

LOS PRINCIPIOS, DERECHOS, GARANTIAS Y DEBERES EN LA CONSTITUCION DE SANTA FE

Por

DECIO CARLOS FRANCISCO ULLA

I — EL PROCESO CONSTITUCIONAL SANTAFESINO Y SUS DISTINTAS ETAPAS

Cuatro períodos perfectamente diferenciados por características propias pueden distinguirse en el proceso constitucional santafesino a través de un siglo y medio.

Este proceso comienza el 26 de agosto de 1819 y culmina el 14 de abril de 1962; tales fechas dan lugar al inicio de la primera y cuarta etapas, respectivamente. Este desarrollo histórico revela concretamente que la Provincia de Santa Fe es la que tiene el más rico acervo constitucional de entre todas las demás Provincias que componen el mapa político de la Nación.

La *primera etapa* abarca el período comprendido entre el 26 de agosto de 1819 y la sanción de la Constitución de 1853.

Dos textos rigen en estos treinta y cuatro años: los de 1819 y 1841.

El Estatuto o Reglamento de Estanislao López, primera Constitución de Provincia en el ámbito nacional, aunque no siempre plenamente aceptado este parecer, puede ser considerada, desde el punto de vista del procedimiento de dictado, como una Constitución "otorgada", al estilo monárquico de la época, puesto que es una concesión unilateral del Jefe del Estado.

Pese a todo implica un mejoramiento de las instituciones y de alguna manera limitaba al poder omnímodo del Jefe.

El 17 de julio de 1841, en reemplazo del anterior texto, se sanciona la Constitución de ese año. Representa un gran avance respecto de su predecesora, tanto por su contenido normativo como por su estructura formal. Además, por primera vez, interviene el pueblo en su deliberación, por supuesto en la medida en que podía hacerlo en aquellos tiempos, mediante un órgano que integra las instituciones gubernativas supremas, la llamada Honorable Junta de Representantes, que asume la función constituyente. Invierte consecuentemente dicho órgano estatal la función legislativa en sus dos aspectos: la ordinaria y la constituyente.

La *segunda etapa* comienza con la sanción de la Constitución Nacional en 1853 y culmina con la aprobación, por la Convención provincial de 1899, de la conocida Constitución de 1900.

Rigen en este período las Constituciones de 1856, que adapta el texto provincial a las prescripciones de la Constitución Nacional y de conformidad a una disposición de ésta (art. 5 y sus concordantes) —luego suprimida por la Convención Nacional de 1860— es aprobada por la Ley N° 76 del Congreso de Paraná el día 4 de agosto del mismo año; 1863, 1872, 1883 y 1890. Con ellas aparecen y se integran sucesivamente los distintos órganos estatales supremos clásicos y se experimentan diversas instituciones políticas y administrativas, con variada suerte.

Así, en 1856, aparecen el órgano legislativo constituyente diferenciado del ordinario, previéndose la Convención para reformar la Constitución, y el denominado “poder municipal”.

En 1863, además de incluirse por primera vez el Preámbulo, dispónese al elección del Gobernador por el pueblo, y no por la Legislatura como hasta entonces, mediante un procedimiento electoral de segundo grado.

En 1872 se instituyen el sistema bicamarista, mediante la creación del Senado con un representante por Departamento, y el Vicegobernador.

En 1883 desaparece la limitación temporal para el ejercicio de la revisión constitucional establecida en diez años por la anterior.

En 1890 no se fijan límites numéricos para la integración del Ministerio y se instituye, por primera vez, la Corte Suprema de Justicia como órgano superior de la magistratura provincial. Fue suprimida en 1900 y reapareció en 1921, 1949 y 1962. Su desaparición, en el primero de los años mencionados, dio lugar a la estructuración de un Poder Judicial bicéfalo que originó graves trastornos en la función de administrar justicia. Los inconvenientes que presentaba el sistema adoptado fueron muchos y prácticamente en este orden existían dos Provincias.

De esta manera lenta y trabajosamente se preparó el camino para la larga vigencia de la Constitución de 1900, la que, con las reformas de 1907, señala toda una época en el desarrollo de la historia política e institucional de la Provincia.

Es esta Constitución la que origina la *tercera etapa* en el proceso histórico constitucional de Santa Fe. Abarca el período comprendido entre el mismo mes de enero de 1900, en los albores del siglo, hasta el 13 de abril de 1962. Rigió en forma efectiva durante casi cincuenta y dos años, con los breves intervalos que median entre el 4 de mayo de 1932-23 de octubre de 1935 y 25 de agosto de 1949-3 de mayo de 1956. Ningún instrumento jurídico sintetizó mejor las ideas e intereses de su tiempo a los que sirvió acabadamente.

Paradójalmente fue el texto que más intentos de reforma debió soportar desde el mismo momento de su entrada en vigor. Las críticas que se le hicieron fueron duras, agudas y, al parecer, no conformaba a nadie. Los intentos para lograr la declaración de necesidad de la reforma tuvieron relativo éxito, ya que sólo tres de ellos cristalizaron, antes de 1962, logrando el número necesario de votos en la Legislatura. Fueron las leyes Nos. 1447 y 1460 de 1906, originadas en Mensajes del Gobernador Echagüe. Estas dieron lugar a la reforma parcial de 1907. En 1920 la ley N° 2003 de reforma total y más tarde la

5ª disposición transitoria de la Constitución Nacional de 1949, también de reforma total. Las dos últimas fueron dejadas sin efecto por distintos motivos.

En 1921 la reforma total sancionada por la Convención fue desconocida por el Gobernador Mosca mediante decreto de fecha 27 de agosto del mismo año. No reconoció valor alguno a los actos realizados por la Convención con posterioridad a la fecha en que, de acuerdo al art. 3 de la ley N° 2003, terminó su mandato. Ante la inexistencia de reforma dispuso remitir un nuevo proyecto a la Legislatura para que ésta declarase la necesidad de la revisión.

Alrededor de la actitud asumida por el P.E. promovióse un debate que adquirió singulares relieves y su magnitud fue tal que abarcó todos los confines del país. Ningún sector nacional pudo sustraerse a la polémica.

Once años más tarde, en 1932, la denominada Constitución de 1921 fue puesta en vigencia. El 3 de octubre de 1935 el Poder Ejecutivo nacional intervino la Provincia y, por decreto, el Interventor federal la declaró inaplicable. Se volvió al texto anterior.

En marzo de 1949 la Convención Nacional aprobó reformas que modificaron substancialmente la Constitución de 1853. La 5ª disposición transitoria autorizó, por única vez, a las Legislaturas provinciales para reformar totalmente las Constituciones respectivas, con el fin de adaptarlas a los principios, declaraciones, derechos y garantías consagrados por aquélla. En las Provincias con Poder Legislativo bicameral ambas Cámaras constituirían la Asamblea Constituyente, la que elegiría sus autoridades y tomaría sus propias decisiones por mayoría absoluta. La reforma debía producirse en el plazo de noventa días a contar desde el 11 de marzo de 1949 (fecha de sanción de la reforma nacional) excepto aquellas Provincias cuyo Poder Legislativo no se hallara constituido, en cuyo caso el plazo se computaría a partir de la fecha de la constitución. En esta última situación se encontraba la Provincia de Santa Fe por cuanto había sido intervenida a comienzos de ese año. Por esta razón

la Legislatura se reunió en Asamblea Constituyente recién el 1° de julio de 1949, en virtud del decreto del 28 de junio del Gobernador Caesar.

La nueva Constitución se sancionó el 25 de agosto y rigió hasta el 4 de mayo de 1956 ya que, mediante Proclama del día 1° de ese mismo mes y año, el Gobierno de la Revolución Libertadora declaró vigentes la Constitución Nacional sancionada en 1853, con las reformas de 1860, 1866 y 1898, excluyéndose la de 1949, como así también las Constituciones provinciales anteriores a este último año. Concordantemente el Interventor Garzoni, mediante decreto N° 6222 de fecha 4 de mayo, dispuso tener por vigente la Constitución sancionada en 1900 con las reformas sancionadas en 1908, todo sin perjuicio de los actos y procedimientos definitivamente concluidos con anterioridad al 16 de setiembre de 1955.

