

# El federalismo cultural y el margen de apreciación local

por MARÍA GABRIELA ÁBALOS

**Sumario:** I. INTRODUCCIÓN. – II. LA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO FEDERAL. – III. FEDERALISMO Y CULTURA. – IV. EL FEDERALISMO CULTURAL EN LA REFORMA DE 1994 Y LOS APORTES DEL DERECHO PÚBLICO PROVINCIAL. – V. EL FEDERALISMO CULTURAL Y EL MARGEN DE APRECIACIÓN LOCAL. – VI. CONSIDERACIONES FINALES.

## I. Introducción

Un nuevo aniversario de la desaparición física del maestro Germán José Bidart Campos resulta una ocasión propicia para homenajearlo y rescatar sus lúcidas contribuciones siempre vigentes. Es sin duda una de las figuras centrales del pensamiento constitucional argentino contemporáneo. Su obra abarcó todos los aspectos de la teoría del Estado, del derecho constitucional, de los derechos humanos y de la problemática filosófica y política de la democracia<sup>(1)</sup>.

Especialmente en EL DERECHO de la Universidad Católica Argentina, cuya dirección ejerció durante dieciséis años entre 1979 y 1995, escribió trescientos cuarenta y un (341) artículos, de los cuales trescientos veintinueve (329) fueron de su exclusiva autoría y doce (12) en colaboración, ocupándose de todo tipo de temas vinculados principalmente con el derecho constitucional<sup>(2)</sup>.

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 MENSAGUE, 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 L. PALAZZO, EDCO, 2009-305; *La coparticipación federal*, 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. EGÜÉS, 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).

(1) Su obra, conformada por más de setenta, volúmenes analiza el derecho constitucional desde distintas ópticas: la jurídica en primer lugar, la filosofía, la sociología, la historia, la ciencia política, la religión y la economía entre otras. Así lo refiere Pablo L. Manili en el capítulo II referido a Argentina de la obra bajo su dirección, "La enseñanza del derecho constitucional en Iberoamérica", Ed. Astrea, Ciudad Autónoma de Bs. As., 2024, págs. 37 y 38. Ver también de Pablo L. Manili, "Al maestro con cariño", en Revista Debates de Actualidad, no. 194, Año XX, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, 2004-2005, págs. 9 y ss.

(2) Eugenio L. Palazzo se ocupa de destacar sus colaboraciones en EL DERECHO, en "A diez años del fallecimiento del profesor Germán José Bidart Campos", en El Derecho - Constitucional, tomo 2014, 449, 19 de agosto de 2014.

Su pensamiento, abierto a la pluralidad y complejidad del panorama científico y cultural del siglo XX, abrevó en fuentes filosóficas e históricas muy diversas, entre las que cabe consignar, a los efectos del tema propuesto, la teoría republicana clásica, las tendencias diversas del pensamiento constitucional de su época y, muy en especial, del trialismo filosófico-jurídico en la versión de su maestro Werner Goldschmidt<sup>(3)</sup>.

Fiel a dicha concepción trialista, sostuvo que el mundo jurídico se compone de tres dimensiones: el normativo o normológico; el sociológico de las conductas o comportamientos humanos, y el dikelógico o de los valores. Desde esta perspectiva, concluyó que "*cualquiera que desee conocer cómo es el régimen político de un país no se conforma con leer su constitución formal o escrita (si es que la tiene). Ambiciona saber si esa constitución funciona, se aplica, se cumple, o si por el contrario, está deformada en su práctica o es sistemáticamente violada en todo o en parte; se preocupa por indagar qué otros contenidos constitucionales han ingresado a la dimensión sociológica a través de diferentes fuentes: la costumbre, el derecho internacional, la legislación, la jurisprudencia*"<sup>(4)</sup>.

Desde esta perspectiva, uno de los temas que ocupó un importante espacio en sus obras fue el federalismo argentino y sus características. En particular, supo preguntarse, con audacia, si cabía hablar de un federalismo cultural<sup>(5)</sup>, si la reforma de 1994 permitía fundar una respuesta afirmativa, y qué significado tendría en perspectiva constitucional. A ello podría agregarse si a treinta años de tal reforma el pensamiento de Bidart Campos se ve confirmado y en ese caso, ponderar la positiva influencia de sus ideas sobre todo en la configuración del denominado margen de apreciación local.

## II. La estructura constitucional del estado federal

A. Como bien afirmaba Bidart Campos, la Constitución Argentina de 1853/60 acoge la forma federal de estado (art. 1), lo que importa una relación entre el poder y el territorio, en cuanto el poder se descentraliza políticamente con base física, geográfica o territorial<sup>(6)</sup>. Una compleja combinación de dos fuerzas: la centrípeta y la centrífuga en cuanto mezcla en un solo estado la pluralidad y la singularidad. El origen lógico o la base de todo estado federal es siempre su constitución, mientras que el origen histórico o cronológico es variable y propio de cada federación, algunas pueden surgir de una confederación y otras de un modelo unitario.

