

# La Constitución Nacional –con motivo del trigésimo aniversario de su reforma–<sup>(\*)</sup>

por RICARDO PABLO RECA<sup>(\*\*)</sup>

**Sumario:** I. PALABRAS PREVIAS. – II. UNA INDISPENSABLE REFLEXIÓN. *SU CONCEPCIÓN PEDAGÓGICA. SOBRE EL INTERÉS GENERAL. ALGUNAS IMPRESCINDIBLES CUALIDADES.* – III. EL CONTEXTO. *UNA AÑEJA CARTOGRAFÍA.* – IV. UNA MIRADA SOBRE LA ACTUALIDAD. *EL HORIZONTE DE LA CONFIANZA.* – V. UNA TENDENCIA PREDOMINANTE. *SOLO UNA CITA. UN PAISAJE RAÍDO. UN MUNDO AJENO Y DISTANTE. UN INCOMPRESIBLE GLOSARIO. SOBRE LUCES Y SOMBRAS.* – VI. LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE. *UN MUTUO Y TÁCITO RECONOCIMIENTO. UN PACTO FUNDAMENTAL. LOS PLIEGUES DE LA HISTORIA. LAS INSTANCIAS PRECEDENTES. UNA REPERCUSIÓN INMEDIATA. UN CAPITAL DE IDEAS. EL ESPÍRITU DE LA MISMA.* – VII. DOS GARANTÍAS INSOSLAYABLES. *UN RELEVANTE CAPÍTULO. LA FIRMEZA DE ESTA CLÁUSULA. UN INDISPENSABLE PRECEPTO. CAVILACIONES Y EUFEMISMOS. UNA DISPOSICIÓN INEQUÍVOCA. UNA LIGERA SEMBLANZA. UNA CONVENCION CONDICIONADA. UN TIEMPO DOMINANTE. EL POSITIVISMO IDEOLÓGICO. UNA EXPLÍCITA CONSAGRACIÓN. UNA INADMISIBLE OMISIÓN. UN CAMPO ANEGADO. UNA CONCEPCIÓN IRRAZONABLE. UN ESPIRALADO FENÓMENO. UNA SOCIEDAD SIN NOSOTROS.* – VIII. CONSIDERACIONES FINALES. *UNA TENSION INSUPERABLE. UN CONSTANTE RELATIVISMO. A PIE DE PÁGINA.*

## I. Palabras previas

Es muy gratificante participar en este nuevo aniversario de la reforma de la Constitución Nacional, ya que se cumplen treinta años de esta sustancial modificación, que anudan las particulares circunstancias que precedieron su decisivo alumbramiento y el simbólico alcance, como de-

NOTA DE REDACCIÓN: Sobre el tema ver, además, los siguientes trabajos publicados en *El Derecho*: *¿Atenuación o flexibilización del presidencialismo? La jefatura de gabinete ante nuevos escenarios políticos, comparada con la propuesta de Sartori*, por ALBERTO M. GARCÍA LEMA y ANTONIO MARTINO, ED, 180-927; *La Reforma Constitucional de 1994 y el federalismo argentino*, por ALBERTO R. ZARZA MENSAQUE, EDCO, 2004-667; *La Reforma Constitucional de 1994, los Convenios Internacionales y las provincias*, por EUGENIO LUIS PALAZZO, EDCO, 2004-625; *El sistema de elección presidencial en la Constitución de 1994*, por VÍCTOR E. IBÁÑEZ ROSAZ, EDCO, 2005-777; *Reforma constitucional y consolidación democrática*, por ALBERTO R. DALLA VÍA, EDCO, 2006-586; *Entre Ríos y el desafío de una reforma constitucional*, por MARTÍN J. ACEVEDO MIÑO, EDCO, 2008-592; *El número de las opciones políticas*, por EUGENIO LUIS PALAZZO, EDCO, 2009-305; *La coparticipación federal y declaraciones de derechos*, por JORGE HORACIO GENTILE, EDCO, 2009-461; *Federalismo y declaraciones de derechos. Segunda Parte: Derecho constitucional provincial argentino. 1819-1853*, por EUGENIO LUIS PALAZZO, EDCO, 2012-589; *Federalismo y declaraciones de derechos. Tercera Parte: Derecho constitucional provincial argentino. 1853-1860*, por EUGENIO LUIS PALAZZO, EDCO, 2013-313; *El federalismo ante la responsabilidad patrimonial de los jueces*, por EUGENIO LUIS PALAZZO, EDCO, 2013-151; *Fortalecimiento del federalismo y los principios de cooperación leal y subsidiariedad*, por ROBERTO ANTONIO PUNTE, EDCO, 2013-591; *Obstáculos para la vigencia de la atenuación del presidencialismo argentino veinte años después. Rol del Poder Judicial*, por ALBERTO M. GARCÍA LEMA, EDCO, 2013-544; *Federalismo y declaraciones de derechos. Cuarta Parte: Derecho constitucional provincial argentino. 1862-1916*, por EUGENIO LUIS PALAZZO, EDCO, 2014-585; *A 20 años de una reforma innecesaria: el Referéndum Constitucional*, por ALBERTO J. EGÜES, EDCO, 2014-652; *Veinte años después de la reforma constitucional de 1994. Su balance*, por NÉSTOR P. SAGÜÉS, ED, 259-81; *La necesidad del federalismo*, por JULIO CONTE-GRAND, ED, 264-699; *El federalismo, la justicia y el bien común*, por JUAN C. CASSAGNE, EDA, 2015-671; *Hace 150 años se sancionaba la reforma constitucional de 1866. Mitre, su conducta y su entorno*, por JUAN MANUEL PEIRE, EDCO, 2016-509; *Federalismo y declaraciones de derechos. Quinta Parte: Derecho constitucional provincial argentino. 1916-1949*, por EUGENIO LUIS PALAZZO, EDCO, 2015-613; *Federalismo y declaraciones de derechos. Sexta Parte: Derecho constitucional provincial argentino. 1949-1955*, por EUGENIO LUIS PALAZZO, EDCO, 2016-330; *Federalismo y declaraciones de derechos. Séptima Parte: Derecho constitucional provincial argentino 1955-1983*, por EUGENIO LUIS PALAZZO, EDCO, 2016-594; *Federalismo y declaraciones de derechos. Octava Parte: Derecho constitucional provincial argentino. 1983-1994*, por EUGENIO LUIS PALAZZO, EDCO, 2017-310; *A 150 años de la reforma constitucional de 1866 –y de la Guerra de la Triple Alianza–*, por JUAN JOSÉ HERRERO DUCLOUX, EDCO, 2016-509; *La Reforma Constitucional de 1898 y la Argentina de aquel tiempo*, por JUAN JOSÉ HERRERO DUCLOUX, *El Derecho - Constitucional*, Octubre 2022 - Número 10. Todos los artículos citados pueden consultarse en [www.elderechodigital.com.ar](http://www.elderechodigital.com.ar).

(\*) En base al trabajo presentado en la Procuración de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

(\*\*) Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid (España), Profesor titular de la Cátedra I de Derecho Público, Provincial y Municipal y Director del Instituto de Política y Gestión Pública, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.

cía el autor del Aleph, que promueven las cifras que finalizan en cero.

Todo aniversario nos invita a un reflejo balance, resultaría imposible tributar estas décadas sin que una íntima y paralela reflexión nos repase en imágenes y realizaciones, esas volátiles referencias que animan nuestra memoria y nos hablan de la estatura del tiempo en nosotros.

La Constitución no escapa a esta inevitable disposición, estos seis lustros de la reforma que despidió un siglo y transita otro, también supone esas miradas superpuestas en un marco que, sin duda, aceleró el fenómeno de la globalización<sup>(1)</sup> y la irrupción del posmodernismo<sup>(2)</sup>, fuentes donde convergieron nuevas y determinantes corrientes que, con ritmo creciente, permean nuestra actualidad.

Un complejo panorama, que podemos constatar si remitimos a nuestras experiencias y desvelos sociales, para anticipar, sinópticamente, que en esta etapa la economía pasó a ser predominantemente financiera, la palabra, la imagen y la representación, desbordando sus cauces naturales, múltiples y difusas agrupaciones<sup>(3)</sup>.

Pero la Constitución es antes que nada un sistema de equilibrio, toda su génesis y organización se basa en este concepto, como lo expone una pausada lectura de su texto, que guarda en armónica coherencia la razón de su perdurabilidad y completitud interpretativa.

Con sobria lucidez, García de Enterría señala: “La Constitución asegura una unidad del ordenamiento esencialmente sobre la base de un orden de valores materiales expresado en ella y no sobre las simples reglas formales de producción de normas. La unidad del ordenamiento es, sobre todo, una unidad material de sentido, expresada en unos principios generales del Derecho, que o al intérprete toca investigar y descubrir (sobre todo, naturalmente, al intérprete judicial), o la Constitución los ha declarado de manera formal, destacando entre todos, por la decisión suprema de la comunidad que la ha hecho, unos valores sociales determinados que se proclaman en solemne momento constituyente como primordiales y básicos de toda la vida colectiva. Ninguna norma subordinada –y todas lo son para la Constitución– podrá desconocer ese cuadro de valores básicos y todas deberán interpretarse en el sentido de hacer posible con su aplicación el servicio, precisamente, a dichos valores”<sup>(4)</sup>.

## II. Una indispensable reflexión

La Constitución no es necesariamente un tema de académicos ni de especialistas, ni de un elitismo conformado en la excluyente tutela de su misión; su finalidad no pretende objetivar la realidad para que la misma se ajuste a sus normas ni fosilizar a las generaciones en el ritual de sus concepciones.

(1) Como sabemos, la globalización supone un proceso político, económico, tecnológico, social y cultural, que conduce a la consolidación de un mercado mundial, priorizando el comercio, el flujo financiero y la transferencia de conocimiento. De las muchas facetas que ofrece el análisis sobre su fenómeno, no debemos omitir la resignificación al concepto de Soberanía y las consecuentes presiones a la naturaleza e idiosincrasia del Estado-Nación.

(2) Una de las características fundamentales de esta corriente es el desplazamiento de la conciencia histórica y, en ella, una ruptura con la estructura del conocimiento moderno (en particular, el racionalismo y el positivismo) bajo el axioma “que no existe una única verdad, sino distintas maneras de saber”.

Un nuevo paradigma que rechaza los textos y programas omnicomprensivos, en un mundo donde prevalece la individualidad y la hegemonía de la tecnología e innovación permanente. En palabras de Esther Díaz, (“Posmodernidad”, ed. Biblos), nuestra época se desembaraza de las utopías, reafirma el presente, rescata fragmentos del pasado y no se hace demasiadas ilusiones respecto al futuro.

(3) Como un ejemplo de lo dicho, en las elecciones PASO del 13 de agosto de 2023, podemos observar que la Justicia Nacional Electoral oficializó la impresionante cifra de 23 fórmulas presidenciales, que superaron ampliamente cualquier registro anterior en nuestra historia política. Sin perjuicio de esta exuberante referencia, también cabe destacar las 270 listas internas (entre ellas, “Principios y Valores”, que llevó 5 fórmulas presidenciales), de las 91 agrupaciones oficializadas, con un altísimo costo por parte del Estado para el pago de las respectivas boletas.

(4) García de Enterría, E., “La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional”, Ed. Civitas S.A., 1994.

Tampoco es la presuntuosa palabra final que fluye de una recepción interesada o la absurda permeabilidad de llevar sus alcances de un lado a otro hasta el límite de su desnaturalización; de tal forma, que no basta con invocarla como si fuera el ropaje formal del poder, que concibe su contenido haciendo hincapié únicamente en aquellas referencias que son funcionales a su marcha.

En una palabra, la Constitución no es una suma de letras inertes producto de la arrogancia deliberativa ni un comendio que adosa la actualidad con apremiada vocación.

Es un sistema que conjuga nuestro mayor pacto democrático, la precisa voluntad del espíritu que la plasma, el consenso que la justifica, las líneas de pensamiento que dan vida a sus preceptos; hilando nuestros precedentes, la identidad que nos enlaza como Nación y nuestra heterogénea composición social, en los incólumes valores asociados al equilibrio de su legitimidad.

Por lo tanto, su sistema normativo tiene que cotejarse con la realidad, con sus consecuencias, con el alcance equitativo de su justicia, con el efectivo control de sus poderes, con la actitud seria y apasionada de proveer sus leyes, desarrollando un contenido cuyos parámetros rijan en armónica interpretación sus finalidades.

En definitiva, la Constitución tutela al Estado de Derecho, nuestra forma federal de gobierno, la incondicional recepción de los derechos humanos y la irrestricta vinculación entre gobierno y representados, en inalterable vigilia republicana.

#### *Su concepción pedagógica*

La Constitución debería sacarse de los estantes, de los prolijos anaqueles, de su abuso discursivo o del fatuo amparo que su pretenciosa cita presume.

Desde ya, no estamos aludiendo a su enjundioso estudio ni a su específica interpretación<sup>(5)</sup>, nos referimos a su contenido fundamental; a los derechos inalienables, al latido de los valores que nutren sus objetivos, a la manda que prístina nace de su preámbulo.

Esa Constitución pedagógica debería darse con naturalidad en las escuelas, en los foros y en cualquier ámbito que se nutra de la inquietud pública.