El texto de 1900/07 volvió a regir, por tercera vez, hasta el 13 de abril de 1962, porque el 14 de ese mismo mes, en instantes de zozobra para la vida del país, la Convención Reformadora de la Constitución de la Provincia de Santa Fe, que sesionaba desde el 16 de enero, sancionó definitivamente la nueva Constitución. Con ella comienza la *cuarta etapa* del proceso constitucional santafesino. Pero como no podía escapar a la regla observada con respecto a los textos fundamentales de Santa Fe, su vigencia no estuvo exenta de peligros. Finalmente se superó el trance mediante decreto N° 4330 del 16 de mayo dictado por el Presidente Guido, el que declaró que la nulidad de los comicios realizados el 17 de diciembre de 1961, no afectaba a los electos como convencionales constituyentes.

II — LA CONSTITUCION DE 1962

Para caracterizar, definir y ubicar el actual ordenamiento es menester tener presente no sólo el mismo texto constitucional, sino también el dictamen escrito de la mayoría de la Comisión Redactora de la Convención Reformadora donde se exponen los

fundamentos del proyecto y el informe oral por mayoría efectuado por el convencional Miguel Salmen, en el seno del cuerpo, sin perjuicio, claro está, de los informes parciales de los distintos capítulos rendidos por otros convencionales mayoritarios y de las discusiones promovidas alrededor de ciertas disposiciones que reemplazaron las del proyecto.

Tanto el dictamen como el informe explican, en forma sintética pero completa, la génesis externa y las directivas cardinales que inspiraron el proyecto mayoritario que fue la matriz sobre la que se modeló la Constitución vigente. Constituyen, por eso, fuentes ineludibles y de inestimable valor que, necesariamente, deben tenerse en cuenta para entender cuál fue el propósito que guió a la mayoría y aprehender el sentido profundo de la Constitución, la que, considerada desde un punto de vista estrictamente jurídico, tiene el valor de una construcción revolucionaria dentro de la constelación constitucional argentina.

Para analizar la génesis externa y las directivas cardinales que inspiran la carta constitucional es menester partir de los documentos citados. En el último de los aspectos señalados se estudiarán sucesivamente: las fuentes en general; la reforma, su sentido y alcance, las normas constitucionales; sistematización del contenido y los principios, derechos, deberes y garantías insertados en orden a las bases o pilares esenciales del Estado; los límites constitucionales de la potestad del Estado: la protección de la persona humana. Su eminente dignidad. Defensa de derechos e intereses; el principio de igualdad en conexión, en su aspecto substancial, con el desarrollo económico-social; los distintos derechos de libertad; los límites de los derechos, las garantías jurisdiccionales sumarias de los derechos de libertad: los recursos de "hábeas corpus" y de amparo; la responsabilidad del Estado; los derechos sociales; los derechos políticos y los deberes públicos. Finalmente el régimen político de la Provincia con sus caracteres.

1. *La génesis externa.* Comenzando por la génesis diremos que el proceso formativo fue, por supuesto, laborioso dada la importancia que él tenía.

Dio comienzo con un manifiesto dirigido al cuerpo electoral de la Provincia, antes de la elección, por la fuerza política que tenía la responsabilidad gubernativa.

Continuó con la formulación y recepción de las iniciativas de los convencionales electos y grupos allegados a ellos, las que fueron numerosas y partían de una misma concepción política fundamental, la del manifiesto, aunque con diversidad de matices y alcances.

Los convencionales mayoritarios, dada la responsabilidad que asumían, y por esa misma razón, efectuaron un llamamiento público a todos los sectores de la vida provincial, con el objeto de que se les hicieran llegar todas las sugerencias acerca de las reformas a introducirse. Como no podía resultar de otra manera numerosas opiniones, escritas y orales, se remitieron y expusieron ante las comisiones especiales de la mayoría. Todo se estudió y se sometió a análisis y discusión. Esta tarea fue ardua en el seno del bloque mayoritario.

Luego se redactó el proyecto, el que se sometió con sus fundamentos a los demás bloques integrantes de la Convención en el seno de la Comisión Redactora. El mencionado proyecto sirvió de base para la discusión, previa a la tarea de la redacción del dictamen definitivo.

Recogieron las observaciones efectuadas por los bloques minoritarios y se las estudió en largas, arduas y fatigosas sesiones, aceptándose algunas y rechazándose otras.

El informe, en esta parte, finaliza así: "El proyecto de la mayoría es, pues, el resultado de este proceso, amalgama, fusión y síntesis del pensamiento de un grupo de hombres que con buena voluntad y mejor intención han elaborado las fórmulas constitucionales que han estimado más adecuadas para la Provincia en este momento de su historia, aunque están muy lejos, por cierto, de creer en la perfección de una obra que esperan mejorar confiando en los frutos de una propia incesante refle-

xión ulterior y de un debate plenario con la colaboración de quienes no comparten sus concepciones”.

El proyecto sufrió modificaciones sobre todo en la parte orgánica aunque ellas en general no lo alteraron sustancialmente. De este modo la reforma constitucional de Santa Fe fue realizada por una Asamblea en la que pudieron participar, sin excepción, todos los sectores de la opinión pública, y colaboró con entusiasmo en ella un conjunto de hombres, libremente elegidos por el pueblo, de las más diversas tendencias ideológicas, en jornadas que constituyeron un ejemplo de civismo constructivo y de convivencia democrática, como pocas veces se vieron. El resultado fue de conciliación y amalgama de convicciones con frecuencia totalmente opuestas. No podía ser de otro modo. Una Constitución debe significar un punto de coincidencia común sobre las bases fundamentales de la convivencia de todos los que habitan un mismo territorio. Pero, aparte de ese mérito, tiene el de un contenido verdaderamente moderno, adecuado y progresista dentro de la concepción occidental y cristiana que informa la organización de los Estados de democracia clásica contemporánea.

Es evidente que no son extrañas estas soluciones compromisarias especialmente cuando se refieren a los textos fundamentales. Aún más, parecieran constituir la regla.

2. *Las directivas cardinales inspiradoras del nuevo ordenamiento.*

A) *Las fuentes en general*: La Constitución recoge el aporte de la experiencia de las propias instituciones políticas y de la realidad social santafesina, en sus variadas y múltiples facetas, no sólo en su concreción del momento sino también en sus perspectivas de futuro, las que se apreciaron con amplio y justificado optimismo ante un país en plena expansión en todos los órdenes de su actividad ¹. También el aporte de las conclusiones más modernas de la doctrina y la práctica constitucio-

¹ Hay aquí una clara alusión al desarrollo económico y social que se observaba por aquellos días en el país, lo que por cierto se conectaba con lo expresado en el manifiesto dirigido al electorado en el sentido de

nal, condensadas en las demás Constituciones provinciales (especialmente las sancionadas en 1957, Santa Cruz, Chubut, Río Negro, Neuquén, Formosa, Chaco y Misiones, y en 1960 La Pampa), y en las de algunos Estados de democracia clásica porque en cuanto de valor universal son susceptibles de aplicación en nuestro medio (Ley Fundamental de la República Federal de Alemania del 8 de mayo de 1949, Constitución de la República Italiana del 31 de enero de 1947 y Constitución francesa del 5 de octubre de 1958), en documentos de jerarquía internacional, algunos justamente célebres (Carta de las Naciones Unidas, Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, Carta de la O.E.A. de 1948 y Declaración a los pueblos de América y Carta de Punta del Este, mediante la cual se estableció la Alianza para el Progreso, de 1961), y en las contribuciones de especialistas autorizados, porque las normas constitucionales si aspiran a perdurar en el tiempo, como es propio de normas de esa índole, deben ajustarse a la realidad que pretenden regular, aunque con visión de futuro, no el utópico sino el previsible, que les permita servir de cómodo cauce por mucho tiempo a la vida de la comunidad.