En el caso del federalismo argentino, para Bidart Campos su historia y cronología era bien controvertida. Refería por un lado, a las ciudades que se fueron fundando con los movimientos españoles de colonización a través de las corrientes colonizadoras del norte, del oeste y del Río de la Plata, preparando las futuras regiones territoriales que conformaron a las provincias. Por otro lado, los gobiernos locales, principalmente los cabildos, proporcionando al federalismo una base municipal o comunal<sup>(7)</sup>. Además, desde lo ideológico se perfilan dos sectores de opinión: unitario y federal, que "*...en una pincelada muy rápida podemos hacer coincidir respectivamente con las minorías, cultas, liberales, porteñistas, centralistas, monárquicas, etc., y con la masa popular e inorgánica, republicana y federalista*"<sup>(8)</sup>.

(3) Así se referenció en María Gabriela Ábalos, "El municipio argentino a la luz del pensamiento de Germán J. Bidart Campos", en Revista Debates de Actualidad, Año XXVIII, no. 208-209, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Santa Fe, 2014, págs. 537/552.

(4) Germán Bidart Campos, "Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino", tomo I, Ed. Ediar, Bs. As.; 1989; pág. 34.

(5) Germán J. Bidart Campos, "¿Un federalismo cultural?, Jurisprudencia Argentina 2004 - III- 933; TR LALEY 0003/010764.

(6) Germán J. Bidart Campos, "Manual de la Constitución Reformada", tomo I, Ediar, Bs. As., 1996, pág. 437.

(7) Germán J. Bidart Campos, "Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, tomo I, ob. cit., pág. 150.

(8) Germán J. Bidart Campos, "Manual de la Constitución Reformada", tomo I, ob. cit., pág. 438. Agregaba que la oposición entre Buenos Aires y el interior no permite identificar en una coincidencia perfecta al unitarismo con la primera y al federalismo con el segundo, bien que provisoriamente pueda situarse, para la comprensión del proceso, al núcleo representativo del movimiento unitario con la capital y al pueblo federal en la campaña.

B. En torno a la génesis del federalismo argentino destacaba Bidart Campos que los órganos de gobierno locales, principalmente los cabildos, le proporcionaron una base municipal o comunal. Así consideraba que los municipios debían ser incluidos en la dualidad nación-provincias, de forma tal que la trinidad constitucional de la descentralización política se componga, de abajo hacia arriba, de “municipios - provincias - estado federal”.

Profundiza estas ideas en su “Tratado Elemental...” de 1993, haciendo hincapié en que “*Más allá de las discusiones doctrinarias, el constitucionalismo provincial desde las fechas indicadas –1957 y 1985 a la actualidad– da un dato importante: los municipios provinciales integran nuestra estructura federal, en la que damos por existente una trinidad constitucional: municipio-provincia-estado federal. Si bien las competencias municipales se sitúan dentro del área de cada provincia, la base última del municipio provincial arraiga en la constitución federal. Es esta la que lo reconoce y exige: por eso, cuando se habla de competencias “duales” (federales y provinciales) hay que incluir y absorber en las provinciales las que pertenecen al sector autónomo del municipio que, no por esa ubicación constitucional, deja de formar parte de la citada trinidad estructural del federalismo argentino*”<sup>(9)</sup>.

Este pensamiento fue receptado por la reforma constitucional de 1994 al introducir la autonomía municipal. Así expresaba que “*la dualidad de estado federal y provincias muestra un rostro parcialmente nuevo, porque aparecen las menciones expresas a los municipios provinciales y a la ciudad de Buenos Aires, esta última como un sujeto de la relación federal*”<sup>(10)</sup>. De tal manera, señalaba que desde la constitución federal se reconoce en el art. 123 la autonomía de los municipios de provincia, con lo cual el diseño del poder en jurisdicción de las provincias cuenta con una pauta obligatoria impuesta por aquella, puesto que la constitución federal inoculara a los municipios autónomos dentro de las provincias, y la organización del poder local que estas disponen debe tomar en cuenta a aquellos.

Puede decirse entonces que, en el contexto federal, el pensamiento *bidartiano* contribuyó considerablemente al reconocimiento constitucional de la naturaleza autónoma de los municipios, al fortalecimiento de su poder tributario y a reforzar la descentralización federal agregándole el nivel local. Por sobre todo, su concepción de la problemática esbozada aportó a la reflexión constitucional fundamentos filosófico-jurídicos y sociológicos que la protegen de los avatares propios del debate político y de las conveniencias ocasionales del poder. Todo un modelo de lo que puede y debe contribuir el pensamiento constitucional a la reflexión contemporánea sobre el futuro del municipio y del orden constitucional<sup>(11)</sup>.