Deberíamos afirmar, una y otra vez, que no estamos frente a una sombra preceptiva que dispone como un acto de imposición sobre la naturaleza de nuestra conducta; por el contrario, es un programa general de insoslayable cumplimiento en resguardo de los derechos que a todos nos asisten<sup>(6)</sup>.

Antes de discutirla, con irascible énfasis y palabras dogmáticas, debería comprenderse, conocerse, compartirse; no como una respuesta ante el principiante sino como una invitación a nuestras responsabilidades y, al hacerlo, pensarnos.

Pero reiteramos, cuando decimos que la Constitución tutela al Estado de Derecho, estamos señalando que to-

(5) A título ilustrativo, simbolizamos esta referencia en los profundos estudios del querido y recordado prof. Germán Bidart Campos, "El Derecho de la Constitución y su Fuerza Normativa", Ed. Ediar, 1995; la prof. María Angélica Gelli, "Constitución de la Nación Argentina -Comentada y Concordada-", ed. La Ley, 2001, y la reciente obra de Antonio María Hernández, "Federalismo y Constitucionalismo Provincial", Segunda edición actualizada y ampliada, Ed. Abeledo Perrot, 2023.

(6) Cuando aludimos a los derechos, naturalmente, estamos asumiendo los distintos pliegos que han ensanchado sus atribuciones.

No está de más recordar que los *derechos de primera generación* han sido esencialmente civiles y políticos inspirados en la protección del individuo frente a los excesos del Estado y, en consecuencia, referidos a la libertad y participación en el más amplio e inalienable sentido, entre otros, la libertad de expresión, de reunión, de religión, de circulación, todos principios que plasma e infiere la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

Posteriormente, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 dio lugar a los llamados *derechos de segunda generación*, consagrando el alcance de la equidad e igualdad, esencialmente asociados a los *Derechos Sociales, Económicos, Culturales y Ambientales* (DESCA) que contemplaban los derechos del trabajo (artículo 14 bis CN), de vivienda, educación y salud, contenidos que asumieron su inicial efectividad en los respectivos *Pactos Vinculantes* que dictó Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966.

A partir de la década de los 80 se promovieron los *derechos de tercera generación*, con la incorporación de los "Derechos Colectivos" o "Intereses difusos", que ampliaron la brecha de la legitimidad, respecto a la reivindicación de aquellos que se encontraran en análogo y potencial perjuicio, nos referimos al derecho al ambiente, a los ecológicos, consumidores y usuarios.

Actualmente, la mayor parte de la doctrina señala los *derechos de cuarta generación*, que implican el delicado y complejo alcance de los derechos humanos (en particular, los tratados suscriptos con jerarquía constitucional, art. 75, inc. 22, CN) y las nuevas modalidades tecnológicas y digitales, como expresión de una inevitable tutela, que alcanza su cumbre en la incipiente legislación sobre la Inteligencia Artificial (IA).

dos los actores, gobernantes y ciudadanos están sujetos a la ley, a sus atribuciones y obligaciones, garantizando el respeto a los derechos y libertades fundamentales, neutralizando, de esta manera, la pretensión de cualquier ensayo como generador de un sistema ilimitado.

#### *Sobre el interés general*

Como sabemos, hay una inescindible relación entre Constitución, democracia y sociedad<sup>(7)</sup>, su inspiración organizadora constituye el numen del Estado moderno y, como dijimos, la extraordinaria desacralización de los misterios del mandato<sup>(8)</sup>.

Pero este orden normativo y fundamental ha pasado por distintas etapas presa de gobiernos autoritarios o dictatoriales que han desnaturalizado su misión<sup>(9)</sup>.

Su jerarquía ha ido evolucionando en estricta vinculación con el alcance de nuestro sistema democrático, ensanchando el control del poder y los derechos y garantías ciudadanas<sup>(10)</sup>.

En consecuencia, no se trata de las adjetivaciones que pretendamos adosarle al Estado o de la interpretación interesada basada en una supuesta legitimidad plebiscitaria.

El concepto axiológico de esta representación lo constituye el "interés general", ese horizonte que sintetiza la inasible expectativa que traduce y legitima su delegación, íntimamente asociada al compromiso y participación social en su marcha.

El Estado no es una entequeia que reduce su cometido a las intrigas, veleidades o expansiones que se atribuye cada órgano y, menos aún, el lenguaje secreto de las influencias o propósitos, como si su rumor supusiera la inalcanzable distancia entre el detentador del poder y sus delegantes.

El espíritu constituyente es la expresión de un proceso complejo, en un marco único, con un tiempo determinado y un mandato que expresa taxativamente el alcance de su determinante función; es, también, una instancia excepcional (así lo expone su cronología) de una manifestación precisa y a la vez dinámica, para que las normas absorban la natural ecuanimidad que inspira su programa<sup>(11)</sup>.

(7) Karl Loewenstein señala: "La Constitución en cuanto a su existencia no es otra cosa que el resultado de una relación dialéctica entre la normalidad y la normatividad (...) Su ser depende de su existir, y su existencia de su eficacia. Una teoría de la Constitución limitada a lo jurídico positivo sería un vacío esqueleto normativo. El Estado Constitucional moderno corresponde a una forma de gobierno de democracia constitucional, sometida a una dinámica del poder propio de la nueva tecnología, en una sociedad de masas y constantemente desafiada por el reconocimiento de fenómenos autocráticos. La sociedad como tal es el soporte de la Constitución, no es ella la Constitución, pero la Constitución es su reflejo (...) Ella voluntaria y responsablemente constituye el núcleo del llamado sentimiento constitucional o elemento subjetivo de la Constitución". Loewenstein, K., "Teoría de la Constitución", Ed. Ariel, 4ta. Edición, 1986.

(8) La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del 26 de agosto de 1789, proclama la conservación de los derechos fundamentales e inviolables a que su título se refiere, "(...) Por una parte, la Ley es la expresión de la voluntad general", dice el artículo 6º, lo que exige que "todos los ciudadanos tienen derecho a concurrir personalmente o por sus representantes a su formación", además de "ser la misma para todos, tanto si protege como si castiga. Todos los ciudadanos son iguales ante ella". Son sus notas estructurales básicas. Pero, por otra parte, el fundamental artículo 4º de la Declaración nos ilustra sobre cuál debe ser el objeto de la Ley: "La libertad -dice este artículo- consiste en poder hacer todo lo que no perjudica a otro; de este modo el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene más límites que los que aseguran a los otros miembros de la sociedad el goce de esos mismos derechos". Y concluye con la frase decisiva: "Esos límites no pueden establecerse más que por la Ley". García de Entrería, E. y Menéndez Menéndez, A., "El Derecho, la Ley y el Juez. Dos estudios", Editorial Civitas S.A., 1997.

(9) Sobre este tema, desarrollaremos una breve sinopsis al abordar el artículo 36 de nuestra Constitución Nacional sobre la garantía del orden institucional y democrático.

(10) A su vez, Loewenstein anota: "(...) la democracia constitucional es un régimen que se caracteriza por el establecimiento y un conjunto de reglas y procedimientos que permite a la población tomar decisiones colectivas propias de las democracias y por valores y principios que definen al Estado constitucional" (ob. cit.).

(11) Artículo 30 CN: "La Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes. La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros; pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto".

El expreso contenido del artículo no debe dejar ninguna duda de que se trata de las dos terceras partes del total de sus miembros, exigencia naturalmente asociada a la significación de la voluntad preconstituyente, la precisa determinación de señalar los artículos y capítulos a reformar y la condición excepcional y ad-hoc de la misión encomendada a la propia Convención.

Consideración que, aun obvia, necesita reiterarse frente a las frecuentes e interesadas posiciones sobre la mayoría requerida.

Esta concepción no puede arrojarse en una potestad omnímoda y una sociedad débil, un personalismo exacerbado y una democracia restringida o en un proyecto disruptivo y un presente asfixiante.

Cualquiera de estas hipótesis subvierte la Constitución, pues no solo enerva sus cometidos sino también los valores cardinales en los que se sustentan, al desmadrar con sus iniciativas la esencia del Estado, en un tránsito provocado, en todo caso, por una clase dirigencial que difumina sus responsabilidades en el conjunto<sup>(12)</sup>.

#### *Algunas imprescindibles cualidades*

La Constitución necesita ejemplaridad ante sus desvíos o atropellos. No puede deslizarse en el terreno de las insinuaciones, en las denuncias cruzadas o en la descripción de los medios de comunicación, que ilustran los resquicios de la impunidad sin ninguna consecuencia, generando una perplejidad que se suma al desánimo y estupor cotidiano.

Tampoco puede estar amañada por el *espectáculo político*, que usufructúa el rédito de situaciones provisorias, que finalmente se diluyen por variados y muy opinables criterios judiciales, como ocurrió con algunos resonantes casos<sup>(13)</sup>.

El monopolio de la fuerza pública debe encausarse en la tutela de sus normas y en la decidida intervención frente a los actos y hechos que las infringen.

Debería comenzar por los propios actores judiciales y por la efectiva imparcialidad que infiere su delicada tarea; en este sentido, tendría que tenerse en cuenta que sus titulares no pueden asumir roles políticos durante su desempeño, ocupando los mismos con el cargo de reserva de su actividad jurisdiccional, o el Consejo de la Magistratura, en sus constantes vaivenes políticos, dilatar su primordial finalidad con enormes perjuicios funcionales, o ignorar el decreto 122/03 (que supimos ponderar en una clase junto al Doctor Félix Loñ, cuando se sancionaron los requisitos públicos para los candidatos a la Suprema Corte), que hoy solo parece haber servido para establecer un marco de pristinidad inaugural, frente a la “mayoría automática” que rigió durante la década de los 90.

Todo parece extraviarse en la memoria y esa neblina corroe –entre otros tantos aspectos– la imperiosa y sustancial credibilidad.

### III. El contexto

La Constitución debe cotejarse en la realidad, como naturalmente el propio derecho público, sus atribuciones no son ni pueden ser un catálogo de aspiraciones, ni esa anómala tendencia por vestir de novedad sus misiones.

De qué vale memorizar artículos y subrayar sus ponderaciones, si estos no se corresponden en una razonable medida con los hechos.

No hablamos de estadísticas, como si su magna finalidad tuviera un impulso predictivo y el balance que hiciéramos sobre ella se basara en apabullantes datos, pues su naturaleza es proyectiva, por lo tanto, dinámica y enriquecida en su interpretación.

Pero aun así, ninguna de estas condiciones puede empañar, desconocer o desnaturalizar la clara y determinante filosofía que la invoca<sup>(14)</sup>.

(12) La interpretación conforme a la Constitución de toda y cualquier norma del ordenamiento tiene una correlación lógica en la prohibición, que hay que estimar implícita, de cualquier construcción interpretativa o dogmática que concluya en un resultado directa o indirectamente contradictorio con los valores constitucionales. Las normas constitucionales son, pues, normas dominantes frente a todas en la concreción del sentido general del ordenamiento. García de Enterría, E., “La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional”, Ed. Civitas S.A., 1994.

(13) Por cierto, excede esta cita el análisis sobre las prisiones preventivas y los recaudos que el código procesal determina para su implementación; pero no pueden dejar de llamar la atención los serios motivos que dieron lugar a su aplicación en nuestra ciudad y la puerilidad de un comportamiento político, que dejó registradas con desidia las supuestas intenciones, en imágenes que fueran reproducidas por los medios y dieran lugar a que el Tribunal Oral Federal interviniente las considerara como prueba suficiente para anular la causa y sobreseer a todos los imputados.

Más allá de referencias específicas y otras valoraciones, el hecho expone al ciudadano una situación de inadmisibles estupor a los que, entre otros casos, se suma la emblemática “Causa de los cuadernos”, que en súbito giro y en inminencia del juicio oral y público, la Cámara de Casación, ante la queja de tres empresas, aceptó que los eventuales sobornos se tratarían solo de un aporte electoral, cuyo delito estaría prescripto.

(14) “Estos valores no son simple retórica, no son –de nuevo hemos de impugnar esta falaz doctrina, de tanta fuerza inercial entre nosotros– simples principios programáticos, sin valor normativo de aplicación posible; por el contrario, son justamente la base entera del

El primer consenso que debería ejercitarse como una disposición implícita son los alcances y límites de sus derechos y garantías, que trazan sus hitos fundamentales, más allá de la orientación del gobierno y las ideologías que lo sustenten.

No puede ser que estudiemos los principios constitucionales, la ley, su reglamentación y las referencias comparadas de un instituto que nunca se aplicó o que al hacerlo observamos su reiterada desvirtuación.

Debemos anclar su manda y detenernos en sus consecuencias, vislumbrar el efectivo sentido de su renovación y el ensayo de su ritmo evolutivo; solamente así, los hábitos constituidos en cultura cívica incorporan su alcance preceptivo y constatan en su ejercicio los defectos y omisiones que la misma pueda presentar. La genuina satisfacción en este apasionante campo consiste en el desarrollo de una norma que opere sobre la realidad, transformando, corrigiendo y mejorando la calidad de vida y, en ella, la aspiración axiológica de nuestro bienestar común.

#### *Una añeja cartografía*

Pero las circunstancias parecen demostrar lo contrario y la organización institucional se aleja de nosotros como si aludiéramos a una añeja cartografía.

¿Cuáles son estos defectos?

¿Dónde descansa su diagnóstico?

¿Dónde radica su aparente infertilidad?