B) *Las limitaciones del Poder constituyente provincial:*

La elaboración de un texto constitucional, máxime tratándose

que el "desarrollo económico, en el que la UCRI pone actualmente su acento, debe entenderse no como un fin en sí mismo, sino como un medio para promover la elevación espiritual del hombre argentino y su dignificación social en la inteligencia de que los profundos males que aquejan al mundo provienen de no adecuar las posibilidades materiales contemporáneas a los fines de emancipación humana". Para confirmar lo expuesto véase Plan Nacional de Desarrollo (1965-1969), publicación de la Presidencia de la Nación (Consejo Nacional de Desarrollo), Bs. As., 1965, ps. 13, 23 y 30. En esta última se expresa: "Respecto a la composición de las inversiones se observa, a partir de 1958, una polarización hacia los sectores de energía y combustibles y transportes y comunicaciones, agregándose las destinadas a siderurgia en el año mencionado y en 1960. Esta reorientación de las inversiones motivó una variación de un 15% a un 35% en energía y combustibles y de un 45% a un 53% en transporte y comunicaciones tomando los años extremos del período 1950-1963. Este cambio de estructuras contribuye, ya en el último período, a romper los estrangulamientos en la provisión de los servicios infraestructurales y adelantar el desarrollo de industrias básicas, especialmente energía eléctrica, petróleo y siderurgia". Ver también cuadros 21 y 22 del capítulo 5° y 24 y 25 del capítulo 6°, entre otros.

del de una Provincia, impone variadas y numerosas limitaciones. No sólo las de orden material, o sea aquellas que surgen de una prudente valoración de las reales posibilidades de un bienestar asquible en las condiciones del presente y las de un porvenir relativamente próximo, sino también las jurídicas que son más rígidas. Estas derivan de lo que debe ser una Constitución y de la limitación de las competencias de la Provincia en su cualidad de Estado-miembro del Estado federal argentino, que surgen de la Constitución nacional. La Provincia tiene capacidad para darse su propio ordenamiento estatal (autonomía), aunque tal capacidad está limitada por las condiciones que fija el artículo 5º de la Constitución federal, de las competencias delegadas expresa o implícitamente y de las prohibidas, ya a la entidad estatal provincial, ya a ambos ordenamientos (Nación y Provincia). Muchas veces y despreocupadamente esta valla infranqueable ha sido salvada invadiendo la competencia federal.

Pero, además, una Constitución es nada menos pero nada más que una Constitución. Una Constitución tiene una materia propia que consiste en la disciplina fundamental de los elementos esenciales del Estado; es el estatuto orgánico de éste, que sólo prevé la organización y funcionamiento de los órganos supremos que ejercen el poder público y la determinación de las directivas centrales o substanciales de su actividad, las que se juzgan idóneas para conseguir los fines que el Estado se fija en una cierta y determinada etapa histórica. Es por ello que debe procederse con cautela para no descender a minuciosos detalles que son materia de la ley ordinaria o simplemente del reglamento administrativo, por cuya pendiente es fácil deslizarse, muchas veces con propósitos muy loables, cuando se trata de la formulación de la ley fundamental. Para que sea un organismo que mantenga su vida a través de los años, la Constitución debe circunscribirse a crear la unidad política y moral del Estado y dejar al sistema de producción normativa que instituye, a la legislación ordinaria, la posibilidad de evolución y expansión de que son susceptibles sus normas fundamentales para adhe-

rir las a las complejas y mudables exigencias de la sociedad que regulan. Por desgracia, este concepto es olvidado con frecuencia, al punto que, al decir de un autor francés, algunas Constituciones modernas parecen más que constituciones, programas electorales. Las normas que contienen tales Constituciones si bien son formalmente constitucionales, muchas de ellas por rebasar los límites que les son propios no lo son desde el punto de vista de su contenido o materia, o sea que materialmente no son constitucionales.

C) *Extensión del texto y lenguaje*: El texto es claro, sencillo, sobrio, que apenas alcanza a ciento quince artículos. Desde el punto de vista gramatical el lenguaje guarda unidad de estilo y es simple, directo, preciso y técnico en la medida que puede serlo un documento cuyos destinatarios no son sólo los gobernantes sino también el pueblo de la Provincia en su totalidad.

Sin embargo y pese a su brevedad y concisión no omite la regulación de ninguna de las instituciones fundamentales de la Provincia, o sea, de las que, por serlo, deben formar necesariamente el contenido auténtico de una Constitución.

Así y también siguiendo las directivas esenciales que se incluyen es posible gobernar sin las ligaduras enmarañadas de una prolijidad reglamentaria que impida a los poderes públicos de ahora y del futuro seguir con la mayor adherencia posible los cambios incesantes de una situación social, económica y política dinámica, fluida y mudadiza como nunca, tanto en nuestro país como en el resto del mundo ².

² Fundamentalidad llama S. F. Linares Quintana en "Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado", II, Alfa, Bs. As., 1953, p. 412, a esta característica de las Constituciones. En el texto expresamos nuestra opinión contraria a aquéllas que invaden el campo del legislador y muchas veces también las del Poder Ejecutivo. Estimamos que una Constitución desde el punto de vista de su contenido no debe ni puede ser, en la actualidad, *restrictiva*, es decir un texto muy sintético que sólo contenga las normas fundamentales que se refieren a la forma del Estado, a la organización y funcionamiento del Gobierno y a los derechos y deberes de los individuos (o sea referida a los fines llamados esenciales o primarios del Estado), sino *extensiva* en el sentido de agregar, a lo anterior, todo lo que se refiere a los principios esenciales de la actividad económico-social del Estado, pero teniendo bien

D) *La reforma, su sentido y alcance. Las normas constitucionales.* El texto de la Constitución de 1900/07 se conservó

presente que tales normas constitucionales deben ser esquemas genéricos que permitan la adaptación a las variables contingencias históricas (BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho Constitucional*, trad. de Pablo Lucas Verdú, Tecnos, Madrid, 1965, ps. 266 y 285), a fin de no entorpecer las relaciones que ellas disciplinan puesto que están sometidas a las continuas fluctuaciones y al estímulo cambiante de las necesidades políticas de cada momento (CARBONE, Carmelo, *L'interpretazione delle norme costituzionale*. Cedam, Padova, 1951. p. 24 y ss.). Caso contrario sería indispensable efectuar reformas o revisiones continuas disminuyendo, de esta manera, el prestigio del texto. Ejemplo demostrativo de lo que afirmamos lo constituye la casi bicentenaria Constitución de los EE. UU. de América que con muy pocas enmiendas (veinticuatro desde 1791) rige aún hoy. Lo mismo la nuestra de 1853. A esta característica de las Constituciones escritas de adaptarse a las circunstancias sin modificar el texto se la ha denominado "*elasticidad*", que deviene precisamente de la utilización de fórmulas sintéticas y genéricas en su redacción (ROSSI, Luigi, *La elasticità dello Statuto italiano, in Scritti vari di Diritto pubblico*, VI Milano, 1941, p. 1 y ss.; PERGOLESI, Ferruccio, *Diritto costituzionale*, Cedam, 1962, p. 217). Este término es, para nosotros, muy conveniente, por cuanto permite distinguir este aspecto de la denominada "*flexibilidad*" de las Constituciones, el que se refiere, en cambio, al procedimiento de revisión o reforma de las mismas y no al de la "adaptación" de las normas constitucionales a las cambiantes circunstancias históricas. Otros autores denominan a esto "*mutación constitucional*", que es la traducción del vocablo alemán "*Verfassungswandlung*" efectuada por Manuel García Pelayo, en *Derecho Constitucional Comparado*, 5ª ed., Manuales de la Revista de Occidente, Madrid, 1959, p. 137 (ver también LOWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, traducción de Alfredo Gallego Anabitarte, Ariel, Barcelona, 1964, p. 164; XIFRA HERAS, Jorge, *Curso de Derecho Constitucional*, 2ª ed. I, Bosch, Barcelona, p. 163).

