene a su cargo la fijación de las políticas de persecución penal y la instrucción a los fiscales inferiores sobre el cumplimiento de sus funciones (art. 171), está previsto con duración periódica (5 años) y reelección, a diferencia de la inamovilidad de los restantes miembros (art. 173), lo que aún le resta más independencia orgánica y funcional.

Se introduce además el juicio por jurados en el art. 162, que dispone que la ley puede determinar los casos en que los tribunales colegiados son también integrados por jurados.

11. Reviste novedad la sección referida a la Administración pública provincial y municipal, bajo la indicación de los principios de eficacia, eficiencia, economicidad y oportunidad, buscando armonizar los principios de centralización normativa, descentralización territorial, desconcentración operativa, jerarquía, coordinación, imparcialidad, sujeción al orden jurídico y publicidad de normas y actos. Impone los concursos públicos por idoneidad para el ingreso a la Administración pública (art. 174). Establece además disposiciones sobre las demandas contra el Estado (art. 178) y sentencias en su contra sometido a control judicial de acuerdo a las normas legales (art. 179).

Por su parte, el art. 175 se refiere a la regionalización y dispone que una ley especial establece la regionalización de la Provincia a los fines de facilitar la desconcentración administrativa, la más eficiente prestación de los servicios públicos y la unificación de los diversos criterios de división territorial.

12. Un gran avance es el régimen municipal con autonomía plena y base sociológica reconociendo la existencia del municipio como una comunidad natural fundada en la convivencia, y asegura su autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional (art. 180), terminología que se verá reiterada en el art. 123 de la CN. Establece categorías distinguiendo entre población estable de más de dos mil habitantes, que se considera Municipio y aquellas a las que la ley reconozca el carácter de ciudades, que pueden dictar sus Cartas Orgánicas(35) (art. 181), y las comunas con población estable de menos de dos mil habitantes (art. 194). Es decir, las ciudades tienen autonomía plena (en los ámbitos institucional, político, administrativo y económico-financiero), mientras que los municipios y comunas carecerán de poder constituyente de tercer orden y se regirán por la ley orgánica municipal que dicta la Legislatura provincial(36) (art. 184).

En relación con las cartas orgánicas, aparece un condicionamiento provincial al ejercicio del poder constituyente municipal en cuanto precisa los requisitos o condiciones básicas que deberán contemplar, como el sistema representativo, republicano, democrático, participativo; la forma de elección de sus autoridades; la existencia de órganos de control municipales; mecanismos de democracia semidirecta, iniciativa, consulta popular, etc. (art. 183). Lo que también se advierte en otras Constituciones provinciales(37).

Interesantes son los artículos referidos a las competencias municipales desde lo territorial (comprendiendo la zona a beneficiarse con los servicios municipales, art. 185) tanto como lo material (art. 186), se completa con el régimen sancionatorio y tribunal de faltas (art. 187). Los recursos económico-financieros son la clave de la autonomía y están previstos en el art. 188, que incluye impuestos municipales, precios públicos, tasas, derechos, patentes, provenientes de la coparticipación, más los empréstitos (art. 189)(38).

El diagrama del régimen municipal, tan bien perfilado sobre la base del municipio sociológico, con categorías en el goce del poder constituyente local, el fino detalle de las competencias, los tribunales de faltas, el completo cuadro de recursos económico-financieros, reconoce la pluma del doctrinario oriundo de dicha provincia y hombre público Antonio M. Hernández, desde la primera edición de su Derecho municipal en 1984(39) y luego con su activa participación en la Convención Constituyente de 1987.

13. Un párrafo especial merecen las normas que contemplan los convenios intermunicipales, con indicación de que 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; también pueden celebrar acuerdos con la Provincia, el Gobierno Federal u organismos descentralizados para el ejercicio coordinado de facultades concurrentes e intereses comunes (art. 190). Ello se combina con la participación, previendo que las Municipalidades convienen con la Provincia su participación en la administración, gestión y ejercitación de obras y servicios que preste o ejecute en su radio, con la asignación de recursos en su caso, para lograr mayor eficiencia y descentralización operativa; también participan en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo regional y acuerdan su participación en la realización de obras y prestación de servicios que les afecten en razón de la zona, imponiendo como obligación del Gobierno provincial brindar asistencia técnica (art. 191). Por último, la cooperación también aparece expresando que las Municipalidades deben prestar la cooperación requerida por el Gobierno de la Provincia para hacer cumplir la Constitución y sus leyes y, a su vez, el Gobierno provincial debe colaborar a requerimiento de las Municipalidades para el cumplimiento de sus funciones específicas (art. 192), mostrando una clara conciencia de concertación que refleja, una vez más, la notoria influencia del maestro Frías.