Un tema muy significativo, de inevitable asociación con la propia actividad legisferante.

Sin duda, hay una Constitución que se adeuda, que reside en la falta de desarrollo de varias leyes y, en muchos casos, en el carácter inconsistente o irrazonable de las mismas. Su contenido suele no contemplar su desarrollo, provocando una forzada vigencia que no garantiza su validación, como ocurre cuando luego de una larga enumeración de motivos, no prevén adecuadamente su financiamiento, sus ámbitos de aplicación ni la tutela de su orden público; acaso, como un sencillo ejemplo, podamos aludir al decisivo “Instituto de impacto ambiental” y preguntarnos sobre su orfandad ante las grandes obras públicas o los irregulares asentamientos territoriales, como lo exponen palmariamente distintos estudios<sup>(15)</sup>.

Insistimos, la ley no puede convertirse en una sugerencia, ni en un oropel preceptivo, ni en una benigna expectativa de cumplimiento, tiene que consagrar con equidad su efectividad y la razón sancionatoria que la justifica.

### IV. Una mirada sobre la actualidad

En este orden, resulta difícil escribir estas líneas sobre este especial tributo constitucional, en un contexto de conmoción colectiva.

El inicial parámetro parece exponerlo este contraste abrupto, que conmueve a la sociedad en una súbita desregulación económica, liberando precios de insumos y servicios básicos en una desmedida escala.

A ello se suma el desproporcionado aumento de las obras sociales, los medicamentos, la saturación de los equipos sanitarios, y una presión impositiva que converge en un crítico escenario.

Se podrá insinuar que no había otra alternativa para reconvertir un modelo intervencionista, que mantenía ficticiamente un equilibrio económico sin reservas y con una incontrolable emisión monetaria.

En ese lenguaje pragmático que caracteriza las miradas macroeconómicas, esta perentoria situación exigía un rotundo cambio, para impulsar una *economía de mercado*, en una sociedad que orilla el 50 % de pobreza y salarios de una condición pauperizante.

Esta increíble asimetría promovió una iniquidad sin palabras y un desplazamiento en el resguardo de valores

ordenamiento, la que ha de prestar a éste su sentido propio, la que ha de presidir, por tanto, toda su interpretación y aplicación”. García de Enterría, E. (ob. cit.), Ed. Civitas S.A., 1994.

(15) Para citar solo un ejemplo, en la Cuenca baja del Río Luján (Tigre, Escobar, Campana y Pilar), se han urbanizado más de 10 mil hectáreas de humedales, equivalentes a la mitad de la superficie de la Ciudad de Buenos Aires. Esta notable expansión no hubiera sido posible sin la activa promoción de los municipios, autorizando de una manera irregular los cambios de usos de suelos como también la propia Provincia de Buenos Aires, que ha concedido un sinnúmero de privilegios que afectan normativas constitucionales y las normas de orden público ambiental.

A tal efecto, habilitó un procedimiento excepcional para el empaquetamiento de proyectos urbanísticos que se hubieran consolidado sin autorización. En este orden, ver, también, resoluciones 400/19, 650/20 y 360/22.

esenciales de profunda connotación, favoreciendo una galopante devaluación y la pérdida consciente del salario, en un ritmo que pulveriza su propio valor monetario.

Pareciera que quienes lo estimulan –formadores y cadena de precios– no solo buscan el resarcimiento producido por las gestiones precedentes, sino también una discrecional compensación sobre la inestabilidad futura; como si esta insensible estrategia fuera la muestra más acabada de la permanente emergencia socio-económica que atravesamos; desestimando, entre otras fundamentales garantías, *los derechos de los consumidores y usuarios*, como si se tratara de una reivindicación dormida.

#### *El horizonte de la confianza*

Ahora bien, podemos convenir que este abrupto impacto fuera necesario, como lo refleja una mayoritaria expectativa, que asume esta etapa con la esperanza de una puesta en marcha, que libere las fuerzas productivas, el emprendimiento y esa energía que tiende a multiplicar ideas y propósitos.

Proyección que no solo supuso la necesaria creencia de un mañana mejor, sino también la íntima disposición que homologó con su voto el categórico cambio sobre la situación precedente.

Por cierto, nuestro sistema constitucional (artículos 96 y 97 CN) define el ejercicio de esta opción entre dos alternativas (en este caso, una que apelaba a un escenario ya vivido y, otra, a su radical modificación); daría la impresión de que podría conformarse una nueva brecha, entre una concepción que prioriza el Estado y una anunciada orientación que se desobliga del mismo, asentando su fundamento en el liberalismo de nuestra primigenia Constitución.

Una vez más, queda expuesto que la falta de un definido programa electoral debilita el sufragio, en una dimensión donde prevalecen otros circunstanciales factores, que como señalan expertos, expresan su decisión en el último momento.

Como fuere, toda determinación evidencia un espacio de libertad, que, en muchos casos, deberá elaborar su fundamento con posterioridad a lo actuado, en ausencia de una propuesta que ofrezca su preciso desarrollo.

Desde ya, no es este el momento de profundizar pareceres e impresiones<sup>(16)</sup>, pero no podemos dejar de señalar que las primeras iniciativas, el “DNU 70/23” y la llamada “Ley Ómnibus”, violentaron severamente la Constitución en su fuerza normativa<sup>(17)</sup> y en especial en sus “Declaraciones, Derechos y Garantías”, que parecen haberse estrujado solo en el primer término, como si una inocua vocación definiera su transcendental finalidad.

Perspectiva que se acentúa con vértigo en el actual contexto.

(16) No podemos dejar de comentar que el DNU 70/23, en su inédita presentación, exuberante volumen (366 arts.) e inevitable tensión constitucional, guarda una *vigencia condicionada* por la sola operatividad del cumplimiento del plazo que así lo habilita (art. 5° del CCyCN), independiente del trámite que persiga en el Congreso. El tema (que no tiene antecedente que puedan asemejarse) solo parece asentarse en el artículo 22 de la ley que reglamenta su ejercicio (ley 26.122/06), que define “que en caso que se rechace seguirán teniendo validez legal los derechos adquiridos durante su vigencia”, interpretación que no puede extenderse a la derogación lisa y llana que esta disposición determina, pues resulta ilegítimo y absurdo provocar un descalabro normativo por un DNU que no fue aprobado, afectando a las leyes que, sancionadas por su órgano de origen, han cumplido todo el procedimiento previsto por la Constitución. Debemos también, señalar, que el trámite del decreto ha sido de una irregularidad manifiesta, desde la inexistente Comisión Bicameral Permanente (que recién se integró en marzo, con el curioso objetivo de analizar los últimos tres periodos constitucionales) y por la superposición de la Ley Ómnibus (ingresada el 27 de diciembre de 2023), que ha dilatado de una forma intencionada el detallado estudio del mismo. Tampoco está de más recordar que el 14 de marzo del corriente, el Senado desaprobo con una mayoría significativa (42 votos negativos, 28 positivos, 4 abstenciones). En este sucinto panorama, vale preguntarse si un Decreto de Necesidad y Urgencia puede generar *más necesidad y urgencia*, deformando el cuadro legal en una súbita desregulación que afecte sus principios de una forma insalvable.

(17) Ambas se presentaron en diciembre del 2023, cuyos textos originales conjugaban un total de 1035 artículos e innumerables derogaciones de nuestro marco jurídico. Cuestión que puso en evidencia, con su autorizado saber e inalterable compromiso público, el profesor Antonio María Hernández, cuando en un tórrido 10 de enero, tuvo la generosidad de enviarnos un exhaustivo análisis sobre la génesis, naturaleza y alcance de los Decretos de Necesidad y Urgencia y la Delegación legislativa; un trabajo de imprescindible lectura sobre esta inédita e inconstitucional propuesta, que compartimos plenamente. Hernández, A., “Los Decretos de Necesidad y Urgencia y la Delegación legislativa en la Constitución Nacional”, en *Nuevos Papeles*, <https://nuevospapeles.com/nota/los-decretos-de-necesidad-y-urgencia-y-la-delegacion-legislativa-en-la-constitucion-nacional/>.

## V. Una tendencia predominante

Un contexto imperceptible se superpone sobre las construcciones teóricas, la sujeción a un orden jurídico previsible y un grado de civilidad que refleje nuestra calidad democrática.

Por un minuto imaginemos los miles de kilómetros que en el lecho marino y en el espacio envuelven, facilitan y potencian nuestra comunicación<sup>(18)</sup>.

Centenares de señales nuevas y poderosas modalidades digitalizan, apremian y difuminan la propia información y en ella un relato que, con la velocidad de la luz, se afirma en la *posverdad* como expresión fidedigna de los episodios y acontecimientos.

Esta expansiva conectividad pareciera guiar los hilos de nuestro curso público, una vida incorpórea que estrecha su relación al siempre difuso intercambio virtual, que parece agotarse en el incontenible oleaje de la coyuntura.

La vida se retrae y en su recogimiento e intimidad se incorpora un mundo de impresiones, muy lejos de deleitar nuestro mayor pacto convivencial.

Nada que no sepamos, pero la capacidad de adaptación es tan vertiginosa que ha modificado hábitos, costumbres y posiciones, en el *determinismo de los hechos consumados*.

#### *Solo una cita*

La sociedad parece ser solo una cita, cuya referencia conmueve de una forma tan cercana como lejana, en una superposición escénica que apenas registra su exclamación y se diluye en un *individualismo*, que la propia situación genera en un fluir de hechos, que solo convocan al repliegue y la imprevisión.

Desde ya, no estamos relevando nuestra idiosincrasia, plena de compromisos solidarios y nobles que expresan su espontánea entrega, aludimos a una inercia que nuestra propia liquidez social resignifica en un continuo desencanto.

Daría la sensación de que ningún esfuerzo adquiere la estatura que aglutine una iniciativa firme y perdurable, para atenuar y orientar una realidad que en su insoldable base solo parece retroalimentar discursos eufóricos o actitudes demagógicas, como aquella “mesa del hambre” que se conformó en los albores del gobierno anterior con fines tan borrosos como sus propios integrantes o la insólita e inexplicable situación actual, que retuvo los alimentos a los más necesitados, bajo el pretexto de su utilización ante una eventual catástrofe.

#### *Un paisaje raído*

Una incesante decadencia dibuja un raído paisaje y no hay derechos, ni garantías, ni tratados o convenios internacionales, que puedan palear tan lacónico y desenfrenado andar, que parece reincidir en el *síndrome de la constante inauguración*.

Este panorama, que podría ilustrarse en tantos casos, enmudece el espíritu y letra de la Constitución y, por cierto, no estamos apelando a sus deudas, a su parcial cumplimiento o a las teorías que reducen su contenido haciendo hincapié en perspectivas antagónicas, nos referimos a la imposibilidad de plantear *las prioridades de una política de Estado*.

Qué derechos pueden levantarse ante las indignas jubilaciones, o la frecuente y alarmante inseguridad, si esta avalancha lleva el ímpetu de una disgregación, que se presenta como una estadística más de un proceso de globalización, que mide al mundo como una muestra caleidoscópica del éxito o el fracaso.

Honrar nuestra Constitución también debe ser un acto de resistencia a su avasallamiento.

#### *Un mundo ajeno y distante*

La corrupción, los obscenos enriquecimientos, el nivel corporativo de la política, el poder que todo lo contrae, los enquistamientos en las funciones, y la recurrente tendencia

(18) Prácticamente la totalidad de la comunicación de la actualidad (más del 90 %) se hace a través de cables submarinos, pues son opciones muchos más ventajosas frente a otras como los satélites. El primero que existió se terminó en el año 1866 y se creó con la intención de conectar América con Europa, bajo el nombre de *cable transatlántico telegráfico*. Recientemente se ha conectado la isla de Gran Canaria con un extenso cable que tendrá la longitud de 45 mil kilómetros cuadrados para unir 33 países de Asia, África y Europa, enlazando más de 3 mil millones de personas. Se trata del cable submarino más extenso de toda la historia, bautizado con el nombre de 2AFRICA, promovido por consorcios internacionales donde participan decenas de propietarios.

por prolongar los mandatos y el volumen de sus atribuciones, componen un lamentable y previsible diagnóstico<sup>(19)</sup>.

Pero a estas y otras características, que muchas veces hemos señalado, se suma un inasible contexto financiero.

La inmensa mayoría de la población transita una dinámica económica, ajustada a la suerte de sus salarios y observan con preocupación cómo se afectan o devalúan los mismos, por razones tan complejas que solo parecen explicarse en la espiralada inflación.

Desde hace años, una remanida expresión sintetiza esta situación, “la fiesta la pagamos entre todos”, una frase no menos vacua y sarcástica, que incorpora un plural con un grado de ligereza y generalidad desconcertante.

¿A qué nos estamos refiriendo o qué infiere esta expresión? Con qué culpable disposición asumimos el derroche pasado como si hubiésemos sido parte de ese irresponsable dispendio.

El cansancio suele aceptar estas gratuitas admoniciones, una retórica advertencia sin respuesta, que enmascara la realidad de un mundo financiero, ajeno al universo de la contraprestación, el intercambio o el ahorro; es decir, la llamada economía real o física.

De esto poco o nada sabemos y, menos aún, nos informan sobre la afectación e influencia que promueve este rumbo sobre nuestra cotidianeidad.