El tema nos lleva a ocuparnos sintéticamente de la *interpretación constitucional*. Creemos que a ella deben aplicarse las normas generales elaboradas al respecto, algunas de las cuales son positivas, pero teniendo presente, sin embargo, las modalidades propias de las normas constitucionales y, al utilizarse el criterio sistemático deberán valorarse los principios políticos (o principios fundamentales de estructura) que determinan el régimen del ordenamiento estatal todo, en íntima correlación con el *criterio evolutivo* (dinámico, en el lenguaje de nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación), desplegando una fina sensibilidad jurídico-política que permita la adecuación de esas normas a las nuevas necesidades concretas de los tiempos presentes, sin necesidad de revisiones o reformas frecuentes (BISCARETTI, *op cit.*, p. 180). Esto coincide con lo expuesto por el Dr. Julio Oyhanarte en la conferencia (inédita) que pronunciara, el 3 de diciembre de 1966, en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Santa Fe. En aquella oportunidad, el ex Ministro de la Corte Suprema de Justicia, dijo que la interpretación debe adaptarse a la naturaleza de las normas jurídicas. Las de Derecho constitucional que han sido dictadas para regir indefinidamente en el tiempo, son deliberadamente *elásticas* y amplias, excepto aquellas precisas que fijan, por ejemplo, términos de du-

en todo aquello que tenía y tiene vigencia en nuestra realidad provinciana, en nuestra historia, en nuestra tradición, en nues-

ración de los mandatos de los legisladores, o del Presidente, o el número de Ministerios, las que no pueden ser eludidas interpretativamente. Para las primeras, en cambio, no debe utilizarse un *criterio estático* en su interpretación, porque éste se opone al progreso de la comunidad trabando su desarrollo, sino uno *dinámico* (el "evolutivo" de los italianos, según nosotros) y que es el que la Corte ha utilizado desde hace mucho tiempo. Ahora bien, la investigación jurídica nunca conduce, según el citado Oyhanarte, siguiendo a Kelsen en esto, al hallazgo de una solución determinada, sino sólo a un marco donde, y dentro del cual, caben siempre e indefectiblemente, varias posibles soluciones, todas legítimas porque están comprendidas en él. Debe ser el intérprete, legislador o juez, el que extraiga la solución concreta que se adapte a las necesidades o exigencias de la hora, en este especialísimo caso de la vida argentina contemporánea. Sólo el criterio dinámico permite esto (en sentido concordante véase ARMANDO EMILIO GRAU, *La razonabilidad en el procedimiento administrativo argentino*, en La Ley 30/9/68). Para nosotros donde la Corte Suprema de Justicia de la Nación expresa y aplica mejor este criterio dinámico es en los casos "Fernández Orquín, José M. C. Ripoll, Francisco" (La Ley, 124, 685) y "Fernández Arias, Elena y otros c. Poggio, José, suc. (La Ley, 100, 59). En el primero de ellos afirmó que "no es acertada una interpretación estática de la C.N. porque ella dificulta la ordenada marcha y el adecuado progreso de la comunidad nacional que debe acompañar y promover la Ley fundamental... La interpretación dinámica resulta imperiosa cuando a la clásica consagración de la garantía de las libertades individuales y jurídicas se agregan cláusulas de contenido social que requieren la exégesis concertada del conjunto, como lo es el actual art. 14 "nuevo" de la C.N... debiendo recordarse que en obvia vinculación con tal principio, que el excesivo apego al tradicionalismo jurídico ha sido uno de los más serios obstáculos al éxito de la promoción de la expansión económica y de la justicia social (conf. DUVERGER, *Inst. Políticas y Derecho Constitucional*, Barcelona, 1962, p. 216 y ss.)... es pertinente señalar todavía que el principio con arreglo al cual las dificultades interpretativas que surgen de la ponderación de intereses reconocidos legalmente como lícitos y que resultan contrapuestos, deben solucionarse acordando preeminencia al que reviste carácter público..."; (para la interpretación en general de nuestra Corte, ver LINARES QUINTANA, S. V., *La Constitución interpretada*, Depalma, Bs. As., 1960 y PÉREZ, Felipe S., *La Constitución Nacional y la Corte Suprema*, t. I, Amauta, Bs. As., 1962, pág. 29. Para los distintos métodos interpretativos el citado en primer término, Tratado, II, p. 425). Coincidentemente con lo afirmado por Oyhanarte, expresa COSTANTINO MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, 6ª ed. Cedam, Padova, 1962, que la norma jurídica ofrece sólo la *trama* para una estructura y toca al intérprete efectuar la elaboración necesaria para declarar el exacto significado de la fórmula normativa que debe ser transformada por él en la norma del caso (p. 206). Para este autor hay *interpretación evolutiva* cuando se atribuye a una norma un significado distinto del afirmado por una interpretación anterior o precedente, pero para "*adecuarla*" a las distintas situaciones que sobrevienen en las relaciones jurídicas, siendo del todo evidente que este tipo

tras costumbres, porque no se echó al olvido que una Constitución en su aplicación y en su desarrollo, antes que en su letra,

interpretativo sólo puede ser adoptado cuando la letra de la proposición normativa tiene un *mínimo de elasticidad*, de modo de permitir tal adaptación (p. 207). Por su parte SANTI ROMANO, *Interpretación evolutiva*, en Fragmentos de un Diccionario Jurídico, trad. de Santiago Sentis Melendo y Mariano Ayerra Redín, Ejea, Bs. As., 1964, nos advierte con agudeza, que en realidad no se interpreta una ley o una norma singular, por lo tanto es impropia la calificación de interpretación evolutiva de una norma o ley singular, porque éstas se toman en consideración con respecto a la posición que ella ocupa en el ordenamiento jurídico entero, lo cual quiere decir que, lo que efectivamente se interpreta, es dicho ordenamiento, y como consecuencia, la norma singular. Lo que evoluciona es el ordenamiento mismo que se interpreta (ps. 203 y ss.). Por esa razón puede afirmar DOMÉNICO BARBERO que la evolución legislativa está en *continuo devenir*. "Toda nueva ley tiene su *ratio*, la cual, a su vez, *afecta al conjunto* de las mismas leyes anteriores, en el sentido de que les atribuye a ellas un *nuevo espíritu, nuevas orientaciones sociales, aún dejándoles sin modificar su formulación literal*; como una parte pequeñísima de sustancia colorante dejada caer en el líquido tinte toda la masa de un nuevo color, así también —si el parangón no disgusta— *la nueva ley que cae entre las pre-existentes, puede determinar un cambio en todo el sistema normativo*. Por eso, las leyes anteriores deben ser también reexaminadas a la luz de las nuevas, y el resultado de la interpretación, el conocimiento del "derecho", será, decíamos, un resultado de actualidad, de ningún modo anclado en la intención subjetiva de quien hizo la ley en tiempos lejanos para nosotros, lejanos en nuestro espíritu y en nuestras orientaciones" (Sistema del Derecho Privado, I, trad. de Santiago Sentis Melendo, Ejea, Bs. As., 1967, p. 119).

Un típico ejemplo de interpretación constitucional lo presenta el artículo 30 de la Constitución Nacional, con aplicación de los principios ya señalados. Este artículo dice muy poco, esquemáticamente podemos descomponerlo así: a) la Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes (consecuentemente admite las *reformas total y parcial* del texto fundamental); b) la *necesidad* de la reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros; c) pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto (determina la existencia de un órgano especial extraordinario).

Al decir de Carlos María Bidegain, la Convención Nacional —normas y prácticas que rigen su organización y funcionamiento— (en *Materiales para la Reforma constitucional*, VII, Bs. As., 1957), el artículo 30 contiene la *simiente* del órgano extraordinario que denomina Convención Nacional, y que necesita ser fecundada una y otra vez por una declaración especial del Congreso para que tenga forma y existencia. Por supuesto que esa fecundación *no puede ni debe hacerse*, según nosotros y concordando con el autor citado, contrariamente a los *principios generales o de estructura* del ordenamiento estatal y que definen el régimen político. Por ello no podrá el Congreso atribuir a una persona la función de decidir sobre las reformas, ni tomar para sí la facultad o de investir con ella a otro órgano del Gobierno, ni tampoco que pueda convocar a una

es un producto histórico resultante, en alto grado, de las propias características de un pueblo. Solamente se tocó la redacción de los preceptos para tornarlos más claros, quitarles o añadirles alguno que otro detalle, o agruparlos según una textura más sistemática y orgánica. Por lo demás se eliminaron textos caducos y se excluyeron otros, no porque hubieran perdido vigencia como aquellos, sino porque, simplemente, carecían de jerarquía constitucional, siendo su lugar más adecuado la ley original.