14. Por último, el poder constituyente previsto en los arts. 195 a 200 contempla la intervención del Poder Legislativo provincial con la declaración de necesidad de reforma con el voto de las dos

terceras partes del total de los miembros de cada Cámara y de una Convención Constituyente, sin participación directa del electorado, y un solo mecanismo de reforma a utilizarse tanto para la modificación total como para la parcial. Se aclara expresamente que ley de necesidad de reforma “debe designar con precisión el punto o puntos que han de ser materia de aquélla y no puede la Convención pronunciarse sobre otros” (art. 196). Se excluye al Poder Ejecutivo de la iniciativa legislativa y del veto en esta materia (art. 197), lógicamente con fundamento en la naturaleza constituyente de la norma.

Otras provincias, además de la participación de la Legislatura provincial y de una Convención Constituyente, disponen que el electorado se expida directamente a modo de consulta popular vinculante, contemplando dos mecanismos de reforma, uno total o parcial y otro de un solo artículo, denominado enmienda; tales los casos de Mendoza (arts. 219/225), Formosa (art. 126), Chaco (arts. 207/212) y San Juan (arts. 271/278), entre otros.

V

## Consideraciones finales

A. A modo de síntesis, la Constitución de 1987 es un buen ejemplo del reconocimiento de derechos y garantías propio del constitucionalismo posindustrial, que comparte también otra característica de dicho momento como es el efecto inflacionario y multiplicador de derechos y de sujetos titulares de ellos.

Así, se contempla en la Carta cordobesa que “todas las personas en la provincia tienen derecho...” a los enumerados (art. 19) y a los que surjan de la forma democrática de gobierno y de la condición natural del hombre (art. 20). Además se identifica a sus titulares como trabajador (art. 23), como padre (art. 62, inc. 5º: “Los padres tienen derecho a que sus hijos reciban en la escuela estatal, educación religiosa o moral, según sus convicciones”), hijo (arts. 34 y 62, inc. 5º), mujer (art. 24), niño (art. 25), joven (art. 26), anciano (art. 28), discapacitado (art. 27), privado de libertad (art. 44), consumidor (art. 29), litigante, ciudadano, funcionario, magistrado o empleado público. En esta línea se garantiza la intimidad personal, familiar, de moradas particulares (art. 45), de papeles privados y comunicaciones (art. 46) y la inembargabilidad de la vivienda única (arts. 50, 45, 46 y 58). Asimismo, la participación de todas las personas en los adelantos tecnológicos (art. 64), así como también el disfrute del tiempo libre (art. 23, inc. 3º), el derecho a la propia imagen (art. 19, inc. 2º), entre otros(40).

A ello se suma la constante dimensión social del hombre también en los capítulos de las “Asociaciones y sociedades intermedias” y de las “Políticas especiales del Estado”, al proclamar “la economía al servicio del hombre” (art. 67), referida a su bienestar (art. 56), su salud (art. 59), a su participación en el progreso tecnológico (art. 64) y a la ecología (art. 66). Se declara además que “la finalidad de la educación es la formación integral, armoniosa y permanente de la persona, con la participación reflexiva y crítica del educando, que le permita elaborar su escala de valores, tendiente a cumplir con su realización personal, su destino trascendente, su inserción en la vida sociocultural y en el mundo laboral” (art. 61).

El compromiso con los derechos es un toque distintivo de esta Constitución, desde el Preámbulo que exalta la dignidad de la persona y garantiza el pleno ejercicio de sus derechos, confirmado en el art. 4º en torno a la defensa de la vida, la dignidad y la integridad, hasta la disposición complementaria que ordena la publicación como anexos de toda edición oficial de los textos de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y de la Convención Americana de Derechos Humanos, ello a tono con la previsión del art. 18 que reconoce como fuentes de derechos a la Constitución Nacional y a los tratados internacionales ratificados por la Nación.