Ciertamente, advertimos la burocracia estatal, sus infinitos laberintos y, en oportunidades, su escabroso direccionamiento, pero nada conocemos sobre el alcance de la deuda pública o la significación y compromiso de la misma.

En este marco, podemos constatar que la moneda no se define por lo que es sino por lo que sirve<sup>(20)</sup>.

¿Y para qué sirve?, cabe interrogarnos.

Para qué sirve iniciar un emprendimiento, sostener una pyme, o una actividad cuentapropista, si el costo de este tránsito está condicionado por un alcance financiero tan volátil como imprevisible, priorizando un ajuste con una perspectiva que, una vez más, supone excluir la dimensión social.

Un sistema que evita compartir y dilucidar una deuda externa abrumadora, que ha crecido de una forma aritmética en los últimos 50 años y cuya administración, defensa y representación sigue el camino de los “secretos del Estado”, que ni siquiera fue esbozado por el presidente de la Nación en el discurso inaugural ante el Congreso.

### *Un incomprensible glosario*

Un universo de términos cifrados sugieren de una forma implícita e insinuante sobre el tenor de este régimen e ilustran, con cuadros cargados de signos, inquietantes vaticinios en un ritmo encriptado y acechante.

Mencionan, entre otras referencias, los bonos del tesoro, la calificación crediticia, los certificados de depósitos, los costos de oportunidad, los cronogramas de amortización, el dinero virtual, las criptomonedas, los fondos de inversión, las acciones y agentes bursátiles, el servicio de la deuda, las tasas variables, el riesgo de liquidez o la tecnología financiera de los activos líquidos.

Este incomprensible léxico nada informa sobre nuestra deuda externa con el Fondo Monetario Internacional y los organismos bilaterales.

¿Qué es el Megacanje?

¿Qué especial prerrogativa supone el blanqueo de capitales?

Todo un sistema ajeno al incesante incremento de las tarifas de servicios básicos o el escándalo por la reparación previsional básica (que supone un aumento del 0,43 % del PBI), mientras nadie aclara qué ocurrió con el mayor préstamo a nuestro país (45 mil millones de dólares en 2018), el más elevado en la historia del Organismo Internacional, cuyos desembolsos realizados solo estarían cubriendo el reintegro de capital, en un áspero ciclo que reanudaría su efectivo pago recién en el año 2026.

Un desconcierto que ilustran algunos emblemáticos casos.

### *Sobre luces y sombras*

Hace unos años, en un ámbito colmado de emoción, se celebraba la nacionalización de YPF, un sentimiento que

parecía reivindicar los insustituibles bienes nacionales, que históricamente han conformado nuestro patrimonio, soberanía y desarrollo.

Con el soplo de apenas una década, una jueza de Nueva York condenó al país con una deuda de 16 mil millones de dólares, promovida por un Estudio inglés, que adquirió los derechos de un grupo de accionistas minoritarios, disconformes con el acuerdo.

Todo indicaría que a esa suma deben incorporarse los intereses que corren por día y la potencialidad de un embargo, repitiendo en cercana memoria el imborrable caso de “La Fragata Libertad”, mientras se tramita la apelación, que engrosaría esta suma hasta duplicar el valor de la propia compañía.

El tema supera el diario trajinar, pero una impresión conmueve la calidad de las decisiones, como si estas fueran negligentes o, en todo caso, una corrosiva indolencia sobre nuestra senda, que, celebrando proyectos, socaba la confianza y el porvenir.

¿Quién es responsable?

¿Cómo unos accionistas minoritarios entablan un juicio cuyo monto supera con creces el valor de la propia empresa?

¿Qué ocurriría con Vaca Muerta?

¿Cuál es su plan estratégico?

Un complejo cuadro de situación, que lejos de *promover el bienestar general* que revela nuestro Preámbulo, ensombrece el excepcional cometido de la Asamblea Constituyente, a la cual, más que nunca, debemos remitirnos.

## **VI. La Asamblea Constituyente**

Una de las condiciones más importantes de la Asamblea Constituyente ha sido su plena representación, ese consenso sobre su propósito que, aun en su inicial interpretación política y las modalidades especiales que resguardaron su objetivo, consolidó un proceso reformista saneando los más inmediatos antecedentes.

Con pasión intacta, Antonio María Hernández señala: “La Convención de Santa Fe y Paraná tuvo 305 convencionales –la suma del número de los miembros del Congreso: 257 diputados y 48 senadores–, que representaron a 19 bloques políticos. Fue la convención más numerosa de la historia argentina, que realizó su tarea en solo 90 días, en un marco ejemplar de pluralismo democrático –como lo sostuvieron los distintos partidos políticos–, y que produjo la más importante reforma constitucional, tanto en la parte dogmática como en la parte orgánica. Existió muy alto grado de acuerdo para la sanción de sesenta y una normas constitucionales: veinte nuevas, veinticuatro reformadas y diecisiete disposiciones transitorias. En el amplio contexto de nuestra historia institucional, consideramos que esta es la reforma con mayor legalidad y legitimidad, y que además clausuró dolorosas etapas de frustraciones y desencuentros, que incidieron gravemente en la vida nacional”<sup>(21)</sup>.

En la cita correspondiente, también expresa el relevante autor (que fuera vicepresidente de la comisión de redacción de la Convención Nacional Constituyente de 1994): “(...) el consenso llegó a la unanimidad en la votación de varias cláusulas, como las del reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios, la de nuestros derechos sobre la Islas Malvinas e Islas del Atlántico Sur, y sobre la defensa del orden constitucional, lo que resulta notable para una Asamblea tan numerosa”.

Desde esta clara y concluyente reseña nos permitimos, con el mismo afán, una breve mención sobre las secuencias reformistas de nuestra Asamblea Constituyente, en el orden que el propio texto anticipa (las realizadas en 1860, 1866, 1898 y 1957); en el entendimiento de que nuestra originaria Constitución se fundió en un proceso complementario e inescindible, con la integración de Buenos Aires en 1860.

### *Un mutuo y tácito reconocimiento*

El triunfo de la Confederación en la batalla de Caseros (3 de febrero de 1852) había despejado la etapa de “Organización Nacional”, cuyos gobernadores firmaron el 31 de mayo del mismo año el Acuerdo de San Nicolás, por el que se llamaba a un Congreso Constituyente.

Hasta entonces, un liderazgo imbuido de facultades extraordinarias había expandido el estilo de un federa-

(19) Reca, Pablo, “Cuarenta años de Democracia”, Número extraordinario de la Revista Anales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP, 2024, en edición.

(20) Ciclo de charlas sobre “Economía y Finanzas” con el licenciado Héctor Guiliani, entrevistado por Santiago Ruiz de Galarreta, que pueden compartirse en el canal de YouTube homónimo.

(21) “A veinticinco años de la Reforma Constitucional de 1994”, Ed. Universidad Nacional de Córdoba, 2019.



lismo que se asentaba en la campaña bonaerense con la hegemonía de los sectores terratenientes, y en el pretérito protagonismo que impregnaba Buenos Aires, desde su reconocimiento como capital del Virreinato (1776), su excluyente condición portuaria (que, por entonces, era la única salida al mar), la precoz latencia de una clase dirigente, que había dotado a su Asamblea de facultades legislativas y constituyentes (1821), y la campaña del desierto (1833/34), que supuso un cambio territorial sobre sus límites, con el dominio efectivo sobre las comunidades originarias de La Pampa y el Norte de la Patagonia.

En breves palabras, la expansión de las fronteras productivas, el manejo de los ingresos de la aduana, el control de la navegación de los ríos y, por cierto, la federalización de Buenos Aires, formaban parte de una reivindicación esencial.

La convocatoria al Congreso Nacional Constituyente de 1853 tradujo ese histórico momento, no solo por los significativos antecedentes (honrando el Pacto Federal y el Protocolo de Palermo), sino también por la férrea voluntad de su organización<sup>(22)</sup>, tensión que llevó al extremo institucional las desavenencias con Buenos Aires.

La recién sancionada Constitución, y el rechazo de la Provincia de Buenos Aires (que dictó su Carta fundamental en 1854), desmoronaba todas las instancias y pactos preexistentes, en un inflexible tránsito que finalmente resolvió la batalla de Cepeda (23 de octubre de 1859) y el inmediato *Pacto de San José de Flores* (11 de noviembre), que fue uno de los hechos más significativos de nuestra urdimbre nacional<sup>(23)</sup>.

#### *Un pacto fundamental*

Esta loable propuesta permitió al Estado de Buenos Aires rever la Constitución, realizar las observaciones a la misma y asegurar, entre otros temas, su propia integridad territorial.

A ese gesto único, expresión de un mutuo y tácito reconocimiento, Buenos Aires respondió con una excepcional Comisión especial (v. gr., Sarmiento, Mitre, Vélez Sarsfield, Mármol, Obligado), que propuso 22 enmiendas al texto constitucional, fortaleciendo el federalismo, ampliando los derechos y garantías de las provincias (v. gr., la plena autonomía de sus constituciones y la creación del Congreso Nacional Bicameral), redefiniendo el asiento de la capital (con su innominada elección) y la nacionalización de los tributos aduaneros, supeditados a una acotada prórroga, motivo de la reforma de 1866<sup>(24)</sup>.

Seis meses de arduo trabajo, que, excediendo el plazo original, modificó en su aprobación la cláusula alberdiana (que contemplaba los diez años que debían transcurrir antes de su reforma); sepultando el tenso periodo de secesión, jerarquizando la relevancia de los Estados miembros y alumbrando la apelación de Nación Argentina.

Quizás, de las muchas hipótesis que se desgranaron con motivo de la batalla de Pavón (1861), sobre el re-

pliegue de Urquiza y la consecuente victoria de Buenos Aires, prive la expresión que se le atribuye a Mitre, “fue una guerra entre hermanos peleando por un ideal común”, que encausó la etapa de quienes mantenían sus recelos apelando a un antagonismo, cuyo arduo ciclo finalizó el 6 de septiembre de 1880, cuando se promulgó la ley 1029 que declaró a la Ciudad de Buenos Aires como Capital de la República<sup>(25)</sup>.

#### *Los pliegues de la historia*

Con la prudencia de destacar, a modo de síntesis, podemos señalar que en estos 134 años que definen el perenne lapso desde la Constitución de 1853/60 a la Asamblea Constituyente que estamos celebrando, cuatro artículos se han modificado y uno solo, por cierto, fundamental, se ha incorporado en este largo devenir como Nación.

Cada una de estas instancias no estuvieron exentas de las complejidades que presumió su iniciativa y el propio proceso constituyente.

Nos referimos a la reforma de 1866, que tuvo un repertorio de tres temas y finalmente dos artículos aprobados; pues, en un caso, bastó eliminar la prórroga sobre el impuesto de exportación (y su consecuente prohibición), que se restituyó bajo las imperativas circunstancias de la guerra de la Triple Alianza (1865/70).

A ella se anexaron la responsabilidad de los ministros acompañando los decretos acordes a sus respectivas atribuciones y la competencia del Poder Judicial para entender en las causas de vecinos de distintas provincias.

En 1898, el debate inicial lo conformaron quince puntos, pero en definitiva se aprobó la creación de tres ministerios más (entre ellos, el de Obras Públicas) y se modificó la proporción representativa de los diputados considerando el significativo crecimiento demográfico.

Si esta sinopsis la lleváramos a una mera cuestión terminológica, quizás se podrían llamar enmiendas a las modificaciones de estos artículos; pero cada uno implicó una compleja articulación, que en el primer caso (1866) supuso compatibilizar la convocatoria a la reforma, la conformación de la Asamblea y el propio calendario electoral.

En cuanto a la reforma del año 1957, es decisivo señalar la incorporación del artículo 14 bis, que mas allá de sus condicionamientos (a los que aludimos en este trabajo), significó un salto cualitativo del Estado Gendarme al Estado de Bienestar Social, integrando en su adjetivación, la indispensable relación entre la libertad individual y la justicia social, cuyo espíritu habían anticipado la Constitución de Santa Fe (1921) y la Constitución Nacional de 1949, en cuanto consagraba (en su art. 37) los derechos básicos y garantías integrales del trabajador, reflejando una concepción solidaria y equitativa, en armónica e indispensable fusión con nuestra Constitución y, en la actualidad, con las normas internacionales sobre derechos humanos.

Por eso, estas ligeras líneas no pretenden aprehender las circunstancias históricas, irrepitibles y contextuales, pues los hechos esbozados no pueden resolverse en criterios definitivos, que, economizando detalles y apasionadas posiciones, sinteticen los pliegues de nuestra historia.

En todo caso, lo comentado sirve para subrayar que la reforma del 94 tuvo en su seno, composición y misiones, la contundencia de lacrar aquellas pretéritas fisuras, afirmando la supremacía constitucional en su representación, finalidades y en un excelente debate, ajustado a los tiempos y formas previstas.

#### *Las instancias precedentes*

Por cierto, parece oportuno recordar las circunstancias que implicaron la iniciativa de esta significativa reforma.

El motivo de reparar brevemente sobre aquella etapa supone reconocer la convicción institucional que inspiró la perspectiva de nuestro primer presidente y la consciente actitud de los ajustados costos públicos que la misma

(22) En el terreno de las desavenencias aludidas podemos, a título ilustrativo, señalar la decisión de uniformar la representación en la convocatoria (dos diputados por provincia), el ámbito de su desarrollo (Santa Fe), el tema de los tributos aduaneros (art. 4°) y lo establecido respecto a su capital en el artículo 3°, que definía: “[...] las autoridades que ejercen el Gobierno federal residen en la ciudad de Buenos Aires, que se declara capital de la Confederación por una ley especial”.