La reforma de fondo es visible desde el mismo preámbulo —“expresión solemne de propósitos que señala los principios básicos que consagra la Constitución” o sea que “enuncia los motivos, las propósitos, los objetivos, da las pautas y condensa la decisión política del estado”—³ y se advierte en distintas y numerosas normas. El clásico liberalismo individualista de la Constitución de 1900 con su concepción atomística del pueblo propios del tiempo en que se sancionó porque fue producto resultante de dicho período histórico y adecuada a los intereses predominantes son substituidos por un solidarismo social, prudente y moderado, alejado por igual de extremismos de derecha y de

Convención no elegida por el cuerpo electoral, *sin incurrir en una alteración revolucionaria del ordenamiento jurídico* (tales principios fundamentales surgen a nuestro entender de los artículos 1, 22, 29, 30, 33, 37, etc.). BIDART CAMPOS, *Derecho Constitucional del Poder*, I, Ediar, Bs. As. 1967, p. 297, entiende que al no prescribir el art. 30 como debe integrarse la Convención “*el Congreso puede válidamente, al emitir el acto declarativo de la necesidad de la reforma, establecer directamente quienes han de formar la Convención, sin participación alguna del cuerpo electoral*”. Para nosotros se produciría en este supuesto un hecho normativo revolucionario porque se iría contra el ordenamiento vigente (en sentido coincidente véase BALLADORE PALLIERI, Giorgio, *Diritto Costituzionale*, 6ª ed., Ciuffré, Milano, 1959, p. 38, “Las normas originarias y revolucionarias en el ordenamiento jurídico”). Además no debemos olvidar que cuando la Constitución habla en el artículo 33 de “soberanía popular”, lo hace en el sentido de que el pueblo es la fuente política de la potestad gubernativa (BISCARETTI, *op. cit.*, p. 120), ya que la titularidad jurídica de la soberanía pertenece al Estado. No advertimos como puede soslayarse esto, a menos, insistimos, que se lo haga contra tal principio y entonces tendremos una revolución, como lo dicen Bidgain y Balladore Pallieri.

³ BIELSA, Rafael, *Derecho Constitucional*, Bs. As., 1954, p. 71 y BIDART CAMPOS, Germán J., *Derecho Constitucional I*, Bs. As. 1964, p. 314.

izquierda, que traduce fielmente la conformación espiritual permanente del pueblo santafesino, y por una consideración, en sus justos límites, del papel preponderante que en la sociedad actual desempeñan las formaciones intermedias (familia, asociaciones de toda naturaleza, partidos, etc.). Es decir que facilita un proceso cumplido en gran parte por la propia gravitación de los hechos y de tendencias doctrinarias imperantes⁴.

En los aspectos programáticos la Constitución ha preferido las fórmulas sintéticas y flexibles, que, sin recaer en vaguedades inasibles significan útiles directivas para quienes tienen la responsabilidad del gobierno, y solamente consagra las que han adquirido un valor indiscutido o constituyen al menos puntos de coincidencia de la mayoría de los sectores de la comunidad.

⁴ La Constitución de 1962 representa por lo tanto una reacción contra las llamadas clásicas o liberales, también denominadas "ochocentistas", ya que admite "una intervención directa del Estado en la esfera de libertad del individuo para remover las causas más graves de injusticia social, respetando siempre su ámbito cultural, religioso o moral, y se esfuerza en no lesionar sus más vitales derechos de autodeterminación, (ardua tarea de síntesis armoniosa que constituye el problema más difícil de las democracias contemporáneas, debiéndose detener en aquel grado de igualdad que produce la libertad para todos" (BISCARETTI DI RUFFIA, *op. cit.*, p. 228); a la vez el miembro informante de la Comisión Redactora en mayoría al referirse a la filosofía de la reforma (podemos decir de la Constitución) afirmó que "es evidente que la Constitución de 1900 se ha inspirado en la doctrina y en la realidad política universal imperante en los siglos XVIII y XIX, basados en una concepción filosófica especial, la filosofía del individualismo liberal que se afirmaba, esencialmente, en la dignidad moral del hombre. Esta filosofía concentraba su quehacer en las libertades individuales, consideraba como fundamento la libertad civil, pero olvidaba lo que significaba la libertad social. El hombre gozaba de la plenitud de los derechos y estaban los preceptos consignados en el texto para armonizar con la espontaneidad del libre juego de tales libertades, pero en realidad aquello que llegó a constituir la democracia política, olvidó una democracia mucho más avanzada donde tal hombre actúa en plenitud como tal: la democracia social. ... La filosofía que inspira a esta reforma está basada en el humanismo y tiende no sólo a defender al hombre en sus libertades civiles, sino también a establecer libertades sociales, oponiéndose a que el Estado actúe con la inspiración clásica del Estado gendarme, únicamente para defender el libre juego de tales derechos y de tales facultades. Es decir, sustituir la justicia conmutativa por la justicia distributiva, sustituir la autodefensa por la defensa de una sociedad organizada que proteja al hombre en su plenitud, para que el hombre logre en plenitud ser tal". (Diario de Sesiones de la Convención Reformadora de la Constitución de la Provincia de Santa Fe, ps. 706 y 707).

A este respecto cuida, por otra parte, evitar en lo posible la mención de los medios con los que se han de alcanzar los fines prefijados, porque la experiencia común enseña que es ingotoable el ingenio de los hombres para idear medios, por supuesto cada vez más simples, económicos y eficaces. En cambio, cuando se trata de delimitar los derechos y los deberes de los individuos, acude a la fórmula precisa que sirve de real garantía frente a las posibles arbitrariedades del poder, pero cuida, empero, de no dejar inerme a éste, en defensa del orden público, de la justicia social y del bienestar general, para prevenir o reprimir los excesos, las demasías, los abusos en que aquéllos pueden incurrir sobre todo en los tiempos que corren ⁵.

⁵ En la Constitución y conforme a la moderna doctrina constitucional podemos distinguir las siguientes normas: a) *obligatorias* o *preceptivas* de las que derivan inmediatamente derechos y deberes; b) *institutivas u organizativas*, las que crean las distintas instituciones constitucionales, pero no establecen reglas de conducta; y c) *directivas* o *programáticas*, las que establecen directrices de acción de las que, en el futuro, el legislador no podrá apartarse y que, desde ya, no podrán violarse por la autoridad administrativa en el ejercicio de un poder discrecional. Dentro de las primeras pueden distinguirse a') *obligatorias* o *preceptivas acompañadas de reserva de ley* o sea que establecen prescripciones de por sí vinculantes, pero que reenvían, luego, al Poder legislativo la tarea de establecer, con plena discrecionalidad, las últimas modalidades normativas de detalle y de ejecución; a'') *obligatorias* y *preceptivas, seguidas de reserva de ley reforzada, fijando al legislador ordinario orientaciones precisas, positivas o negativas, sobre cuya base desarrollar su propia ulterior actividad normativa; y a''')* *obligatorias* y *preceptivas* y de por sí completas, por lo menos en orden a algunos puntos muy concretos. Esta positivización elimina, en orden a sectores limitados y delicados, el peligro de que el legislador ordinario, mediante la reserva de la ley, termine por modificar radicalmente dicha situación a la que precisamente tenía en cuenta en su inicio el legislador constituyente (BISCARETTI DI RUFFIA, *op. cit.* p. 267). Son ejemplos de a') art. 9, 1ª parte, "ningún habitante de la Provincia puede ser privado de su libertad corporal, o sometido a alguna restricción de la misma, sino por disposición de autoridad competente y en los casos y condiciones previstos por la ley"; de a'') art. 9, 5ª parte, "nadie puede ser penado sino en virtud de un proceso y de una típica definición de una acción u omisión culpable previamente establecidos por la ley, ni sacado del juez constituido con anterioridad por ésta..."; y de a''') art. 9, 3ª parte, "ninguna detención puede prolongarse por más de veinticuatro horas sin darse aviso al juez competente y ponerse a su disposición al detenido, ni mantenerse una incomunicación por más de cuarenta y ocho horas, medida que cesa automáticamente al expirar dicho término, salvo prórroga por auto motivado del juez"; de b) art. 31, Poder Legislativo; art. 62 Poder Ejecutivo y art.