Un aporte a la institucionalidad de la Provincia es la Sección I del Título I de la Primera Parte de la Constitución, que contiene las declaraciones de fe política, como la forma de Estado y de gobierno, soberanía popular, la inviolabilidad de la persona, la libertad, igualdad, solidaridad y participación, junto a la cláusula federal y la defensa de la Constitución (arts. 1º a 17).

B. En definitiva, la Constitución de 1987 parece expresar una sociedad moderada, sin ser conservadora sino evolutiva, que se renueva en la tradición, ello en la mirada de Frías. Una Constitución de compromiso, de consenso. Se trata de la instalación del Estado social de derecho con la ilusión de apresar el futuro, que, como bien expresó el maestro cordobés, supone tener presente que “las constituciones son mortales y por eso el proceso político debe realimentar su legitimidad con su acatamiento”(41).

En este punto, Gentile es crítico con el Poder Legislativo y efectúa un listado de omisiones legislativas señalando que no se fijaron por ley los procedimientos de las acciones (personal y colectiva) declarativas de inconstitucionalidad (art. 165, inc. 1º, a)] ni los del hábeas corpus (art. 47), todo lo cual debería integrar un Código de Procedimiento Constitucional que regule, además, los del hábeas data, de los amparos y del acceso a la justicia. Tampoco se reglamentó sobre que “los padres tienen derecho que sus hijos reciban en la escuela estatal educación religiosa o moral según sus convicciones” (art. 62, inc. 5º); ni las elecciones internas abiertas, simultáneas y obligatorias para los candidatos de los partidos (art. 104, inc. 22); ni el voto de preferencia para las listas de legisladores del distrito único (art. 78); ni se cambió la división territorial de los departamentos por la de las regiones (art. 104, inc. 7º); además, el Defensor del Pueblo (art. 104, inc. 36) no puede accionar en tribunales y los Consejos de Partidos Políticos y el Económico Social no funcionan (arts. 33 y 125)(42).

Sin perjuicio de advertir estas falencias, el balance sigue siendo altamente positivo. Muchas de las sabias disposiciones que se han comentado ponen de manifiesto la presencia y el peso de la escuela cordobesa de derecho público provincial, que ha sabido forjar un rico caudal intelectual con compromiso ético y ciudadano invaluable. Desde el magisterio de Arturo M. Bas, quien en 1907 iluminó a la Docta desde esa cátedra, siguiendo luego bajo las enseñanzas de Pedro J. Frías, Antonio M. Hernández, Ricardo Haro, Alberto Zarza Mensaque, Jorge H. Gentile, Guillermo Barrera Buteler y tantos otros docentes de las cátedras de Derecho Público Provincial y Municipal y de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, esta provincia cosecha sus frutos con creces. Ello, en común unión con los valores de la escuela mendocina de derecho público que, con Dardo Pérez Guilhou, selló los lazos de amistad y de intercambio intelectual que perduran hasta la actualidad y que se consolidan de generación en generación.

En este sentido, la Constitución de 1987 da cuenta, en buena medida, del pensamiento de Gorostiaga cuando expresaba que el Gobierno provincial penetra en todos los detalles de la sociedad, sus poderes son indefinidos y en gran número porque se extiende a todos los objetos que siguen el curso ordinario de los negocios y afectan la vida, la libertad, la prosperidad de los ciudadanos(43).

## VOCES: DERECHO CONSTITUCIONAL - CONSTITUCIÓN NACIONAL - PROVINCIAS

\* - Nota de Redacción: Sobre el tema, ver, además, los siguientes trabajos publicados en El Derecho: Sobre la nueva Constitución de Córdoba. El recorte de los mandatos, por Jorge Horacio Gentile, EDCO, 01/02-488; La Reforma Constitucional de Córdoba, por Pedro J. Frías, EDCO, 01/02-701; Breve historia constitucional de la Provincia de Córdoba, por José Manuel Belisle (h.) y Antonio María Hernández, EDCO, 2006-485; Novedades de Derecho Constitucional Provincial: A diez años de la sanción de la Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Córdoba, por Antonio María Hernández, EDCO, 2006-786; Novedades de Derecho Constitucional Provincial: Las violaciones a

la autonomía municipal en Córdoba, por Antonio María Hernández, EDCO, 2006-790; La primera Constitución de Córdoba: el reglamento de 1821, por Jorge Horacio Gentile, EDCO, 2007-372; Historia de las constituciones provinciales: A dos décadas de la Constitución personalista de Córdoba, por Jorge Horacio Gentile, EDCO, 2007-628; A 25 años de la Constitución de Córdoba. Dignos como persona, por Jorge Horacio Gentile, EDCO, 2012-418. Todos los artículos citados pueden consultarse en [www.elderecho.com.ar](http://www.elderecho.com.ar).