(23) El Pacto de San José de Flores, también llamado de “Unión Nacional”, se firmó el 11 de noviembre de 1859, que, con magnánima disposición, se tradujo en 16 artículos de los cuales, a título ilustrativo, remitiremos a cuatro de ellos.

Artículo 1°: “Buenos Aires se declara parte integrante de la Confederación Argentina, y verificará su incorporación por la aceptación y jura solemne de la Constitución Nacional”.

Artículo 2°: “Dentro de veinte días de haberse firmado el presente Convenio, se convocará una Convención Provincial que examinará la Constitución de Mayo de 1853, vigente en las demás Provincias Argentinas”.

Artículo 8°: “Se exceptúa del artículo anterior, la Aduana, que como por la Constitución Federal corresponden las Aduanas exteriores a la Nación, queda convenido en razón de ser casi en su totalidad las que forman las rentas de Buenos Aires, que la Nación garante a la Provincia de Buenos Aires su presupuesto de 1859 hasta 5 años después de su incorporación, para cubrir sus gastos, inclusive su deuda interior y exterior”.

Artículo 10: “Quedando establecido por el presente pacto un perpetuo olvido de todas las causas que han producido nuestra desgraciada desunión, ningún Ciudadano Argentino será molestado por hechos u opiniones políticas, durante la separación temporal de Buenos Aires, ni confiscados sus bienes por las mismas causas conforme a las Constituciones de ambas partes”.

(24) Efectivamente, se prohibía el impuesto a las exportaciones (retenciones artículos 4° y 67 inc. 11 de la CN) a partir de 1866, conforme lo previsto en la cláusula octava del Pacto San José de Flores.

(25) Con la ley 19/1862, también llamada “Ley compromiso”, se logra un acuerdo que permitió que, por un plazo de 5 años, tanto las autoridades nacionales como provinciales residieran en la ciudad, aunque el gobierno federal solo como huéspedes de la provincia. En este marco, la situación en la ciudad de Buenos Aires era como mínimo incómoda. Los dos gobiernos, el nacional y provincial, compartían territorio. El gobierno nacional residía en la casa Rosada, el gobernador en Moreno 134; el Congreso en Victoria y Rivadavia; la Legislatura en Perú 134; la Corte Suprema en la calle Bolívar 137; la Corte Provincial en la misma calle n° 23.

entrañó<sup>(26)</sup>, que, superando la repercusión política, tradujo en el tiempo la institucionalidad que finalmente hoy celebramos.

El carácter reservado de aquellas primeras reuniones requería considerar el alcance de su modificación, que ya había forjado valiosos trabajos sobre la misma, frente a un oficialismo que buscaba afanosamente la reforma del mandato del Poder Ejecutivo.

Así lo había hecho explícito quien titularizaba la comisión de asuntos constitucionales del Senado de la Nación, contabilizando para este cometido solamente los *dos tercios de los miembros presentes* y una inminente convocatoria a un plebiscito, para manifestarse sobre este propósito.

Finalidad que también propiciaba el resultado de las elecciones legislativas de 1993<sup>(27)</sup> y un contexto de cierta placidez económica, generada por la convertibilidad y el nuevo alineamiento; preludio de un tiempo desideologizado y, con ello, del propio sistema político.

#### *Una repercusión inmediata*

Con el paso de los días se hicieron públicas esas conversaciones y la repercusión fue inmediata, el impacto tiñó de renunciamento la voluntad opositora y las especulaciones se ramificaron sobre el sentido y alcance de esta iniciativa.

Periódicos de alta difusión aludían en su editorial sobre una “Democracia de a dos”, enunciado que parecía desvanecer las firmes objeciones y disidencias sobre la sinuosa dirección asumida por el gobierno.

Claro que fue una sorpresa este proyecto y en particular en la Provincia de Buenos Aires, (llamada siempre a ser el soporte de las expectativas eleccionarias), donde mucho influía la suerte del, por entonces, gobernador (que literalmente había sido excluido de los entresijos de estos acuerdos), en los que veía naufragar su propia postulación y con ello la necesidad de su continuidad en una nueva instancia electoral (que la Constitución bonaerense no contemplaba), en un propósito equivalente y casi simultáneo de reforma, como poco después quedó expuesto<sup>(28)</sup>.

#### *Un capital de ideas*

No está de más señalar que la reforma de la Constitución Nacional constituía un imprescindible horizonte y que el “Concejo para la Consolidación de la Democracia” había trabajado arduamente sobre este objetivo, que mucho sirvió como fundamento de la propuesta.

Tengo presente las deliberaciones sobre el “Jefe de Gabinete” o el “Ministro coordinador” y los aportes sobre los “Decretos de Necesidad y Urgencia”, que buscaban atenuar el peso de un presidencialismo asentado en el centro de un poder excluyente.

Un capital teórico y largos pronunciamientos habían nutrido de ensayos y proyectos la impostergable necesidad de compensar y restablecer el yermo campo de nuestros antecedentes que, dicho sea de paso, había sido anticipada por una decena de reformas provinciales<sup>(29)</sup> que, con vigoroso pulso, modificaron sus constituciones, como Tierra del Fuego, que fue el último territorio provincializado en el año 1991, excepcional instancia que supimos compartir en un bautismal y previo encuentro con numerosos expositores.

Momentos inscriptos en el idioma del recuerdo, que reflejaron una singular impronta, pues sus postulados, criterios y nuevos derechos constituyeron una fuente significativa del espíritu reformador de aquella etapa.

En fin, los episodios con el tiempo suelen estrecharse, pero junto a estos precedentes, también podemos señalar el incipiente impulso que, por aquellos años, anticipaba la embrionaria vigilia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, creada en el año 1979.

(26) Así lo pusieron de manifiesto las elecciones para convencionales constituyentes, oportunidad en la que el PJ obtuvo el 38 %, 134 convencionales; el radicalismo el 20 %, 71 convencionales; el Frente Grande 31 convencionales y el MODIN 21 convencionales.

(27) El 3 de octubre de 1993, se llamó a elecciones para renovar la Cámara baja del Congreso Nacional, en esa oportunidad, el Partido Justicialista obtuvo el 43,47 % de los votos y la UCR el 30,23 %. Ocasión en la que surgieron otras fuerzas políticas, como si fuera un escenario inicial e imperceptible que conmovía el histórico bipartidismo.

(28) Para ilustrar lo antedicho, basta recordar que el 10 de abril de 1994 se llamaron simultáneamente a elecciones de convencionales nacionales y de la provincia de Buenos Aires.

(29) Las Constituciones de La Rioja, San Juan, Salta y Jujuy en 1986, San Luis y Córdoba 1987, Río Negro 1988, Tucumán 1990, Formosa y Tierra del Fuego 1991, Corrientes 1993.

#### *El espíritu de la misma*

Seis lustros que han acompañado las fundamentales transformaciones en el campo científico-tecnológico y, por ende, en el desenvolvimiento de nuestra trayectoria socio-institucional; en un brecha, que nos permitimos señalar, desde el “Consenso de Washington”<sup>(30)</sup> a la “Agenda 2030 de Naciones Unidas”<sup>(31)</sup>, reflejando las inquietudes más apremiantes de este nuevo siglo; enhebrando en ajustado equilibrio las preocupaciones de ayer, las nuevas reivindicaciones y las líneas directrices de un programa prospectivo.

De tal forma, no podemos dejar de citar la “Defensa del orden institucional y democrático” (con la insustituible intermediación de los partidos políticos), referencia que, junto a su valor, remite a las perentorias circunstancias de su debate y sanción.

Huelga decir que toda mirada retrospectiva incorpora como un hábito natural sus antecedentes; pero no está de más subrayar que no podía inferirse un precepto equivalente en nuestra Carta Magna, en las tantísimas vicisitudes que allanaron las asonadas y levantamientos militares.

No hay duda de que el eco del ejemplar Juicio a las Juntas definió el simbólico inicio de esta etapa, que tuvo por finalidad evitar las continuas oscilaciones que marcaban el vaivén de nuestra continuidad cívica.

En pocas palabras, había que sellar esta instancia tan delicada y sensible, con responsabilidades y garantías, que respaldaran la vigencia y misiones de la propia Constitución.

Para este fin hubo otras reformas determinantes, como la consagración de la *Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, edificada sobre los vetustos cimientos de su acotada jurisdicción capitalina<sup>(32)</sup>, que sancionó su Estatuto organizativo en el año 1996 y la condición electoral de darse su primer gobierno, cuyo titular, paradójicamente, se había opuesto con fervor al llamado “Pacto de Olivos”.

Y, por cierto, *la imprescindible autonomía del gobierno municipal*, favoreciendo el dictado de más de 180 Cartas orgánicas, ensanchando los sujetos políticos que, en

(30) Parece necesario recordar que en 1989 se implementó el “Consenso de Washington”, cuyo mentor John Williamson estableció un programa de ajuste para paliar la crisis de la deuda en América Latina frente al fracaso de la “sustitución de importaciones” como modelo de desarrollo.

La propuesta contemplaba, entre otros puntos, la liberalización financiera y comercial, un tipo de cambio competitivo y la inversión extranjera directa; criterios que requerían la privatización, desregulación y reconversión del sistema de legalidad y contabilidad, para asegurar y estimular las operaciones del sistema capitalista. Respecto al Estado, los principales dogmas reflejaban disminuir su competencia a la mínima expresión y ubicarlo como mero intermediario de los negocios del sector privado y ocasional garante de la paz social.

La globalización no hizo más que enfatizar la internacionalización de la economía, bajo el presupuesto de que la misma generaría una cascada de riqueza hacia las clases menos favorecidas.

No hace falta decir que la aplicación de ese modelo tuvo su severa recesión en nuestro país en 1998, que más allá de causas propias influyeron de una manera determinante las políticas macroeconómicas que favorecieron un crecimiento acelerado y sin equidad, excluyendo las cuestiones sociales y el fortalecimiento de las instituciones.

La catástrofe llevó a Williamson y a su equipo a expresar que el programa “eran meras recomendaciones” y que se trataba de “las reformas de primera generación”.

Quedaba claro que se había producido un desequilibrio entre la eficiencia económica y la equidad distributiva, que llevó a Hobsbawm a expresar que se trataba “del triunfo del individualismo sobre la sociedad”.

(31) Toda esta experiencia precedente generó que la Asamblea General de Naciones Unidas se replantea un *criterio amplio de estabilidad macroeconómica*. Así ocurrió en el mes de septiembre del año 2015, cuando se aprobaron los 17 objetivos sobre el Desarrollo Sostenible, que fueron acordados por la Argentina y otros 192 países y que regirán durante los próximos 15 años, bajo la ponderación “Agenda 2030 de la ONU”. La misma tiene por objetivo un crecimiento con inclusión sin degradación ambiental, promoviendo los emprendimientos y las Pymes, contemplando especialmente la pobreza, el hambre y la seguridad alimentaria, salud, educación, igualdad de género, agua y saneamiento y energía, una agenda universal y holística para el logro del desarrollo sostenible que, simbólicamente, se afirmaba en cinco indicadores (personas, planeta, prosperidad, paz y partnership).

Resultado pertinente señalar que esta decisiva iniciativa partía de alarmantes parámetros sobre el acceso al agua corriente, la red cloacal, la red de agua, la energía eléctrica, los asentamientos cerca de basurales y zonas inundables y la desnutrición infantil crónica. En pocas palabras, enlazar las tres dimensiones del desarrollo, considerando su perspectiva económica, social y ambiental, con la finalidad de erradicar la pobreza extrema y conjugar los insustituibles valores de dignidad e igualdad.

(32) Reza, Pablo, “Sobre la Personería Jurídica de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, Revista Anales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP, 2008.

distinta escala, constituyeron los flamantes protagonistas de nuestra integración federal.

A ello nos referiremos.

## VII. Dos garantías insoslayables

Nos detendremos en estas dos garantías, que suelen asumirse implícitamente y, sin embargo, tienen la extraordinaria misión de haber concluido décadas de análisis, posiciones y divergentes aportes doctrinarios sobre la materia.

Nos referiremos, con los límites que este trabajo presume, al artículo 36 de nuestra Constitución, que, de una forma profusa e inapelable, fija la *garantía de nuestro orden institucional y democrático* y los consecuentes efectos de quienes se alzaren por actos de fuerza contra su inviolable imperio.

También, haremos hincapié en el artículo 123, en la convicción de que la autonomía municipal no solo ensancha nuestro federalismo (atribuyendo al gobierno local su indispensable identidad y el dictado de su carta orgánica), sino que debe interpretarse en indivisible relación con el emblemático artículo 5º<sup>(33)</sup>, que establece la *garantía federal*, como núcleo y destino de nuestra propia composición nacional.

Con autorizada firmeza, Néstor Osvaldo Losa señala: “(...) el régimen municipal expresado en el artículo 5º de la Constitución Nacional es hoy indudablemente un gobierno municipal y no un mero ente administrativo subordinado y autárquico; esto es un hecho objetivo y un precepto imperativo de mayor nivel por contar con raigambre constitucional que así lo confirma”<sup>(34)</sup>.