E) *Estructura formal de la Constitución*: Preocupación fundamental de la Comisión Redactora en mayoría fue la de mantener la estructura formal de la anterior Constitución. Su objeto tenía por finalidad el de facilitar la tarea, aunque sin perjuicio, claro está, de modernizar el contenido, de manera que sólo debían reemplazarse textos de artículos y, consecuentemente, los títulos de las Secciones y Capítulos.

La Constitución de 1962 está precedida por un Preámbulo y se divide en Secciones, las que comprenden uno o varios capítulos, y artículos, de la siguiente manera:

Sección Primera. Capítulo Unico: Principios, derechos, garantías y deberes (arts. 1 a 28).

Sección Segunda. Capítulo Unico: Régimen electoral (arts. 29 y 30).

Sección Tercera. Poder Legislativo (art. 31). Capítulo I: Cámara de Diputados (arts. 32 a 35). Capítulo II: Cámara de Senadores (arts. 36 y 39). Capítulo III: Normas comunes a ambas Cámaras (arts. 40 a 53). Capítulo IV: Atribuciones del Poder Legislativo (arts. 54 y 55). Capítulo V: Formación y sanción de las leyes (arts. 56 a 61).

Sección Cuarta. Poder Ejecutivo. Capítulo I: Organización (arts. 62 a 69). Capítulo II: Elección de Gobernador y Vicegobernador (arts. 70 y 71). Capítulo III: Atribuciones del Poder Ejecutivo (art. 72). Capítulo IV: Ministros del Poder Ejecu-

83 y ss., Corte Suprema de Justicia; y de c) art. 9, 9ª parte, "la ley propende a instituir el juicio oral y público", arts. 25 y 28, entre otros. En el caso de las normas programáticas o directivas, tan frecuentes en las Constituciones modernas, que se incluyen por distintos motivos y que comprenden fundamentalmente el ámbito de las llamadas relaciones económico-sociales, se dice que existe para el legislador ordinario un deber jurídico de realizar o llevar a la práctica los principios contenidos en ellas y si bien no se encuentra en el ordenamiento un mecanismo que lo obligue a cumplir y desarrollar su actividad, es evidente que la omisión o inercia constituye una violación de la Constitución porque se violaría el juramento de desempeñar el cargo conforme a la Constitución y a las leyes (art. 49, C.P.). La inercia genera únicamente responsabilidad política que debe hacerse efectiva en las renovaciones legislativas sancionando con la no elección al legislador remiso. Si, por el contrario, se legislara contrariamente a una norma programática se estaría en presencia de una ilegitimidad constitucional que los jueces deberán declarar.

tivo (arts. 73 a 80). Capítulo V: Tribunal de Cuentas (art. 81). Capítulo VI: Fiscal de Estado (art. 82).

Sección Quinta. Capítulo Unico: Poder Judicial (arts. 83 a 97).

Sección Sexta. Capítulo Unico: Juicio Político (arts. 98 a 105).

Sección Séptima. Capítulo Unico: Régimen Municipal (arts. 106 a 108).

Sección Octava. Capítulo Unico: Educación (arts. 109 a 113).

Sección Novena. Capítulo Unico. Reforma de la Constitución (arts. 114 y 115).

Disposiciones transitorias (art. 116).

Sintetizando podemos decir que la Constitución contiene: a) la enunciación de los principios fundamentales que definen el régimen político de la Provincia (art. 1, entre otros). De acuerdo a las modalidades de ciertas Constituciones algunos denominan a esta parte como *introdutoria*; b) la regulación de los derechos y deberes fundamentales de la persona humana en relación al Estado, o sea la denominada *parte dogmática* (arts. 9 a 15, etc.); c) la regulación de la estructura de los órganos supremos o constitucionales del Estado —es decir de los colocados en el vértice de la organización estatal— sus atribuciones o competencias y sus relaciones recíprocas (arts. 32 y ss.; 62 y ss.; 83 y ss.; 114 y ss. referidos a los Poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Convención Reformadora), o sea la denominada *parte orgánica*; d) la orientación de la actividad de la Provincia en su conjunto mediante normas generales (arts. 25 y 28, entre otros).

F) *Sistematización del contenido y los principios, derechos, garantías y deberes insertados*: Como lo pone de relieve el informe, la Comisión Redactora fue rigurosa en la sistematización del contenido, como así también en la elección de los principios que por su jerarquía, importancia y actualidad se insertaron en el texto de la Constitución y en la consagración de los derechos, garantías y deberes. Es lo que analizaremos inme-

diatamente. a) *Las bases o pilares esenciales del Estado*. La Constitución sienta en sus primeros cinco artículos las *bases esenciales del Estado* de la siguiente manera:

1. En el primero establece los *principios fundamentales de organización y fija la posición jurídica de la Provincia* en el Estado federal argentino.

La República Argentina desde el punto de vista de su estructura o composición interna aparece como un Estado complejo (o compuesto), o sea que es la consecuencia de la unión estrecha de varios ordenamientos jurídicos estatales, dando nacimiento a lo que se denomina Estado de Estados y cuya versión contemporánea es el Estado federal precisamente. Este ordenamiento estatal consta de un Estado general (llamado *Nación* por la Constitución nacional) y varios Estados-miembros (llamados *Provincias*, denominación que por provenir de la misma Constitución no es dable prescindir válidamente) ⁶.

La Provincia de Santa Fe ⁷ es miembro o Estado-miembro del Estado federal argentino; sin embargo, la denominación Pro.

⁶ Por las razones expuestas creemos que Provincia debe escribirse siempre con P mayúscula porque estamos en presencia de una denominación oficial que, como decimos en el texto, no puede prescindirse de la misma manera que no puede escribirse con minúscula la palabra "República" antepuesta a "Argentina", porque es la denominación oficial de nuestro Estado, de acuerdo al art. 35 de la Constitución Nacional. Conviene precisar aquí que también Estado debe escribirse con E mayúscula, como lo hace la mayor parte de la doctrina italiana moderna, puesto que de esta forma sirve para diferenciar a la organización política del "estado jurídico subjetivo" o "status" (BARBERO, *op. cit.* p. 185, entre otros).

También deben escribirse con mayúscula los distintos órganos constitucionales supremos del Estado cuando se los considera desde el punto de vista orgánico o subjetivo. Repárese que es lo que hacen la Constitución de la Provincia (Poder Legislativo, art. 31; Poder Ejecutivo, art. 62; Poder Judicial, art. 83) y de la Nación (arts. 36, 74 y 94, respectivamente).

⁷ Santa Fe es el nombre o sea uno de los signos distintivos. Podríamos decir con MORTATI, *op. cit.* p. 85, que estas palabras designan nuestro Estado provincial en su realidad sociológica, mientras que Provincia sería indicativa de organización jurídica estatal conforme a los lineamientos que están prefijados por el ordenamiento constitucional federal. Todo Estado tiene signos que sirven para distinguirlo sobre todo desde el punto de vista externo de los demás y se entiende que lo son, además, una bandera, un himno, un escudo o emblema, etc. Generalmente todas las Constituciones mencionan en su articulado el nombre del Estado, aunque a

vincia no debe entenderse en su sentido etimológico porque podría inducir a error sobre su verdadera naturaleza jurídica⁸.

veces se incluyen también cual es la bandera, el escudo y el himno (por ejemplo: la Ley fundamental de la República Federal de Alemania en el art. 22 establece cual es la bandera, al igual que la Constitución italiana en su art. 12; la Constitución de la República Socialista Checoslovaca del año 1960, en el art. 110 establece cuál es la bandera y el escudo, al igual que la Constitución de la República Popular China en 1954, art. 105. Por su parte la Constitución de 1967 de la República Federal de Brasil menciona la bandera y el himno, sin perjuicio de otros símbolos que puede establecer la ley, art. 1, parágrafo 1. Determina que los Estados, el Distrito Federal y los Municipios podrán tener símbolos propios).