**\*\*** - Basado en la disertación en la Jornada Provincial Trigésimo Aniversario de la Reforma Constitucional de la Provincia de Córdoba, organizada por la H. Legislatura de la Provincia de Córdoba, el 9-6-17. Ver las interesantes ponencias presentadas en [www.legiscba.gob.ar](http://www.legiscba.gob.ar).

**1** - Citado por Bas, Arturo M., Derecho federal argentino, Buenos Aires, Abeledo, 1927, t. I, pág. 72. Ver las opiniones de Gorostiaga en Zavalía, Clodomiro, Derecho federal, Buenos Aires, Compañía Argentina de Editores, 1941, t. I, pág. 18.

**2** - Schwartz, Bernard, El federalismo norteamericano actual, Madrid, Civitas, 1984, pág. 116.

**3** - Ver, entre otros, a Ábalos, María G., El poder constituyente provincial en el federalismo argentino. Principales notas en el derecho público provincial vigente, en *Federalismi.it. Rivista di Diritto Pubblico italiano, comunitario e comparato*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 10-1-07. También en el Suplemento de Derecho Público de [elDial.com](http://elDial.com), Biblioteca Jurídica online, [www.eldial.com.ar](http://www.eldial.com.ar) del 19-11-07. Actualizado en Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Debates de Actualidad, número aniversario en homenaje al Dr. Alberto Antonio Spota, año XXIII, n°200, mayo-diciembre 2008, págs. 173 a 191.

**4** - Palabras vertidas por Pedro José Frías en la "Introducción" de la obra colectiva de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, La reforma de las constituciones provinciales, Buenos Aires, Senado de la Nación, Dirección de Publicaciones, 1985, pág. 13.

**5** - Ampliar, entre otros, en Castorina de Tarquini, María C., La provincia y la Nación, en Pérez Guilhou, Dardo y otros, Derecho público provincial y municipal, 2ª ed. actualizada, Buenos Aires, La Ley, 2003, t. I, pág. 155 y sigs.

**6** - Segreti, Carlos S. A., Córdoba, ciudad y provincia (Siglos XVI-XX) según relatos de viajeros y otros testimonios, Córdoba, Centro de Estudios Históricos, 1998, pág. 11.

**7** - *Ibidem*, pág. 13.

**8** - *Ibidem*, pág. 15.

**9** - Ver los orígenes de esta Universidad relatados en la página web institucional, <https://www.unc.edu.ar/sobre-la-unc/or%C3%ADgenes>.

**10** - Un ejemplo de dudosa constitucionalidad en relación con el ejercicio del poder constituyente provincial fue la cláusula transitoria introducida por la reforma nacional de 1949, que dispuso la autorización por única vez a las legislaturas provinciales para reformar totalmente sus constituciones respectivas con el fin de adaptarlas a los principios, declaraciones, derechos y garantías consagrados en esta Constitución.

**11** - Hernández, Antonio M., Derecho municipal, 2ª ed., Buenos Aires, Depalma, 1997, pág. 256.

**12** - Ver también Ábalos, María G., Municipio y poder tributario local. Análisis doctrinario y jurisprudencial. Derecho tributario nacional, provincial y municipal, Buenos Aires, Ad-Hoc, diciembre 2007, pág. 190 y sigs.

**13** - Frías, Pedro J., El constitucionalismo actual. Marco conceptual de la Constitución de Córdoba, en La Constitución de Córdoba comentada, Buenos Aires, La Ley, 2000, pág. 1.

**14** - Segovia, Juan F., Los derechos sociales y los nuevos derechos en el constitucionalismo provincial, en Pérez Guilhou, Dardo y otros, Derecho público provincial y municipal, 2ª ed. actualizada, Buenos Aires, La Ley, 2004, t. II, pág. 67 y sigs.

**15** - Frías, Pedro J., La nueva Constitución de Córdoba, en Frías, Pedro J. y otros, Las nuevas constituciones provinciales, Buenos Aires, Depalma, 1989, pág. 247.