### Un relevante capítulo

No hay duda de que en la parte dogmática de la Constitución y, en particular, en el capítulo segundo (Nuevos Derechos y Garantías), se consagraron otros fundamentales principios, como los derechos políticos y la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a los cargos públicos (artículo 37 de la CN), el decisivo rol de los partidos políticos (artículo 38 CN), la iniciativa y consulta popular (artículos 39 y 40 CN), la detallada cláusula sobre medio ambiente, garantizando el principio de sustentabilidad y la responsabilidad de la Nación para dictar los presupuestos mínimos (artículo 41 CN), los derechos de los consumidores y usuarios de bienes y servicios, incluyendo la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados (artículo 42 CN) y la sustancial incorporación del instituto del amparo, ampliando el alcance, materia y ámbito de su protección (artículo 43 CN)<sup>(35)</sup>.

En definitiva, una compacta trama que desarrolla y ampara el ejercicio de nuestro horizonte democrático, expresado en estos cuarenta años de existencia, con la impertertable vocación de una definitiva forma de vida que, aun en sus dificultades, se asienta en la voluntad colectiva y en las determinantes reglas que manifiesta nuestra Constitución.

Quizás el tema que abordaremos se presente con un valor tangencial frente a estas y otras decisivas reformas o aquellos tópicos que protagonizan nuestra actualidad (la evolución digital, el cambio climático, la efectiva implementación de los tratados internacionales sobre los derechos humanos) y, desde ya, por razones obvias que señalan la complejidad de esta hora, la delegación legislativa (art. 76 de la CN) y los decretos de necesidad y urgencia (art. 99, inc. 3º, CN).

Desde estas necesarias prevenciones, nos abocaremos con toda convicción a los artículos referidos, pues entendemos constituyen dos piezas determinantes de nuestra

concepción cívica y de los sujetos políticos llamados a ejercitarlos, plenitud que da razón a nuestra condición ciudadana.

### La firmeza de esta cláusula

Con alguna justificación podrá comentarse que esta cláusula en su contundencia peca de obstáculos de difícil resolución, sosteniendo que las circunstancias a las que alude resultan impensadas en este definitivo devenir cívico y que su extremo supone un análisis cuya especulación conduce a una compleja y abstracta elaboración.

Sin embargo, partiendo del categórico enunciado que ofrece el epílogo de la primera parte de la cláusula, “estos actos serán insanablemente nulos”, debemos comprender, en ellos, todas las secuencias que la historia y los antecedentes nos revelan.

Desde el propio acto de imposición, la asunción del poder, la proclama, la clausura del congreso, la intervención de las provincias, la proscripción de los partidos políticos y organizaciones sociales, las causas que le dieron origen y naturalmente cualquier disposición o normativa que se sancionara.

Esta enunciación, tentativa y obvia, constituye el espín que presume el atentar contra el orden institucional y democrático; todo, absolutamente todo el proceso, sería de una nulidad insanable, incluyendo a quienes usurparen funciones previstas para las autoridades de esta Constitución o la de las provincias, las que responderán civil y penalmente de sus actos<sup>(36)</sup>.

Una nulidad imprescriptible, que excediendo las causas del instituto de la intervención (artículo 6º CN) ubica y categoriza esta instancia en el marco de “los infames traidores a la patria” (artículo 29 CN), que evoca y asimila en su sanción las huellas de quienes asumieran, por concesión o por la fuerza, las facultades extraordinarias o la suma del poder público.

### Un indispensable precepto

Como decíamos, aun coincidiendo que la norma presume una compleja teorización desde una inviable hipótesis, esta justificada mirada no empaña su categórico y fundamental alcance.

Pues, no es lo mismo una manda constitucional con un solitario y añejo artículo concebido en la mitad del siglo XIX, que un indispensable precepto con vocación restitutiva, proyectado culturalmente sobre este avanzado siglo XXI, consagrando una garantía que disuade cualquier acto de fuerza que pretenda oponerse<sup>(37)</sup>.

En este caso, la propia Constitución se pone de pie y expresa, con la voz arquitectónica que valida el poder constituyente, las severas consecuencias (en todos los niveles) que implica quebrar el orden institucional y su insoslayable condición democrática<sup>(38)</sup>.

(36) El artículo 36 reza: “Esta Constitución mantendrá su imperio aun cuando se interrumpiere su observancia por actos de fuerza contra el orden institucional y el sistema democrático. Estos actos serán insanablemente nulos. Sus autores serán pasibles de la sanción prevista en el artículo 29, inhabilitados a perpetuidad para ocupar cargos públicos y excluidos de los beneficios del indulto y la conmutación de penas. Tendrán las mismas sanciones quienes, como consecuencia de estos actos, usurparen funciones previstas para las autoridades de esta Constitución o las de las provincias, los que responderán civil y penalmente de sus actos. Las acciones respectivas serán imprescriptibles. Todos los ciudadanos tienen el derecho de resistencia contra quienes ejecutaren los actos de fuerza enunciados en este artículo. Atentará asimismo contra el sistema democrático quien incurriere en grave delito doloso contra el estado que conlleve enriquecimiento, quedando inhabilitado por el tiempo que las leyes determinen para ocupar cargos o empleos públicos. El Congreso sancionará una ley sobre ética pública para el ejercicio de la función”.

(37) En cuanto a la última parte del artículo en tratamiento, también se contempla la sanción para aquellos que “(...) suprimieran o menoscabaran, aunque sea temporariamente, la independencia económica de la Nación (...)”. Tema que hemos abordado en el seminario “Administración y Corrupción”, que forma parte del libro “La Crisis de la Argumentación Pública”, Ed. Platense, 2022.

(38) Art. 226 del Código Penal: “Serán reprimidos con prisión de cinco (5) a quince (15) años los que se alzaren en armas para cambiar la Constitución, deponer alguno de los poderes públicos del Gobierno nacional, arrancarle alguna medida o concesión o impedir, aunque sea temporariamente, el libre ejercicio de sus facultades constitucionales o su formación o renovación en los términos y formas legales. Si el hecho descrito en el párrafo anterior fuese perpetrado con el fin de cambiar de modo permanente el sistema democrático de gobierno, suprimir la organización federal, eliminar la división de poderes, abrogar los derechos fundamentales de la persona humana o suprimir o menoscabar, aunque sea temporariamente, la independencia económica de la Nación, la pena será de ocho (8) a veinticinco (25) años de prisión. Cuando el hecho fuere perpetrado por personas que tuvieren estado, empleo o asimilación militar, el mínimo de la pena se incrementará en un tercio”.

(33) La ley de reforma constitucional 24.309/93 estableció tres modalidades, el núcleo de coincidencias básicas, los artículos y temas referidos a su libre debate y las reglas procedimentales; en este marco, por su artículo 5º, definió que la parte dogmática de la Constitución formaba parte de esta primera modalidad y naturalmente el precepto de la garantía federal.

(34) “Municipio moderno y necesidad de tripartición de funciones. Justicia local autónoma”, México, mayo de 2013. Ver del mismo autor “Derecho público municipal. Región. Provincia. Jurisdicción”, Ed. Ábaco Rodolfo Depalma, 2017.

(35) La sustancial incorporación del Instituto del amparo amplía y enriquece lo previsto (ley 16.986/66), eliminando la exigencia de agotar la vía administrativa, ampliando el ámbito de protección, estableciendo que el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de las normas, permitiendo la posibilidad de interponer el amparo ante cualquier forma de discriminación, reconociendo las legitimidades relativas a los derechos de incidencia colectiva, la representación de defensor del pueblo y de las asociaciones que provean a ese fin.



No habrá más disquisiciones, la fuerza no legitimará el origen del poder, tampoco la producción jurídica que del mismo emane; no habrá tribulaciones llamadas a justificar o morigerar las causas y razones que le dieron origen y, mucho menos, que un Estatuto revolucionario se ubique en una supuesta jerarquía supra-constitucional, contaminando todo el espectro compositivo del Estado en una ilegitimidad insanable.

#### *Cavilaciones y eufemismos*

Tampoco habrá largas cavilaciones, sobre “la seguridad jurídica”, que en su nombre presuma una homologación, que, exorbitando las razones de urgencia y necesidad, se expanda como un salvoconducto y ensanche sus propósitos con eufemismos como “los fines perseguidos por la revolución” o convoque o augure una nueva Constitución, con la pretensión de reencauzar el ordenamiento de nuestra vida cívica, ignorando la deliberación pública como fuente perenne de todo consenso.

No habrá proclama inaugural, ni juez que jure por el Estatuto, ni partidos políticos proscritos, ni Plan Cóndor, ni Escuela de las Américas, ni una ciudadanía vaciada por el miedo y la oscuridad.

Este categórico precepto configura el primer artículo de los nuevos derechos y garantías, su prelación no fue una mera condición metodológica, supuso priorizar el concepto axial sobre el que se sustenta toda nuestra ontología constitucional.

#### *Una disposición inequívoca*

Esta firme e inequívoca disposición constituye la respuesta a los gobiernos de facto, que se fueron reiterando a partir del 6 de septiembre de 1930 hasta el 10 de diciembre de 1983.

Aludir a estos seis atropellos institucionales parece haberse constituido en una cita evanescente y usual, invocando un tiempo que forma parte del pasado y se presenta como un hecho lejano para gran parte de la población y, por su propia percepción, en una definición terminante y a la vez ligeramente aspiracional; soslayando algunos matices que deben resaltarse.

En principio, deberíamos detenernos en la voluntad constituyente, que se plasmó cuando apenas se habían cumplido poco más de diez años de vida democrática, con el especial contexto que el presidente Alfonsín, en un hecho de irreprochable espíritu republicano, anticipó la entrega de su mandato seis meses, frente a una insidiosa convulsión económica y su consecuente repercusión social.

Es decir, apenas una década que seguía siendo acosada por las tinieblas de la inestabilidad (no se pueden omitir las dos asonadas), que en otras circunstancias habrían apelado a la sustitución del poder, que durante medio siglo encarnó las fuerzas armadas, en una expresión de intolerancia institucional, ajena al diálogo y a las alternativas del sufragio, con el tácito asentimiento de un sector de la sociedad, dispuesta a modificar el rumbo de su marcha. Basta mencionar que, en ese largo periodo, solo dos presidentes –por lo menos formalmente– habían terminado su mandato.

Tampoco está de más recordar que en la primera irrupción de facto (6 de septiembre de 1930), el voto obligatorio y secreto (piedra angular de nuestro sistema) no había cumplido 14 años de ejercicio, una conquista tan fundamental como imberbe en su maduración, donde acechaban los ecos de una generación política predominante, cuya pretensión había incorporado la idea de *intérpretes y cultores de la Constitución* y, en particular, sobre el alcance igualitario de la representación.

Por fin, parece necesario reiterar que la norma en comentario fue plasmada por una Convención Constituyente, integrada por todas las fuerzas representativas, que confirmaron con su análisis, propuesta y voto, el acallado deseo de tallar en la Constitución la insalvable nulidad de esa tutela fáctica, que irrumpía bajo las circunstancias aludidas y las tensiones e influencias geopolíticas que fueron definiendo cada etapa.

Afianzando la salud constitucional, esa condición tan esencial cuya previsibilidad permite trazar el horizonte que impulsa nuestra construcción cívica, amurallando su sistema inmunológico y expandiendo el mensaje, que su cuidado reposa en la memoria y conciencia de cada uno de nosotros.

#### *Una ligera semblanza*

Por cierto, en esta ligera semblanza evitaremos las circunstancias políticas precedentes y las sucesivas transi-

ciones que se produjeron en los propios gobiernos de facto, pues nos interesa señalar las consecuencias jurídicas del mismo y la incorporación a nuestro ordenamiento legal, con el latente efecto que sigue provocando en nuestra actual normativa.

A modo de síntesis, podemos subrayar que estas irrupciones institucionales fueron a lo largo de los años creciendo en sus propósitos, duración, organización y producción normativa.

En 1930, Uriburu informa a la Corte la voluntad de constituir un “gobierno provisional”, intención que ya había materializado con la proclama revolucionaria, la marcha sobre la capital, la suspensión de la Constitución, el Congreso, las Universidades, las elecciones y los partidos políticos, bajo el lema de un “movimiento de renovación espiritual y político”, que pretendía restaurar la legalidad democrática con la drástica modificación de la Ley Sáenz Peña.

Resulta impactante que esa *provisionalidad* no impidiera declarar la ley marcial, decretar la pena de muerte, la persecución a la oposición con detenciones arbitrarias, la clausura de la prensa y la intervención a doce provincias.

Tanto la Corte como el Procurador permanecieron en sus cargos, dando inicio a la llamada “doctrina de los gobiernos de facto”.

En esa oportunidad, el Alto tribunal *aceptó de modo restrictivo los decretos-leyes, en tanto respondieron a razones de necesidad y urgencia, que no aludieran a materia penal y sosteniendo que dichas normas caducaban con el gobierno de facto; afirmando también que, cesado el mismo, la legislación por él derogada volvería a tener imperio exclusivo.*

En 1943, con el nuevo golpe de Estado, la Corte mantuvo el criterio restrictivo, *pero sutilmente anexó a las razones de necesidad y urgencia los “fines de la revolución”, y en una nueva acordada estableció que los decretos-leyes subsistirían sin necesidad de aprobación por el Congreso, pues las razones eran privativas del gobierno de facto y ajenas al control judicial.*

Sin duda, un paso determinante al incorporar los decretos leyes y los fines de la revolución como un nuevo fundamento, bajo el amparo doctrinario “de los hechos políticos no judiciales”, en este caso, atribuidos a los gobiernos de facto.