### III. Federalismo y cultura

En particular, siendo el federalismo la reunión en una unidad política común de varias entidades estatales autónomas, es decir, la conciliación de la unidad y el pluralismo, se preguntaba Bidart Campos si en el ámbito cultural habría algo semejante al federalismo que nos muestre pluralidad cultural componiendo una cultura común<sup>(12)</sup>.

Se cuestionaba si era posible hilvanar federalismo y cultura, y encontrar algún perfil que confiriera legitimidad a la expresión “federalismo cultural”. La respuesta afirmativa la daba anclada en la concepción de cultura, que toma encarnadura en una diversidad de estilos y de realizaciones concretas en el tiempo y en el espacio y se manifiesta en la ciencia, la técnica, el arte, el lenguaje, los hábitos, la ética, la religión, las creencias, la filosofía, la economía, las instituciones, el derecho, la política. Con claridad la ejemplificaba en el preámbulo de la Constitución de España, cuando en su párrafo cuarto expresa la voluntad de la “*Nación española*” de “*proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones*”. La alusión a “*las culturas*” (en plural) se

compagina con el propósito de “*promover el progreso de ‘la cultura’*” (en singular) que aparece a renglón seguido en el párrafo quinto del mismo preámbulo<sup>(13)</sup>.

### IV. El federalismo cultural en la reforma de 1994 y los aportes del derecho público provincial

En el análisis del texto constitucional fruto de la reforma de 1994, Bidart Campos va enunciando los supuestos donde advierte la configuración del federalismo cultural. A ello cabe agregar, en cada caso, la respuesta que da el derecho público provincial, avalando la formulación *bidartiana*.

A. En primer lugar, el querido maestro pone de resalto el reconocimiento de los pueblos indígenas argentinos en el art. 75, inc. 17, que implica “*...expresión de una hospitalidad que la cultura común de nuestra sociedad otorga a la cultura aborigen, con cuantos contenidos esta cultura alberga*” y como “*...cultura preexistente brinda espacio a una autonomía que, osadamente, nos incita a imaginar una especie de descentralización de base indigenista*”. Se preguntaba con agudeza *¿por qué, entonces, no habríamos de abandonar la monocentricidad como monopolio estatal de las fuentes del derecho y, en su lugar, reconocer al derecho indígena con su propia fuente histórico-tradicional-cultural?*<sup>(14)</sup>.

En esta línea, citaba el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo referido a pueblos indígenas y tribales en países independientes, aprobado por ley 24.071 (1992), que ostenta jerarquía superior a las leyes conforme al art. 75, inc. 22, primera parte, y que refiere a la conservación de sus instituciones culturales<sup>(15)</sup>. Abonaba su posición con el derecho comparado, en particular con la reforma introducida a la Constitución Federal de México en el año 2002, en cuyo capítulo I sobre “*Garantías individuales*” (art. 2) dispone que “*a. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: ...II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes*”.

Por su parte, la reforma constitucional de 1994 reconoce como facultades concurrentes entre la Nación y las provincias las relativas a la identidad y derechos de los pueblos indígenas (art. 75, inc. 17)<sup>(16)</sup>, cuyas raíces pueden encontrarse en el derecho público provincial desde mediados del siglo XX y también en la importante impronta impresa por Manuel Belgrano en la *Proclama* y el *Reglamento para el régimen político y administrativo y reforma de los pueblos de Misiones*, redactados el 30 de diciembre de 1810 en el campamento de Tacuarí, anunciándoles que en nombre de la Junta de Mayo se les restituyen sus derechos de libertad, propiedad y seguridad<sup>(17)</sup>.

(13) Germán J. Bidart Campos, “¿Un federalismo cultural?”, ob. cit.

(14) Germán J. Bidart Campos, “¿Un federalismo cultural?”, ob. cit.

(15) Conforme al punto b) del art. 1 del Convenio se aplica e “*...a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitan en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera sea su situación jurídica, conservan todos sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas*”.

(16) Puede verse entre otros a Paula Bravo, “Pueblos originarios. Aportes para la construcción de una sociedad multicultural”, Ed. Ediar, Bs. As., 2012; de la misma autora, “Pueblos indígenas, facultades concurrentes y autodeterminación: un desafío del federalismo”, en EBOOK-TR 2022-1 (Gelli), 143. También a Gonzalo Segovia y Juan Fernando Segovia, “La protección de los indígenas”, en Dardo Pérez Guilhou y Felipe Seisdedos, “Derecho Constitucional de la Reforma de 1994”, tomo I, Ed. Depalma; Bs. As., 1995, págs. 317 y ss. Sobre facultades concurrentes a María Gabriela Ábalos, “Autonomías provinciales: competencias y recursos”, en “A 25 años de la reforma constitucional de 1994; Suplemento de La Ley, Bs. As., noviembre de 2019; págs. 289 /302.