Como nuestras Provincias son Estados interiores, carentes de personalidad internacional, sólo tienen como signos distintivos el nombre y un escudo. El nombre se origina en la denominación de su ciudad Capital fundada por Juan de Garay el 15 de noviembre de 1573; el diseño del escudo fue establecido por la ley N° 2537 del 29 de junio de 1937, reglamentada por decreto N° 13.212 del 6 de setiembre de 1951. La ley citada lo denomina Escudo de Armas y debe ser de forma oval con eje vertical, campo dividido en dos sectores: azul celeste la superior y plata la inferior (en negro ligeramente rayada la primera y lisa la segunda). En el interior del óvalo y abarcándolo en casi toda su extensión, dos flechas volcadas en forma de cruz de San Andrés, cortadas de abajo arriba por una lanza con la punta en alto; atado el todo con cinta federal; dentro del óvalo y alrededor diecinueve estrellas de oro distribuidas en forma uniforme sobre el fondo y bordeando las orillas. Tales estrellas representan a los distintos departamentos en que se divide la Provincia. Enmarcando el óvalo por fuera dos gajos de laurel con sus cabos sujetos con cinta argentina. La Ley nacional N° 17.567 incorporó al texto del Código Penal el artículo 230 (bis) que reprime el menosprecio de símbolos nacionales (bandera, escudo e himno de la Nación) y de los emblemas de una Provincia argentina.

⁸ En efecto, como acertadamente lo hacen notar BIELSA, *op. cit.* p. 625 y también en "Los conceptos jurídicos y su terminología", 2ª ed., Depalma, Bs. As., 1954, p. 98, y BIDART CAMPOS, G. J. *op. cit.*, p. 492, provincias son las comunidades o entidades que han sido vencidas y viene de "Province" que significa territorio sometido, término que era utilizado por los romanos para designar territorios conquistados o vencidos por ellos; "proviçit" y de allí "provinciae". En otros casos, por ejemplo en Francia del régimen antiguo, o en la Italia actual, son simples circunscripciones administrativas. Todo ello sin perjuicio de señalar que en la legislación es común el uso de "Estado provincial" por oposición a "Estado Nacional". Por otra parte el Código Civil emplea las expresiones "Estado general" y "Estados particulares" para distinguir a la Nación y a las Provincias. Claro está que si se afirma ligeramente que la Constitución de Santa Fe emplea tales términos porque se ha hecho una traducción (mala o literal) de una Constitución extranjera es muy fácil incurrir en estos equívocos conceptuales. Volvemos a insistir, para nosotros Provincia es la denominación que la Constitución Nacional da a los Estados-miembros (o particulares, o interiores, si se prefiere); ésta es en cambio, la calificación jurídica que surge, precisamente, de la naturaleza jurídica.

Es un verdadero Estado porque tiene la naturaleza y estructura de un Estado, con los elementos constitutivos de éste, pueblo, territorio y Gobierno propios, y, además, las potestades o funciones públicas esenciales de todo ente estatal, legislativas —tanto constituyente como ordinaria—, ejecutivas y jurisdiccionales propias, basadas en su propia Constitución que se ejercitan dentro del respectivo ámbito territorial, si bien limitadas y condicionadas por el ordenamiento jurídico fundamental que instituye y organiza —que constituye— el Estado federal y asimismo lo delinea estructuralmente. Como tal es elemento constitutivo de éste —el cuarto— que se agrega a los otros tres, podríamos decir necesarios y tradicionales, y que sirve para darle la fisonomía especial que caracteriza a esta forma estatal, diferenciándola netamente del Estado unitario o simple y de la Confe-

Tanto son Estados las Provincias que la misma Constitución federal se encarga de garantizar, en precisas normas, sus elementos constitutivos, su esfera de independencia jurídica y sus potestades, de la siguiente manera:

A) *integridad de los elementos constitutivos:*

- a) *Territorio:* arts. 3, 13, 67 inc. 14 - 2ª cláusula, 6 (intervención federal para repeler invasiones exteriores) y 23 (declaración de estado de sitio en caso de ataque exterior).
- b) *pueblo:* por carácter transitivo las normas citadas en a), teniendo en cuenta que todo ente territorial es corporativo (o sea asociación necesaria de determinados individuos) —ver art. 8—;
- c) *Gobierno:* arts. 5, 105, 67 inc. 11 —1ª parte—, 6 (intervención por requisición de las autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas), 7, 34 y 110;

B) *potestades o funciones estatales:*

- a) *legislativa:* a') *constituyente:* arts. 5, 106 y 31, 2ª parte;
b') *ordinaria:* arts. 105 - 2ª parte y 31 - 2ª parte;
- b) *ejecutiva:* arts. 105, 34, 31 - 2ª parte y 109;
- c) *jurisdiccional:* arts. 5, 105, 31 —2ª parte—, 67 inc. 11 —1ª parte y 7;

C) *esfera de independencia jurídica en el obrar respecto de la Nación y de las demás Provincias (aunque deben actuar coordinadamente):* arts. 34, 105, 5 in fine, 6 y 31 a contrario sensu.

Si no fueran verdaderos Estados ninguna relevancia o significado tendrían las normas constitucionales citadas. Por lo demás sería muy difícil distinguir una Provincia argentina, en el supuesto de no ser Estado como infundadamente se afirma, con las llamadas Regiones italianas o con el llamado Consejo Nacional Eslovaco, previsto por la Constitución de 1960, con potestades amplias, pero insertas en sendos Estados unitarios que no admiten en su seno más que descentralizaciones administrativas y no políticas.

deración de Estados. Todos los Estados-miembros (Provincias) deben estar en una posición de *paridad* o *igualdad jurídica* (es decir formar una *corporación paritaria*, de acuerdo a *Biscaretti*), la que encuentra esencialmente, sus garantías en la *directa participación* de cada Estado en el Gobierno Federal, especialmente en la 2ª Cámara (Senado, entre nosotros) y en la reforma constitucional (ib. p. 610). Esto da origen a las llamadas *relaciones de participación*.

Pasando ahora a los principios fundamentales de organización o de estructura, que informan todo el ordenamiento constitucional que definen el régimen político, los cuales deben tenerse presente en todo momento en el ejercicio de las distintas potestades estatales, el art. 1º determina que la Provincia de Santa Fe organiza sus instituciones fundamentales conforme a los principios democrático, representativo y republicano⁹, de la

⁹ No se olvide que el Preámbulo determina que la Convención se reúne con el objeto de "organizar los poderes públicos y consolidar las instituciones democráticas y republicanas para asegurar los derechos fundamentales del hombre", entre otros, tocando bien de cerca consecuentemente a lo establecido en esta parte del artículo 1º. Recientes estudios han demostrado que la *democracia* no es una forma de Gobierno ni tampoco una forma de Estado, sino un *método aplicable* a las más variadas formas de Gobierno, de acuerdo a OSPITALI, Giancarlo, *Instituzioni di Diritto Publico*, Cedam, Padova, 1961, p. 35, nota 1. Por su parte BALLADORE PALLIERI, *op. cit.*, p. 74, afirma que el principio democrático le ha sido atribuido en los tiempos modernos una importancia tal que se ha convertido en un criterio fundamental para clasificar los Estados; pero claro está desde el punto de vista de su *régimen político* (teniendo presente a éste se pueden distinguir los *Estados de democracia clásica o política* u *occidental*, los *Estados autoritarios* y los *Estados de democracia marxista o progresiva*, clasificación adoptada por BISCARETTI, *ib.* p. 226; ver también en este sentido, MANUEL JIMÉNEZ DE PARGA Y CABRERA, *Los regímenes políticos contemporáneos*, Tecnos, Madrid, 1960, p. 122. Cada uno de ellos con caracteres típicos y definidos que ponen de manifiesto sus substanciales diferencias).