En 1955, el 16 de septiembre, en un clima de preanunciada convulsión política y a solo tres meses del trágico bombardeo a la Plaza de Mayo, asume la Revolución libertadora, que fue más allá de los antecedentes aludidos, pues intervino en todos los niveles las provincias, disolvió el Congreso, reemplazó a los jueces de la Corte y de diversos tribunales inferiores, declarando nula la reforma constitucional de 1949.

Y en nueva jurisprudencia determinó “(...) que el único límite consistía en lo establecido por el artículo 28 del texto constitucional (...)”.

En este marco se llamó a una Convención Constituyente.

#### *Una Convención condicionada*

Por cierto, no es intención de este trabajo repasar esa instancia histórica, alcanza con aludir a las circunstancias de facto que signaron su convocatoria, la aprobación de la proclama que suponía la restitución de la Constitución de 1853/60, la proscripción del Partido Justicialista, las impugnaciones y renunciaciones que caracterizaron su inicio (entre ellas, la fractura de la UCRI y la UCRP).

Tampoco pueden eludirse las posturas interpretativas que pugnaron por su legitimidad, bajo el criterio de la facultad original del gobierno revolucionario, alterando la continuidad constitucional (que solo valida sus reformas en el taxativo precepto que refrenda su fundamental alcance), *modificando lo que a su vez se desconocía.*

Esa reforma dejó finalmente como saldo el *artículo 14 bis* de nuestra Carta (y la facultad del Congreso para dictar el Código de trabajo); es decir, la consagración de los derechos sociales, que dieron origen a una frondosa y necesaria legislación laboral, fundamental concepción, azuzada por la inminencia de falta de quórum que preanunciaba su inevitable desenlace.

#### *Un tiempo dominante*

En 1962 se produce un nuevo golpe de Estado, con equivalentes efectos, pero en este caso de una manera *sui generis*, pues en ausencia del vicepresidente (que por dis-

crepancia con las concesiones petroleras había renunciado pocos meses después del inicio de la gestión), asume el presidente provisional del Senado, invocando la Ley de acefalía, y en un hecho que cubrió profusamente las páginas de entonces, la Corte convalidó, con inmediatez, la asunción expresando “que no correspondía a ese tribunal pronunciarse acerca de los motivos por los cuales se había producido la acefalía”.

Una forzada convivencia condicionó la gestión, pues se disolvió el Congreso, se anuló las elecciones de ese año, se excluyó al Partido Justicialista; poniendo de manifiesto que los ecos revolucionarios seguían guiando los propósitos que habían fundamentado aquel alzamiento.

Un tiempo dominante que cubrió casi tres décadas (del 55 al 83), en donde la institucionalidad democrática parecía el frágil inquilino de un encono político, que disgregó la sociedad en una inestabilidad cívica sin precedentes.

Como ocurrió en 1966, en una nueva irrupción de facto que antepuso su Estatuto por encima de la Constitución, estableciendo, en su primer artículo, “que el gobierno ajustará su cometido a las disposiciones de este Estatuto, a la de la Constitución Nacional y Leyes y decretos dictados en su consecuencia, en cuanto no se opongan a los fines enunciados en el acta de la Revolución Argentina”.

Con la pretensión de fundar una nueva legitimidad, llamó *gobernadores* a los hasta entonces interventores, *ley* a los decretos leyes y ya no anticipaba su naturaleza “provisional”, por el contrario, proclamó una modificación de la Constitución (1972), que iba a regir por diez años, si antes no era ratificada por una Convención Constituyente.

Un sistema corporativo y autoritario, que se arrogó facultades supra-constitucionales, provocando el exilio de la vida cívica y las voces críticas, que simbólicamente podemos aludir en “La noche de los bastones largos”, como un tormentoso presagio, que irrumpió nuevamente el 24 de marzo de 1976, con impenetrable oscuridad.

El *Proceso de Reorganización Nacional* no requiere de más palabras, basta recordar la “Doctrina de seguridad nacional”<sup>(39)</sup> y el terrorismo de un Estado cuyos rastros siguen latiendo en la corrosiva angustia del dolor, las ausencias, la imperturbable vigilia y el más profundo quiebre que supuso la ignominia de esa etapa.

Un imborrable abismo que, aun distante, sigue latiendo presente en algunas secuelas normativas.

#### *El positivismo ideológico*

No hay construcción jurídica que pueda alimentar un “derecho de facto” o, en palabras de Nino, un “positivismo ideológico”, que más allá de la ilegitimidad de su *origen*, afecte con idéntica irregularidad su *contenido*.

Desde ya, asumimos la seguridad jurídica, regla básica que contempla los derechos adquiridos, y las enormes dificultades que supondría supervisar la infinidad de normas dictadas en gobiernos de facto; pero atendiendo a su alcance, debemos sopesar el *contenido* de las mismas y reflexionar si es posible que, cuatro décadas después, puedan seguir rigiendo, en algunos casos, aspectos esenciales de nuestra vida comunitaria.

Pues, resulta inconsistente descalificar una norma solo por su origen y lucirse en apreciaciones que remitan a esa anómala etapa, como si ella constituyera un fin en sí mismo; pero nunca es tarde para detenernos en sus propósitos y hurgar si su materia acaso expresa una concepción vinculada a la autocracia que la sancionó y al contexto de su vigencia. Como, lamentablemente, ocurre en nuestra Provincia de Buenos Aires.

#### *Una explícita consagración*

No cabe reserva alguna sobre la explícita consagración autonómica que el artículo 123 de nuestra Constitución Nacional atribuye a los municipios<sup>(40)</sup>.

Ni siquiera ese abuso deductivo, cuando el mismo reza “reglando su alcance y contenido”, una conjunción ajustada a las versátiles características de nuestra descentralización.

(39) Por entonces, la Argentina era el único país en el Conosur que mantenía un régimen democrático, en tanto que todos los países vecinos estaban gobernados por dictaduras militares; Banzer en Bolivia, Geisel en Brasil, Pinochet en Chile, Stroessner en Paraguay, Bordaberry en Uruguay.

(40) “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

No son pocas las veces que, con alguna ligereza, en Jornadas sobre el tema, se ha esbozado esta supuesta pretensión, como si la política pudiera manejar la relevancia de esta atribución, encolumnando, en absurda exégesis, el sentido de su formulación.

Nos recuerda, con su aquilatada calidad, Gabriela Ábalos: “El municipio aparece como un verdadero gobierno que se integra con el nacional, los provinciales, y luego de la reforma de 1994 con el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cada uno en su esfera de competencia y con sus autoridades propias. De ahí que, al fijar el ‘alcance y contenido’ de la autonomía municipal ninguna provincia podrá extremar las limitaciones que puedan llegar a privar al municipio de un contenido mínimo en cada grado de autonomía ni extralimitarse de forma tal que se dificulte el ejercicio de potestades nacionales o provinciales. En el cumplimiento de lo expresado surge necesaria una buena coordinación de potestades que permita el crecimiento municipal en beneficio de la provincia para el fortalecimiento nacional”<sup>(41)</sup>.

En absoluta coincidencia con la prestigiosa autora, este alcance no puede asumirse como una discrecional interpretación que permita desnaturalizar el expreso contenido, a expensas de un criterio que reduzca o haga ilusorio su esencial finalidad, pues esta precaución refiere a las disímiles características de cada provincia y a su respectiva organización local, pero nunca para estrujar la irrevocable potestad reconocida.

#### *Una inadmisibile omisión*

Resulta fatigoso sintetizar algunos aspectos que caracterizan nuestra inédita situación, por eso iniciaremos estas líneas con una advertencia de íntima asociación con el tema.

El capítulo municipal de nuestra Constitución data del año 1889.

Sí, leyó bien, el texto vigente toma su letra de la Constitución de finales del siglo XIX (sección sexta –del régimen municipal–, artículos 202 y sgts.), que, desde entonces, se preserva casi intacto hasta hoy.

El hecho no es menor y, más allá de las circunstancias políticas que privaron en nuestra reforma constitucional bonaerense, nos ofrece un panorama inadmisibile frente a este especial aniversario que celebramos con la inquietante rémora de preguntarnos de qué manera estamos honrando su vigencia, si el primer Estado del país ignora lo dispuesto por el explícito mandato de la Constitución Nacional sobre la naturaleza autonómica del gobierno municipal.

Sumando su voz a otros autores, la profesora Ábalos señala: “Cabe preguntarse qué ocurriría si una provincia al reformar su texto luego de 1994 desconociese lo dispuesto en torno a la autonomía municipal en el art. 123. La respuesta es clara, tal omisión tornaría inconstitucional a la reforma provincial, implicando una evidente violación a la prelación normativa que se impone desde el art. 31, con el art. 75 inc. 22 y demás normas de la Constitución Nacional, que suponen relaciones de supraordinación y subordinación entre la Nación y las provincias”<sup>(42)</sup>.

#### *Un campo anegado*

No es el caso seguir arando en un campo anegado por esta inaudita omisión constitucional<sup>(43)</sup>, por el centralismo, el cautiverio cívico, el incompresible retraso, la indiferencia de una clase política que, cada tanto, presenta un proyecto con esa inconsistencia que presume la formalidad, y la impotencia que, en nombre del interés, sumerge a 17 millones de habitantes en el más profundo anonimato.

Las ideas no crecen si no encarnan culturalmente, si penden del frágil hilo de la imaginación o del solitario discurso en el baldío del desinterés; necesitan de una voluntad vindicativa acorde al traumático hecho que las generó.

La involución no es solo atraso, ni el raquítico contexto que dibuja, ni la abulia del pensamiento; es un espíritu que adormece su energía con la resignación de lo inmovible y un pauperismo institucional, que se niega a ver lo que se presenta incontrastable a su mirada.

(41) “Revista Derecho Publico”, “25 años de la reforma constitucional de 1994”, Ed. Rubinzal Culzoni, 2019.

(42) Ábalos, M. Gabriela (ob. cit.), Directora de la Diplomatura en Derecho y Gestión Municipal de la Universidad de Mendoza.

(43) Reca, Pablo, “La Convención Constituyente Bonaerense –hipótesis sobre una omisión–”, Revista Argentina de Derecho Municipal N° 3, 2018.

En este pronunciado declive se maneja nuestro territorio, ajustado a un régimen local cuya fórmula hace más de un siglo consagró el sistema de partido (único en nuestro derecho público), sin preguntarse si es lógico mantener ese extenso límite, mientras crecen en su ámbito ciudades que no tienen otro destino que estar confinadas al municipio cabecera, como si fueran un espacio de colonización de las Leyes de Indias.

No solo el proverbial “alcance y contenido” que reza el artículo 123 de nuestra CN, usufructúa esta inconcebible realidad, pues también se desoyó la precisa voluntad preconstituyente (ley 11.488/93), que indicaba la reforma de este capítulo, cuya deserción solo podemos interpretarla como una explícita finalidad de sostener este anacrónico sistema.

Una primera conclusión podemos apresurar, *la política* se impuso a *lo institucional*, y como si fuera una nueva *secesión*, desoyó la garantía federal y la ley que indicaba su implementación, hiriendo la Carta Magna, el propio proceso reformista y, en ellos, los derechos fundamentales de su ciudadanía.

#### *Una concepción irrazonable*

Desde ya, este absurdo régimen genera una legislación inconsistente, reglando aspectos fundamentales a través de *decretos* y *resoluciones*, que constituyen la manifestación más acabada de la provisoriedad de sus disposiciones y la inercia de una legislatura, ajena a debates tan prioritarios como la planificación del territorio, la coordinación y administración del área metropolitana o la inconcebible vigencia de una ley orgánica de las municipalidades (6758/58), cuyo contenido no justifica el menor análisis.

En este sentido, como supimos aludir, no es el caso juzgar a las normas de facto por su *origen* sino estrictamente por su *contenido*.

Cuál puede ser el sentido de que la ley orgánica municipal de casi 300 artículos rija indistintamente para los 135 partidos, en una uniformidad que solo puede explicarse en las circunstancias que privaron en su sanción.

Esta es la única manera que justifica conciliar su incoherente formulación, al asimilar las particularidades de Gral. Lavalle o Tordillo con la Matanza, Quilmes o Berazategui.

Una sola razón anticipa cualquier otra consideración, una estructura piramidal exigía una dirección homogénea, que representaba el mando y el orden que lo inspiraba, como también lo reflejan las *ordenanzas generales* que, en algunos casos, increíblemente siguen vigentes<sup>(44)</sup>.

Sin duda, un contenido *autocrático* no solo por su naturaleza sino por el explícito fin de subrogar la potestad municipal y resolver en un absurdo cuerpo general el excluyente objetivo de sus cometidos.

Pues, este tejido de normas sobrevive todavía en nuestra provincia; es decir, ya no solo el *origen* de su producción sino el inequívoco *contenido* de sus misiones.

Podemos colegir que muy poco se ha modificado en estos años, generando un estancamiento que con alcance imperceptible ha domesticado nuestros hábitos, fulminando los principios y valores más esenciales que destila la Constitución Nacional.