(17) Este Reglamento es considerado el primer instrumento constitucional escrito de la Revolución de Mayo, anterior al Decreto de la Junta Grande del 10 de febrero de 1811 creando las Juntas Provinciales, y al reglamento orgánico del Deán Funes del 22 de octubre de 1811. Es un verdadero proyecto constitucional que contiene sus elementos fundamentales: declaraciones, derechos y garantías, organización del gobierno, valores y principios de la Revolución de Mayo que Belgrano representaba por delegación de la Junta. Es también un programa de gobierno abarcando aspectos de organización territorial y urbana, de

(9) Germán J. Bidart Campos, “Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino”, nueva edición ampliada y actualizada, tomo I, ob. cit.; pág. 259.

(10) Germán J. Bidart Campos, “Manual de la Constitución Reformada”, tomo III, Ed. Ediar, Bs. As., dic. 1997, pág. 38.

(11) Así se puntualiza en María Gabriela Ábalos, “El municipio argentino a la luz del pensamiento de Germán J. Bidart Campos”, en Revista Debates de Actualidad, Año XXVIII, no. 208-209, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Santa Fe, 2014, págs. 537/552.

(12) Germán J. Bidart Campos, “¿Un federalismo cultural?”, ob. cit.

Refiere Arias<sup>(18)</sup> que el derecho público provincial influenció a la reforma constitucional de 1994, puesto que antes de esa fecha varias de las constituciones provinciales tenían disposiciones por las cuales reconocían derechos a los pueblos indígenas y cita los casos de Chaco, Chubut, Formosa, Salta, Jujuy, Río Negro, en particular la chaqueña de 1957 consagra los derechos indígenas<sup>(19)</sup>; también la de Chubut<sup>(20)</sup> de 1957, la de Salta<sup>(21)</sup> de 1986, como la de Formosa<sup>(22)</sup> de 1991, entre otras.

Se suma la interpretación jurisprudencial en torno a que “...tanto la Nación como las provincias tienen la competencia suficiente de reglamentación en materia de derechos de los pueblos originarios en sus respectivas jurisdicciones, siempre que ello no implique por parte de los estados provinciales una contradicción o disminución de los estándares establecidos en el orden normativo federal”<sup>(23)</sup>.

**B.** En segundo lugar, el pensamiento *bidartiano* se enfoca en el art. 75, inc. 19, tercer párrafo, destinado a la educación, donde se prevé que las leyes respectivas de organización y de base han de consolidar la “unidad nacional”, preguntándose si acaso no sería una cultura común, pero respetando “las particularidades provinciales y locales”, que suponen culturas –en plural– que multiculturalizan a la cultura común que las aloja.

En respuesta afirmativa cabe agregar que esta disposición supone una clara muestra de respeto por las singularidades locales, sobre todo en esta materia que aparece contemplada en el art. 125, segundo párrafo, introducido por la misma reforma, como de competencia provincial en ejercicio concurrente con la Nación.

Se reafirma esta interpretación con el inc. 17 del mismo art. 75, en cuanto se les garantiza a los pueblos indígenas “el derecho a una educación bilingüe e intercultural”, que, sin duda alguna, funciona como bisagra unitiva con el reconocimiento en materia educacional de las “particularidades” aludidas en el inc. 19.

**C.** En tercer lugar, hace foco en la identidad y pluralidad cultural y los espacios culturales y audiovisuales contemplados en el párrafo final del inc. 19 del art. 75, señalando que son parámetros propios del multiculturalismo. Además, estos “espacios” culturales no son únicamente geográficos o territoriales, sino de muy variada índole –los propios de la diversidad cultural religiosa–,

ecología, medio ambiente y salubridad pública, haciendo hincapié en la educación y en la protección y defensa de los naturales. (María Gabriela Ábalos, “El primer ensayo de constitución escrita de la Revolución de Mayo”, en Revista Debates de Actualidad. Homenaje al Bicentenario, Asociación Argentina de Derecho Constitucional; Julio - Diciembre de 2010, Año XXV, nro. 203, Ed. Rubinzal Culzoni, Santa Fe, dic. 2010; págs. 41/46).

(18) Silvia Inés Arias, “Derechos de los pueblos indígenas”, Ed. Assisi, Bs. As., 2023.

(19) Art. 34: “La provincia protegerá al aborigen por medio de una legislación adecuada que conduzca a su integración en la vida nacional o provincial, a su radicación en la tierra, a su elevación económica, a su educación y a crear la conciencia de sus derechos, deberes, dignidad y posibilidades emergentes de su condición de ciudadano. Quedan suprimidos los sistemas de misiones, reducciones u otros que entrañen su diferenciación y aislamiento social”.