**16** - Hernández, Antonio M., A treinta años de la sanción de la Constitución de los cordobeses, en diario La Voz del Interior, 28-4-17. Ver del mismo autor La Constitución de Córdoba y la reforma política, en Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires comentadas, Mario A. R. Midón (dir.), Abeledo-Perrot, 2009, pág. 99.

**17** - Gentile, Jorge H., A 30 años de la Constitución cordobesa, EDCO, diario n° 14.166 del

21-4-17.

**18** - Mooney, Alfredo E., Constitución de la Provincia de Córdoba. Anotada, concordada, fuentes, ideología, jurisprudencia, Córdoba, Advocatus, 1991, pág. 13 y sigs. Ver en esta obra el análisis que hace el autor sobre los logros de cada bancada en la Convención Constituyente, págs. 14/16.

**19** - Barrera Buteler, Guillermo, Constitución de la Provincia de Córdoba, Córdoba, Advocatus, 2007, pág. 33.

**20** - Ver, entre otras obras, Frías, Pedro J., Introducción al derecho público provincial, Buenos Aires, Depalma, 1980, pág. 9 y sigs.; también de Frías, Pedro J. y otros, Derecho público provincial, Buenos Aires, Depalma, 1985.

**21** - CS, 7-7-92, Fallos: 315:1492. Ver, entre otros, las consideraciones de Santiago, Alfonso (h.) en La relación jerárquica entre la Constitución Nacional y los tratados internacionales sobre derechos humanos. Supremacía constitucional y primacía normativa, en Estudios de derecho constitucional con motivo del Bicentenario, Eugenio L. Palazzo (dir.), Buenos Aires, El Derecho, 2012, pág. 53 y sigs.

**22** - CS, 7-7-93, "Fibrica Constructora S.C.A. c. Comisión Técnica Mixta Salto Grande".

**23** - CS, 13-10-94, Fallos: 317:1282. Ver, entre otros, el comentario de Juan Sola en su obra Tratado de derecho constitucional, Buenos Aires, La Ley, 2009, t. IV, pág. 150.

**24** - Ver, entre otros, Ábalos, María G., Supremacía constitucional y control de convencionalidad a veinte años de la reforma de 1994, en La Ley, Suplemento de Derecho Constitucional, 16-7-14.

**25** - Ampliar en Pérez Hualde, Dardo, Derechos individuales, en Pérez Guilhou, Dardo y otros, Derecho público provincial..., cit., 2004, t. II, pág. 25 y sigs. También en Segovia, Juan F., Los derechos sociales..., cit., pág. 67 y sigs.

**26** - Ver, entre otros, Martínez Peroni, José L., Libertades políticas, en Pérez Guilhou, Dardo y otros, Derecho público provincial..., cit., t. II, pág. 165 y sigs. En la misma obra ver el trabajo de Castiñeira de Dios, Gustavo, Formas semidirectas de democracia en el derecho público provincial, pág. 181 y sigs.

**27** - Ver, entre otros, Coussirat, Jorge A., Las garantías de contenido procesal en las Constituciones provinciales y en la de la Ciudad de Buenos Aires, en Pérez Guilhou, Dardo y otros, Derecho público provincial..., cit., t. II, pág. 103 y sigs. También ver Seisdedos, Felipe, Amparo y hábeas corpus, en Pérez Guilhou, Dardo y otros, Derecho público provincial..., cit., t. II, pág. 149 y sigs.

**28** - Ver, por ejemplo, Ábalos, María G., Principios económicos en el derecho público provincial argentino. Notas para su sistematización, en Pérez Guilhou, Dardo y otros, Derecho público provincial..., cit., pág. 253 y sigs.

**29** - Como dice Germán Bidart Campos: "Nuestro Congreso es bicameral porque el Estado es federal: el bicameralismo federal tiene su modelo en la Constitución de Estados Unidos, y responde a la teoría de que la Cámara de Representantes (diputados) representa al 'pueblo', y la de senadores a los estados miembros o provincias" (Bidart Campos, Germán J., Manual de la Constitución reformada, Buenos Aires, Ediar, 1997, t. III, pág. 50). Ver también Ekmekdjian, Miguel, Tratado de derecho constitucional, Buenos Aires, Depalma, 1997, t. IV, pág. 154 y sigs. Sobre los antecedentes constitucionales del bicameralismo en la Argentina se sugiere el trabajo de Pérez Guilhou, Dardo, El Ejecutivo y el acuerdo del Senado, en Pérez Guilhou, Dardo y otros, Atribuciones del Presidente argentino, Buenos Aires, Depalma, 1986, pág. 377.