¿Acaso podemos hablar de una plenitud cívica (más allá del sufragio) en un marco legislativo que de una forma evidente emana lo contrario?

#### *Un espiralado fenómeno*

La norma que rige el ordenamiento territorial y uso del suelo fue dictada en el año 1977, elaborada por un reconocido grupo de expertos, que tuvimos la oportunidad de analizar, mientras cursábamos “Derecho urbanístico”, una de las materias de Doctorado en la Universidad Complutense de Madrid.

Al inicio de la etapa democrática, formamos parte de la iniciativa que se impuso mejorar esta ley, con la calificada tutela de la arquitecta Iris Braco y un meritorio equipo de colaboradores, de la dirección de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Obras Públicas de nuestra provincia.

(44) La ordenanza general 267/80 (de Procedimiento Administrativo Municipal), en su plexo, remite a la Constitución de la Provincia, a la Ley orgánica municipal y a las ordenanzas y decretos que se dicten en sus consecuencias (artículo 3°).

El ejemplo exime de palabras y, más allá de que confirma un amarrado contenido que no fluye con el alcance que la actualidad demanda, constituye una aberración jurídica, pues no solo subroga la competencia de la Legislatura, sino también las atribuciones de los Concejos Deliberantes de cada uno de los municipios.

Aquellas iniciales y valiosas inquietudes solo constituyen hasta hoy un capital de experiencias, pues la ley sigue aún vigente, casi sin aplicación alguna y utilizando figuras de su texto (v. gr., Club de Campo - artículo 64, ley 8912) para reconfigurar, a través de meras resoluciones, el espiralado fenómeno de los barrios cerrados.

El tema lo hemos observado y descripto en distintos escritos<sup>(45)</sup>, ahora solo nos interesa resaltar que bajo esa aparente legalidad se sigue favoreciendo el singular negocio de modificar el uso del suelo, en una dispar atribución delegada a nivel municipal.

#### *Una sociedad sin nosotros*

El marco ambiental en nuestra Provincia de Buenos Aires (ley 11.723) prevé la necesidad de una consulta previa frente a la emisión de declaración de impacto ambiental, bajo el paradigma (que también recoge la ley de ambiente nacional 26.675) de que toda persona tiene derecho a opinar<sup>(46)</sup>.

Sin embargo, esta decisiva consulta tiene que realizarse por la página web y, a su vez, no resulta vinculante para sus autoridades.

Quizás, los autores que han previsto esta modalidad se encuentren conformes, luego de haber desarrollado una larga enumeración de motivos, para disponer que las audiencias ambientales –decisivo requisito del propio acto de Autorización del Impacto– se realicen por plataforma digital y que, naturalmente, su alcance tenga un discrecional efecto.

El mundo virtual permite esta y otras ambigüedades, como convocar a un acto fundamental, cuya participación debe encausarse por la red, con los límites y soliloquios que la misma condiciona y con ironía traducir, en el silencio, una implícita aprobación de esta instancia<sup>(47)</sup>.

Los pragmáticos o interesados asumen esta enumeración de palabras muertas, como el efectivo cumplimiento de las condiciones exigidas por la ley, incapaces de hacer con ellas un proceso activo y participativo; como aquellos autores que comentan la exégesis de una norma con la utilitaria disposición de su sola vigencia.

Para evitar definiciones pétreas, podemos señalar que esa modalidad se reitera con inusitada frecuencia, agudizando una *participación fantasmal*, que no irriga la responsabilidad y sentimiento que concibe el insustituible “ejercicio de ciudadano”.

Un desamparo que avergüenza y una comunidad reducida a la sola condición de espectadores, que en sus espaldas carga los nuevos derechos, con la frustración de su inocua apariencia.

Esta concentración del poder no es autocracia; pero de alguna forma, su comportamiento se le parece...

## VIII. Consideraciones finales

En este trabajo, nos hemos propuesto tributar la decisiva significación de la *democracia constitucional*, en una relación que contenga, ampare y promueva la dinámica social, bajo las reglas y valores de nuestro Estado de Derecho.

Sabemos que la democracia ofrece distintos matices en su concepción y su sola referencia no presume un concepto unívoco; lo mismo ocurre con la Constitución, que puede ser la expresión de la tradición, culto e idiosincrasia de un país y, en algunos casos, el sistema institucional adoptado o impuesto por el mismo.

Por eso, no solo apelamos a una forma de gobierno, sino también a una dinámica social, asentada en la dignidad de las personas, el reconocimiento de sus derechos esenciales, los valores a los que aspira y una participación activa, conforme a las reglas constitucionales establecidas.

(45) Reza, P., “Derecho Urbanístico”, Tomo II: “El Ordenamiento territorial”, Ed. La Ley, 2002.

(46) Artículo 18 de la ley 11.723: “Previo a la emisión de la DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL, la autoridad ambiental que corresponda, deberá recepcionar y responder en un plazo no mayor de treinta (30) días todas las observaciones fundadas que hayan sido emitidas por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas interesadas en dar opinión sobre el impacto ambiental del proyecto. Asimismo, cuando la autoridad ambiental provincial o municipal lo crea oportuno, se convocará a audiencia pública a los mismos fines”.

(47) El decreto 1072/18 manifiesta, en su artículo 1°: “Establecer que los procedimientos para la convalidación de cambios de uso del suelo y aprobación de conjuntos inmobiliarios Etapa Barrios Cerrados y Clubes de Campo, se sustanciarán en forma electrónica e integrada través de un Portal Web de la Provincia de Buenos Aires”.

La disposición referida se encuadra en el “Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires”, que establece las nuevas tecnologías de información y comunicación (ley 14.828/16).

Ahora bien, así como reconocemos en la Constitución Nacional la fuente excluyente de nuestra organización jurídica, también debemos hacerlo con los actores públicos de nuestro sistema federal, en cuya efectiva descentralización se infiere el ideal de plasmar la “unidad en la diversidad”.

En este orden, la reforma de 1994 consagró nuevos sujetos federales, al reconocer la personería jurídica de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, alumbrando la potestad de dictar su Estatuto organizativo; como también lo hizo con la plenitud autonómica conferida a los gobiernos locales, con la atribución de dictar sus Cartas orgánicas.

Para los fines que animan estas líneas, a estas distintas denominaciones (Estatutos, Cartas orgánicas) podemos llamarlas, sin duda, Constituciones, si por ello entendemos el marco jurídico-institucional, que garantiza el ejercicio de las competencias propias en un determinado ámbito o jurisdicción.

Por lo tanto, los municipios, con el alcance que recién aludimos, según los casos, están dotados de la máxima potestad (autonomía institucional) para darse su propia Constitución local. Desde la importancia que tal atribución presume, podemos convenir que la misma adquiere todavía mayor repercusión en un contexto globalizado donde la *desreferencia* emana de su vertiginosa naturaleza.

En este entendimiento, hace años los especialistas han promovido el concepto de *glocal*, con la inequívoca intención de afirmar el fortalecimiento de la escala municipal, como el fundamental ámbito de identidad y pertenencia, frente a una “mundialización” que absorbe las propias fronteras, en un agitado intercambio comercial, de innovación tecnológica y comunicacional, cuya multiplicación y simultaneidad fragmenta la propia ciudadanía.

No está de más enfatizar que la autonomía municipal incorpora, en la actualidad, dos aspectos que se conjugan en indispensable objetivo; por un lado, la imprescindible aptitud frente a nuestra complejidad y densidad urbana, que constituyeron el *progreso y la modernidad* y, hoy, la palpable referencia a una efectiva ciudadanía como protagonista del *desarrollo sustentable* y el fenómeno de la *posmodernidad*.

#### *Una tensión insuperable*

Si estos paradigmas se presentan incuestionables, podemos permitirnos realizar un planteo a la inversa y, de este modo, exponer su vital necesidad.

Qué ocurriría con esta tendencia globalizada en permanente evolución, que incluye su propia agenda planetaria (como el cambio climático y la inteligencia artificial), en una comunidad urbana, a la que se le ha confiscado su pasaporte ciudadano, impidiendo su voz, su participación y el natural compromiso con los complejos problemas de la localidad que habita.

Toda la generación de “Nuevos Derechos”, la iniciativa y consulta popular, las cuestiones ambientales (en particular, la preservación de patrimonio cultural y natural), la clasificación, tratamiento y traslado de los residuos (domiciliarios, tóxicos y patogénicos), el uso y planificación del territorio, entre otros tantos tópicos que infiere la sustentabilidad, deben ejercitarse con la palpable disposición de sentirse parte de su desarrollo.

Nuestra propia democracia requiere para su fundamental consolidación el pleno ejercicio cívico, que retroalimente la relación Estado-Sociedad, con la enriquecida tensión que presume su dialéctica. Situación que, por obvias razones, se presenta mucho más compleja en la graduación jurisdiccional (Nación, Provincias) y, por el contrario, adquiere toda la plenitud en la identidad local, bajo las condiciones que así la garanticen.

En esta línea argumental, se presenta como una inaudita deserción que estos derechos estén ausentes en su implementación en toda la Provincia de Buenos Aires, enquistada en ciudades y delegaciones que, a falta de una agenda pública, asumen los años con la impotencia de un tiempo que parece mecarse en su apatía.

Resulta inexplicable que el anhelo colectivo agote sus cometidos en una ciudadanía acorralada o en la impronta de una voluntad que trata de impulsar o compartir lo que no existe.

#### *Un constante relativismo*

Pocos vislumbran que esta crónica situación promueve un escepticismo que favorece el culto al presente, como

si su efímera concepción se agotara en el instante y la expectativa del azar.

Desatendiendo que aquello que no se comparte nos exilia en involuntaria soledad, lo que no avala la conducta nos sumerge en una honda incredulidad y la ausencia de compromiso en un insondable relativismo, que se desinteresa del contorno en contingentes razones.

Nada puede aplazarse más...

No hay lugar para especulaciones políticas, para el reiterado fervor electoral o los retóricos discursos sobre los vaivenes del país.

Es indispensable recuperar el orgullo de cimentar nuestra Constitución local, cuya sanción plasme y realce sus contenidos, fuente de interpretación y resistencia ante cualquier atropello económico o jurisdiccional, con esa altiva disposición que caracteriza al poder.

La ciudad tiene que despertar sus energías, proveer a su competitividad, expandir las expresiones de su cultura, y modernizar sus instituciones, con los principios y valores que hoy reconocemos en este tributo.

#### *A pie de página*

Está de más decir que estas líneas aspiran a estar a tono con este excepcional aniversario y la generosa convocatoria a formar parte del mismo, con un aporte que, esperamos, pueda resultar de interés al eventual lector.

Creo que a las palabras las ennoblecen las actitudes, esa natural disposición que precede sus símbolos y asiste con apretada convicción el sentimiento que las invoca.

El mejor tributo que podemos realizar es cumplir la Constitución, que los derechos no sean declamativos y la formación no constituya una dúctil aptitud para justificar cualquier tesis.

Debemos tener en cuenta la íntima relación entre Constitución y democracia y comprender que esta última se expande y desarrolla en ese campo de atribuciones, garantías y límites, que nos hace ser *uno en todos*, en cuya amalgama late nuestro porvenir ciudadano.

Desanima percibir la distancia que provoca la ajenidad, el desdén sobre nuestro horizonte o las jactanciosas sentencias que emiten quienes, evadiendo sus responsabilidades, agitan ampulosos discursos desde otras geografías.

Una sociedad que parece haber extraviado el prestigio de la judicatura y la imparcialidad que caracteriza sus misiones o el enorme valor de la representación, *de ser la voz de quienes no la tienen*, en la fundamental tarea de instruir leyes, controlar el poder y convalidar designaciones esenciales.

Conmueve que muchos se arremolinen en un anonimato o soliciten reciprocidades, con ese impune envilecimiento que avergüenza e intoxica la credibilidad o esas súbitas fortunas que intentan enmascarar con la avidez del entonado.

Indigna que el silencio corporativo sea una señal de pertenencia y su lealtad encierre conspiraciones, para apañar el poder y apoltronarse en el dominio de sus prerrogativas.

Es esencial poner en valor el ejemplo, la seriedad, la vocación de servicio y una vida sin ostentaciones, que extienda con solidaridad su mano para multiplicar la miseria.

El camino está en la Constitución, en las huellas que reflejan su historia y alumbramiento, en la democracia como insustituible espacio de encuentro y expresión y en el Gobierno local, reguardo de una privacidad fraterna y colectiva, para conjugar el mundo desde nuestra más profunda identidad.

A ustedes, estas líneas, sin más palabras que una infinita gratitud.

**VOCES: CONSTITUCIÓN NACIONAL - DERECHO POLÍTICO - PODER LEGISLATIVO - PROVINCIAS - DERECHO COMPARADO - PARTIDOS POLÍTICOS - ELECCIONES - FILOSOFÍA DEL DERECHO - PODER EJECUTIVO - TRATADOS Y CONVENIOS - CONSTITUCIONES PROVINCIALES - DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES - DEMOCRACIA - ESTADO - ADUANA - DIVISIÓN DE PODERES - COMERCIO E INDUSTRIA - IMPUESTOS - MONEDA - ECONOMÍA - PODER JUDICIAL - CORTE SUPREMA DE LA NACIÓN - CONSEJO DE LA MAGISTRATURA - MINISTERIO PÚBLICO - DERECHO AMBIENTAL - LEY - CONGRESO NACIONAL**