(20) Art. 71: “Se dictarán leyes especiales con los siguientes fines: ...d) Defensa del aborigen procurando su instrucción y medios de subsistencia, asegurándole la propiedad de la tierra que ocupan, su elevación económica e integrándolo a la vida nacional”.

(21) Art. 15: “Aborígenes. La provincia protege al aborigen por medio de una legislación adecuada que conduzca a su integración en la vida nacional y provincial, a su radicación en la tierra, a su elevación económica, a su educación y a crear la conciencia de sus derechos, deberes, dignidad y posibilidades emergentes de su condición de ciudadano”.

(22) Art. 79: “La Provincia reconoce al aborigen su identidad étnica y cultural, siempre que con ello no se violen otros derechos reconocidos en esta Constitución; y asegura el respeto y desarrollo social, cultural y económico de sus pueblos, así como su efectivo protagonismo en la toma de decisiones que se vinculen con su realidad en la vida provincial y nacional. Asegura la propiedad de tierras aptas y suficientes; las de carácter comunitario no podrán ser enajenadas ni embargadas. La utilización racional de los bosques existentes en las comunidades aborígenes requerirá el consentimiento de estos para su explotación por terceros y podrán ser aprovechados según sus usos y costumbres, conforme con las leyes vigentes”.

(23) CSJN, “Confederación Indígena del Neuquén c/ Provincia del Neuquén s/ acción de inconstitucionalidad”, 10/12/2013, Fallos: 336:2271. En relación con las facultades concurrentes entre Nación y provincias en torno con cuestiones vinculadas al reconocimiento de la personería jurídica de las comunidades originarias y su correspondiente inscripción registral, en el marco de lo dispuesto por el art. 75, inc. 17, CN entendió que “...el adecuado respeto al régimen federal de gobierno impone a los estados locales a la hora de ejercer su potestad legisferante y reglamentaria reconocer y aceptar los respectivos estándares de referencia fijados a nivel normativa federal cuyas disposiciones constituyen una guía de contenidos mínimos a tener en cuenta por todas las provincias que integran el Estado argentino” (Cons. 7).

serían espacios culturales múltiples, que se correlacionan con la facultad del Congreso que el mismo inc. 19 del art. 75, primer párrafo, al referirse a “promover lo conducente a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento”.

**D.** En cuarto lugar, hace mención al vocablo “desarrollo”, que es usado en el texto constitucional a veces sin aditamento, otras con el adjetivo “humano”<sup>(24)</sup>, otras como “económico y social”. En todos los casos, para Bidart Campos, proporciona un ámbito para la inclusión de la cultura, en la medida en que el desarrollo cultural hace parte necesaria de cualquier forma de desarrollo (humano, social, económico, científico, tecnológico, etc.).

Cabe agregar que dichas atribuciones deben ser interpretadas como de ejercicio concurrente aunque no exista una identidad absoluta con el segundo párrafo del art. 125 que contempla el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura. Esta interpretación se ajusta a la realidad federal para cuya concreción es fundamental el esfuerzo provincial. A ello se suma en el art. 125 in fine la mención a la Ciudad de Buenos Aires, comprometida también con el cumplimiento de dichos cometidos<sup>(25)</sup>.

En este sentido, haciendo hincapié en el bagaje de atribuciones reservadas originalmente por las provincias, se observa en el poder constituyente provincial tanto antes como después de la reforma de 1994, la inclusión de expresiones referencias a los aspectos vistos, especialmente al desarrollo humano. Así podemos distinguir unas veinte herramientas previstas en el derecho público provincial para el desarrollo humano. Muchas de ellas responden al concepto de margen de apreciación provincial, entendido como la adopción de disposiciones locales que responden a la idiosincrasia propia de cada provincia, a las especiales características culturales, sociales, económicas de cada comunidad, bajo el paraguas de la diversidad que caracteriza a toda federación. Por ejemplo, el desarrollo humano como objetivo general en el Preámbulo aparece en las constituciones de Tucumán (1990/2006), Chubut (1994), Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1996); el desarrollo humano como principio interpretativo e inspirador de las políticas públicas, en los casos de Jujuy (1986/2023), La Rioja (1986/98/2002/2008/2024), Santiago del Estero (1986/2005), San Luis (1987/2011), Chubut (1994), Neuquén (1994/2006), Buenos Aires (1994) y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1996); el desarrollo económico al servicio del desarrollo humano en las constituciones de Tierra del Fuego (1991), Santa Fe (1958/62), Salta (1986/98/2005/2021), Entre Ríos (2008), el desarrollo humano y la educación (San Juan (1986), La Rioja, Salta, Santiago del Estero, San Luis, Catamarca (1988), Formosa (1991/2003), Corrientes (1993/2007), Buenos Aires, Chubut, Chaco (1994) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1996); el desarrollo científico y tecnológico en San Juan, Jujuy, Santiago del Estero, Catamarca, Río Negro (1988), Tucumán, Tierra del Fuego, Formosa, Buenos Aires, Chubut, Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>(26)</sup>.