**30** - Ver, entre otros, Zarza Mensaque, Alberto, Poder Legislativo, en La reforma de las Constituciones provinciales, Córdoba, Banco Social de Córdoba, 1985. Ver del mismo autor, El poder legislativo en las provincias, en Frías, Pedro J. y otros, Derecho público provincial, reimpresión, Buenos Aires, Depalma, 1987, pág. 197 y sigs.; María G. Ábalos, El Poder Legislativo en las provincias: algunas notas para su reformulación, ED, 198-645.

**31** - Bas, Arturo M., El derecho federal argentino, Buenos Aires, Valerio Abeledo, 1927, pág. 245 y sigs.

**32** - Bidart Campos, Germán J., Manual de la Constitución..., cit., pág. 14.

**33** - Pérez Guilhou, Dardo, El Ejecutivo en las Constituciones..., cit.

**34** - Constitución de San Juan, art. 189, inc. 2º; Constitución de Jujuy, art. 137, inc. 2º; Constitución



de Río Negro, art. 139, inc. 8º; Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, art. 102; Constitución de Chubut, art. 156.

**35** - Ver, entre otros, Marcellino, Víctor R., Cartas orgánicas municipales, Córdoba, Advocatus, 1994; Hernández, Antonio M. - Zarza Mensaque, Alberto, Cartas orgánicas municipales, Córdoba, Mateo García Editores, 1991; y también Graglia, José - Marcellino, Víctor - Mayor, Armando, Carta orgánica Municipal de la Ciudad de Córdoba, Córdoba, Advocatus, 1995; Muñoz, Ricardo A. (h.), Los municipios cordobeses según la ley orgánica y cartas orgánicas municipales, en Derecho municipal, Jorge L. Bastons (dir.), Buenos Aires, AbeledoPerrot, 2016, t. II, pág. 1491.

**36** - Ley orgánica municipal 8102 con sus modificaciones, consultar en [www.legiscba.gov.ar](http://www.legiscba.gov.ar).

**37** - Tales como: a. El sistema representativo, republicano, democrático, participativo (Córdoba, art. 183; San Luis, art. 254; San Juan, art. 242; Catamarca, art. 247; Santa Cruz, art. 145; Río Negro, art. 228; etc.), b. La forma de elección de sus autoridades (Córdoba, art. 183; San Luis, art. 254; San Juan, art. 242; Catamarca, art. 247; Santa Cruz, art. 145; Río Negro, art. 228; etc.), c. La existencia de órganos de control, como el Tribunal de Cuentas municipal (Córdoba, art. 183; San Juan, art. 242; Santa Cruz, art. 145; Río Negro, art. 228; etc.), d. Mecanismos de democracia semidirecta, iniciativa, consulta popular, etc. (Córdoba, art. 183; Catamarca, art. 247; Santiago del Estero, art. 221; Santa Cruz, art. 145; Río Negro, art. 228; etc.).

**38** - Ver, entre otros, Ábalos, María G., Municipio y poder tributario..., cit.; también La autonomía municipal en la Constitución Nacional y en el Constitucionalismo provincial: balance y perspectiva. Especial referencia al ámbito económico-financiero, en El derecho constitucional en el siglo XXI: diagnóstico y perspectiva, Buenos Aires, Ediar, 2000, pág. 247, y La reforma constitucional de 1994 y los alcances del poder tributario municipal en A 10 años de la reforma de la Constitución Nacional, obra colectiva de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Córdoba, Avocatus, junio 2005, págs. 751/765.

**39** - Hernández, Antonio M., Derecho municipal, cit.

**40** - Ampliar en Pérez Hualde, Dardo, Derechos individuales, cit., pág. 25 y sigs. También en Segovia, Juan F., Los derechos sociales..., pág. 67 y sigs.

**41** - Frías, Pedro J., La nueva Constitución..., cit., pág. 250.

**42** - Gentile, Jorge H., A 30 años de la Constitución..., cit.

**43** - Citado en Zavalía, Clodomiro, Derecho federal, cit., pág. 19.