**E.** En quinto lugar, Bidart Campos hace foco en el segundo párrafo del inc. 19 del art. 75 ya citado, en la parte que refiere a la obligación del Congreso de promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Ello en línea con el inc. 2 que señala que la distribución de la coparticipación impositiva habrá –entre otras cosas– de priorizar el logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio, y el inc. 8 que remite a estas mismas pautas cuando se refiere a la fijación anual del presupuesto general de gastos y recursos.

Cabe agregar en este punto la instrumentación de las regiones que deberán aunar criterios nacionales y provinciales, sumándose la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>(27)</sup>. También en este punto las provincias incluyen dis-

(24) Ver la completa obra de María Cecilia Recalde, “El desarrollo como derecho humano”, Ed. Astrea, Bs. As., 2019.

(25) Sobre facultades concurrentes ver a María Gabriela Ábalos, “Autonomías provinciales: competencias y recursos”, en “A 25 años de la reforma constitucional de 1994”, Suplemento de La Ley, Bs. As., noviembre de 2019; págs. 289 /302.

(26) Ver entre otros a María Gabriela Ábalos, “El desarrollo humano y el margen de apreciación local en el derecho público argentino”, en ED Constitucional, 2017, 20 de octubre de 2017.

(27) Pedro J. Frías, “La región según la Constitución Nacional reformada”, en Cuaderno de Federalismo nro. X; Instituto de Federalismo, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Ed. El Copista, Córdoba, 1997, pág. 67 y ss. También Pedro J. Frías, “La

posiciones sobre las regiones incluso antes de la reforma de 1994, haciendo hincapié en la promoción de la región como instrumento de desarrollo y también fomentando la regionalización municipal. En tal sentido se destacan con sus particularidades propias, por ejemplo, las constituciones de Salta, Santiago del Estero, San Luis, Santa Cruz, Río Negro, Formosa, Neuquén, Corrientes, La Rioja que introducen la regionalización a nivel municipal, mientras en Entre Ríos se fomenta la creación de regiones y de microrregiones municipales.

F. En sexto lugar, hace alusión a los instrumentos internacionales de jerarquía constitucional, y en ellos, el mandato sobre la eliminación y prohibición de las discriminaciones, conectando la discriminación con la igualdad —especialmente, la de oportunidades, trato y posibilidades—, siendo ello un claro auspicio, en opinión de Bidart Campos, al pluralismo cultural. *“Es así porque el multiculturalismo deviene imprescindible cuando se pretende que la igualdad se haga cargo de las identidades y las diferencias, y cuando se sabe que una de las maneras de discriminar inconstitucionalmente consiste, precisamente, en no tomar en consideración a la pluralidad cultural y en arrasar cuantas heterogeneidades le dan manifestación social”*<sup>(28)</sup>.

## V. El federalismo cultural y el margen de apreciación local

A. Este federalismo cultural se refleja con claridad en los ciclos constituyentes provinciales. En ellos se advierte que la recepción y regulación de las herramientas utilizadas para dar cuerpo al ejercicio del poder constituyente adquieren características propias en cada una. Se observa la adopción de disposiciones locales que responden a la idiosincrasia propia de cada provincia, a las especiales características culturales, sociales, económicas, institucionales de cada comunidad, en consonancia con la diversidad que caracteriza a toda federación, y que constituye lo que se denomina margen de apreciación local que va a marcar ciertas características comunes e importantes diferencias dándole un perfil propio a cada constitución provincial.

Ese margen de apreciación es un ámbito propio e inherente de la autonomía provincial, tanto como de los demás órdenes de gobierno autónomos dentro de un estado federal. Supone el ejercicio particular y único del poder constituyente en los límites impuestos por la federación.

Se pueden rescatar ejemplos importantísimos de esta labor dentro del campo jurídico, desde el ejercicio de poder constituyente en las provincias con anterioridad a la conformación del estado federal en la Constitución de 1853, empezando en 1819 con la primera constitución provincial adoptada por Santa Fe, seguida por Tucumán en 1820; Salta, Corrientes, Córdoba, en 1821, Entre Ríos en 1822; Catamarca en 1823; San Juan en 1825; Jujuy en 1835; pasando por la recepción en germen del constitucionalismo social que se vislumbra en las constituciones de Tucumán de 1907 y de Mendoza de 1910 y 1916, Santa Fe de 1921, San Juan de 1927, entre otras. Más cercanamente los avances en materia de autonomía municipal en las constituciones de Misiones y Neuquén de mediados del siglo XX, hasta el movimiento constituyente que se inicia en 1986 que da cabida a las incorporaciones de los derechos de tercera generación, los mecanismos de democracia semidirecta, el fortalecimiento de las autonomías municipales, la institucionalización del Ministerio Público, del Tribunal de Cuentas, de la Fiscalía de Estado, del Consejo de la Magistratura, de los jurados de enjuiciamiento, entre otras importantes disposiciones<sup>(29)</sup>.

B. La interpretación jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia Nacional es rica y valiosa en la configura-

ción del margen de apreciación local referido. Desde fallos de fines del siglo XIX hasta la actualidad se encuentran importantes definiciones jurisprudenciales en defensa de las particularidades locales. Con matices se observa una línea creciente desde la reafirmación de la autonomía provincial y las potestades locales hasta las decisiones recientes donde se apela expresamente al margen de apreciación para defender las particularidades propias y características de la autonomía provincial e incluso municipal<sup>(30)</sup>.

Una referencia que se consolida en la interpretación jurisprudencial es la de concebir al federalismo como es un sistema cultural de convivencia, cuyas partes integrantes no actúan aisladamente, sino que interactúan en orden a una finalidad que explica su existencia y funcionamiento, el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas debe ser ponderado como una interacción articulada, evitando que confronten unas con otras<sup>(31)</sup>.

En particular cabe citar un caso reciente resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, referido a dos festividades existentes en el calendario escolar de la provincia de Mendoza<sup>(32)</sup>, que ponen en conflictos diversos derechos y su interpretación en el ámbito de la autonomía provincial. Desde el sostenimiento del culto católico y la libertad de cultos en la Constitución Nacional, pasando por la libertad religiosa en ámbitos públicos, el laicismo, el derecho de enseñar y aprender, la neutralidad religiosa versus determinados aspectos culturales, históricos y de idiosincrasia característicos y de larga raigambre en dicha provincia.

El caso es decidido por los magistrados *Carlos F. Rosenkrantz*, *Juan Carlos Maqueda*, *Horacio Rosatti* (por su voto) y *Ricardo L. Lorenzetti* (por su voto). En relación con el margen de apreciación, el juez Rosatti recuerda sus propios precedentes<sup>(33)</sup>, para recalcar que se trata de la potestad inherente a la autonomía provincial que deriva del sistema federal establecido por el art. 1 de la Constitución Nacional, y que ha sido ejercida en este caso por la comunidad mendocina en materia educativa. Agrega que dicha potestad tiene límites y controles, por un lado, por los poderes (inicialmente) locales y (finalmente) federales, para evitar la vulneración de la Ley Suprema de la Nación consagrada en el art. 31 de la Constitución, pero dicho control no transforma al Tribunal Supremo en “preceptor de las costumbres y tradiciones locales”<sup>(34)</sup> cuando ellas no contravienen un derecho humano fundamental. Ese margen de apreciación se trata de una manifestación cultural local, una muestra de singularidad, cuya negación conduce a la uniformidad que, para concretarse, reclama la negación del pasado histórico de los pueblos<sup>(35)</sup>.

(30) Ver entre otros a María Gabriela Ábalos, “Aproximaciones al margen de apreciación local en la interpretación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”, en *Suplemento de Derecho Constitucional de El Derecho*, abril de 2024, no. 4.

(31) CSJN, 4 de mayo de 2021, “Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires contra Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional) s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”. En particular, en el Considerando 3 se reitera lo resuelto en causas como “La Pampa” (01/12/2017 - Fallos 340:1695) y “Corrientes” (11/03/2021 - Fallos 344:251). Ver los comentarios de María Gabriela Ábalos; “Consolidación de la Ciudad de Buenos Aires como sujeto autónomo del federalismo argentino. Principios interpretativos rectores”, LL, 31/05/2021; y “Lecciones de federalismo. Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires y facultades concurrentes en la interpretación jurisprudencial”; *Suplemento de Derecho Constitucional ED*, 28/05/2021.

(32) CSJN, 23/08/2022, “Asociación Civil Asamblea Permanente por los Derechos Humanos c/ Dirección General de Escuelas s/ acción de amparo”, Fallos 345:730. Ver la nota de María Gabriela Ábalos; “Neutralidad religiosa en la educación pública versus tradiciones históricas y culturales en el margen de apreciación local”, en LL, 19 de octubre de 2022, 1. Sobre la Constitución de Mendoza puede verse María Gabriela Ábalos, “La Constitución de Mendoza. Comentarios históricos, normativos y jurisprudenciales”, en Mario A. R. Midón (director), “Constituciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Comentadas”, Ed. Abeledo Perrot, Bs. As., nov. 2009, págs. 273/292; también “Mendoza y el margen de apreciación local. Diseño constitucional en el contexto federal”, en “Constitución de la provincia de Mendoza. Constitución de la Nación Argentina y Tratados Internacionales con jerarquía constitucional”, Ed. Erreius, Bs. As., junio de 2024, págs. IX a LI.

(33) Considerando 17. Cita importantes precedentes de Fallos: 340:1795, disidencia parcial del juez Rosatti; 341:1869; 342:1938, votos del juez Rosatti y 343:580, voto de los jueces Maqueda y Rosatti.

(34) Considerando 18.

(35) Agrega que “Conviene recordar lo afirmado reiteradamente por este Tribunal, en el sentido en que la Constitución Nacional ha reconocido “la autonomía provincial, tanto para elegir sus propias autoridades como para diseñar sus instituciones y constituciones en consonancia con sus identidades y particularidades, y en tales oportunidades, ha destacado el valor de la diversidad que conlleva el régimen federal de gobierno adoptado por nuestro país” (conf. doctri-

región y los convenios internacionales de las provincias”, en “El derecho constitucional del siglo XXI”, Ed. Ediar, Bs. As., 2000, págs. 221 y ss.; María Gabriela Ábalos, “La región en el federalismo argentino a la luz del pensamiento de Pedro José Frías”, en *Revista Debates de Actualidad*, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Ed. Rubinzal Culzoni, Sta. Fe, octubre de 2012.

(28) Germán J. Bidart Campos, “¿Un federalismo cultural?, ob. cit.

(29) Ver entre otros a María Gabriela Ábalos, “El poder constituyente provincial en el federalismo argentino. Principales notas en el derecho público provincial vigente”, en “Federalismi.it. Rivista di Diritto Pubblico italiano, comunitario e comparato”, www.federalismi.it, 10 de enero de 2007. También en el *Suplemento de Derecho Público de ELDial.com Biblioteca Jurídica Online www.eldial.com.ar* del 19 de noviembre de 2007. Actualizado en Asociación Argentina de Derecho Constitucional, “Debates de Actualidad”, número aniversario en homenaje al Dr. Alberto Antonio Spota, año XXIII, no. 200, mayo - diciembre de 2008, págs. 173 a 191.

En la misma línea, el juez Lorenzetti hace hincapié en el derecho a la identidad cultural individual y colectiva reconocido desde el ordenamiento jurídico argentino y comparado apelando al diálogo de fuentes. En este sentido, defiende el margen de apreciación local que las provincias se han reservado con la finalidad de mantener su diversidad cultural que enriquece al régimen federal. Pregonera que la riqueza cultural y económica de cada región, provincia o ciudad se potencia en la medida en que pueden funcionar de acuerdo con proyectos que reflejen sus identidades. En el caso de las provincias, los principios de los arts. 121 y 5 encierran el reconocimiento y respeto hacia las identidades propias de cada una.

En este decisorio se confirma el pensamiento de Bidart Campos en relación con la formulación de federalismo cultural. Ello así, puesto que es significativo el rico tratamiento del derecho a la identidad cultural individual y colectiva, y se fortalece el margen de apreciación local como ejercicio singular del ámbito competencial de la autonomía provincial en el concierto federal. Se ponen de resalto las manifestaciones culturales locales, que responden de manera única y propia a la historia, las tradiciones y la idiosincrasia intransferibles de cada provincia. Estas particularidades identitarias se deben combinar con el principio de unión que caracteriza a toda federación, lo que supone aglutinar las diversidades locales pero dejando florecer sus diferencias.

## VI. Consideraciones finales

El pensamiento *bidartiano* impulsó una interpretación constitucional dinámica y esa impronta se demuestra en el abordaje del federalismo cultural.

---

na de Fallos: 311:460 y sus citas; 317:1195 y sus citas; 329:5814). Considerando 18.

En este sentido, propiciaba “...una interpretación –constitucional– genuina que no desfigure lo histórico, pero que lo adecue al devenir también histórico por el que transcurre el iter aplicativo”<sup>(36)</sup>. Ello lo pone de manifiesto al afirmar que la sobria y concisa Constitución de 1853/60 ya albergaba un buen bagaje cultural en el inc. 16 del art. 67 y luego de la reforma de 1994, se exhibe un ingrediente cultural de vasto alcance, en continuidad bien anudada con el contenido de su matriz histórica.

Esta lectura actualizante del federalismo cultural muestra la vigencia del pensamiento de Bidart Campos, cuyas enseñanzas acompañadas por sus cualidades humanas, su bondad, su generosidad, su humildad lo hacen imborrable en la memoria y el corazón de quienes tuvimos la dicha de conocerlo y apreciarlo, así como en los destinos del país.

**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**

(36) Germán J. Bidart Campos, “Presencia y persistencia de la Constitución de 1853: su historicidad dinámica”, en TR LALEY 0003/009564 y del mismo autor, “La Constitución que dura. 1853-2003; 1994-2004”, Ed. Ediar, Bs. As.; 2004; también, “Historia e ideología de la Constitución Argentina”, Ed. Ediar, Bs. As., 1969.