Para una consideración de la democracia como forma de Estado, véase G. J. BIDART CAMPOS, *ib.*, I, p. 353 y como forma de Gobierno, MORTATI, *op. cit.*, p. 534. Puede definirse jurídicamente a la democracia diciendo que es aquella que permite "la *participación del pueblo* en la *formación* y en el *ejercicio* del Gobierno". *Presupuestos* de la democracia son por consiguiente: 1) la *participación efectiva del pueblo* como elemento *políticamente activo* entendido aquí como el conjunto de aquellos que tienen *capacidad* para expresar la voluntad del mismo con respecto al Gobierno o sean los *ciudadanos*, los que forman el llamado cuerpo electoral); esta participación se concreta en dos aspectos: a') la *formación* (mediante el ejercicio del *derecho de elegir o sufragio*) y b') en el *ejercicio* (de-

sumisión del Estado a las propias normas jurídicas en cualquier campo de su actividad¹⁰ y de los deberes de solidaridad

recho de ser elegido titular de los órganos representativos estatales) del mismo; 2) *elecciones políticas periódicas* para mantener siempre renovada la *identidad entre gobernantes y gobernados*; 3) *existencia de partidos políticos*, porque ellos "concurren a la formación y expresión de la voluntad política del pueblo" (art. 29 - 6ª parte, C.P.). En la actualidad es imposible que las funciones estatales sean ejercidas directamente por todo el pueblo, por lo tanto son confiadas a los elegidos (representantes); estamos en presencia de la llamada "*democracia representativa*", por oposición a la "*directa*", que prácticamente ha desaparecido conservándose sólo algunos institutos al lado de aquélla; 4) la adopción del *principio mayoritario* para *decidir*, aunque se tutelan ampliamente los derechos de las *minorías*.

De acuerdo a BALLADORE PALLIERI, *op. cit.* ps. 67/68, "Estado democrático es aquel en que el pueblo, según su libre apreciación, o toma concretas decisiones en materia política o cuando menos decide las líneas normativas en las cuales debe inspirarse la acción de los que son elegidos para el gobierno", pero "para que exista... no bastan inciertas consideraciones sobre las tendencias de la opinión pública; es menester algo más concreto y preciso: es menester que el derecho prevea y discipline manifestaciones inequívocas, regulares y frecuentes de la voluntad del pueblo, de las que resulte de modo objetivo lo que piensa éste de los asuntos políticos, por las cuales las más importantes decisiones sean tomadas realmente por el pueblo libremente, según su opinión". Agrega el Profesor de la Universidad Católica del Sacro Cuore: "allí donde el ordenamiento jurídico se apoya sobre la confianza popular y organiza los poderes públicos de modo que decisivamente por sobre toda otra esté la libertad popular, el Estado es democrático". Véase también GUSTAV RADBRUCH, *Introducción a la Filosofía del Derecho*, trad. de Wenceslao Roces, 2ª ed. reimpressa, Breviarios del Fondo de Cultura Económica, México, 1955, p. 165 y ss., quien concuerda substancialmente con lo anteriormente expuesto. Es importante detenerse a leer las breves palabras que dedica al político y estadista en relación al técnico, a lo que es elegir y la crítica dirigida al sistema electoral de la proporcionalidad.

El *principio republicano* hace a la forma de Gobierno y se entiende por ésta a la recíproca posición en que vienen a encontrarse los distintos órganos constitucionales o supremos del Estado y las relaciones recíprocas que guardan entre sí. Una de las clasificaciones más comunes es la que contraponen, entre las formas de Gobierno, la Monarquía a la República. Para distinguirlas, se parte del *carácter representativo* o no del Jefe del Estado. En la República éste *representa la voluntad de la comunidad* y, por lo tanto, es *responsable* ante ésta, y su cargo es *electivo* y *periódico*. En la Provincia podemos decir que se cumple acabadamente con el principio republicano, que debe regir *necesariamente* como condición impuesta por el artículo 5º de la Constitución Nacional, al igual que el representativo, porque el Gobernador (que es el Jefe del Estado, art. 62), representa a la comunidad popular (arts. 2 y 70) y consecuentemente es *responsable*, políticamente ante la Legislatura (art. 98) y por las demás (civiles, penales, etc.) ante la justicia ordinaria (art. 103 - 2ª parte); *electivo* —lo elige el pueblo directamente— (art. 70 y correlativos) y *periódico* o sea que dura por un tiempo determinado (art. 64).

¹⁰ Indica al llamado *Estado de Derecho* o sea el "gobierno de la ley"

recíproca de los miembros de la colectividad, de acuerdo con las condiciones y limitaciones emergentes de la Constitución Nacional ¹¹.

por oposición al "gobierno de los hombres", encarnado en el Estado absoluto, también denominado Estado de policía, históricamente anterior. Es una de las notas que tipifican al Estado moderno que surge luego de las Revoluciones americana y francesa. Significa la posibilidad dada a los individuos de hacer declarar inconstitucionales mediante la actuación del Poder Judicial, los actos de los órganos estatales contrarios a la Constitución (arts. 93 inc. 1, y 7). Hay una supeditación del Estado al propio ordenamiento jurídico, tanto cuando obra en el campo del Derecho público como en el del Derecho privado, pero siempre como persona jurídica pública, o sea como una única y misma persona, ya que la teoría de la doble personalidad ha sido abandonada definitivamente (ver BALLADRE PALIERI, *op. cit.* 81; XIFRA HERAS, Jorge, *Curso de derecho Constitucional*, 2ª ed. Bosch, Barcelona, 1957, I, p. 32 y ss.; BIDART CAMPOS, *Der. Const.* I, p. 746; BISCARETTI, *ib.* ps. 115 y 225). Quedan al margen de la revisión judicial los llamados "actos políticos o de gobierno", por otra parte muy discutida esta tesis en la actualidad entre nosotros (BIDART CAMPOS, *Der. Const.*, I, ps. 219, 798, *Der. Const. del Poder*, II, p. 333); nosotros creemos firmemente, con BISCARETTI, *ib.* p. 532, que no es posible someter esos actos a control judicial porque "dado el prevalente *interés público* que los mencionados actos políticos tutelan, no se ve como puedan configurarse con los verdaderos *intereses legítimos* individuales susceptibles de ser lesionados". Para el problema en EE.UU. ver C. HERMAN PRITCHETT, *La Constitución Americana*, Tea, Bs. As., 1965, p. 194; PABLO A. HORVATH y JORGE REINALDO VANOSI, *El fallo Baker v. Carr* y la justiciabilidad de las "cuestiones políticas", en *La Ley*, 114, 982.

¹¹ Las condiciones surgen del artículo 5 de la C.N. y correlativos. Las limitaciones fundamentales son de dos tipos: a) política (intervención federal, art. 6 C.N.) y b) jurisdiccional (cuando la Corte Suprema de Justicia de la Nación controla por vía del recurso extraordinario la constitucionalidad de los actos legislativos —constituyentes u ordinarios—, administrativos o jurisdiccionales —sentencia arbitraria— provinciales, previstos o no por la ley N° 48, art. 14, con el fin de asegurar el imperio de la ley suprema, art. 31, C.N.), BIELSA, *ib.* p. 625.

Si bien las Provincias tienen una esfera de independencia que la Constitución garantiza, no debemos dejar de señalar que las competencias que ellas pueden desarrollar están limitadas por la Constitución Nacional, al igual que las competencias federales. Pero cuando las Provincias exceden el marco señalado, esa esfera puede ser *interferida* por el Gobierno federal, siempre y cuando se den los presupuestos fijados, puesto que a él se le ha dado esa competencia con las consiguientes garantías para que la ejerza unitariamente en beneficio de la subsistencia del Estado federal todo.

La intervención política está prevista por el artículo 6° de la Constitución Nacional. Para nosotros la "intervención federal" es el medio característico y propio de los Estados federales mediante el cual se preservan los elementos constitutivos de los Estados-miembros (pueblo, territorio y gobierno), por hechos o amenazas, internas o externas, o se res-

2. En el segundo las *funciones del pueblo y órganos del Estado*,¹² es decir “la potestad de gobierno¹³ para establecer quienes legítimamente la ejercen, con exclusión de ingerencias indebidas”.

La *función* que el pueblo realiza es la *electoral*, que es un derecho subjetivo público llamado de función precisamente, la que es *eminentemente pública aunque no estatal*, por cuanto los

tablecen las condiciones exigidas por la Constitución Nacional, e incumbidas o vulneradas, en los casos y por las causas expresamente fijadas por ésta. Es un acto político o de gobierno, de competencia de los llamados poderes políticos federales e insusceptible de revisión judicial.

¹² Se emplea para denominar en su conjunto a aquellos que están ubicados en el vértice o cúspide de la organización estatal, sin perjuicio de que esa denominación pueda extenderse a otros no expresados en el texto. Los primeros de acuerdo a la posición que asumen en el ordenamiento, son los que se llaman *constitucionales* o *supremos* por oposición a los segundos que son los *no constitucionales* o *dependientes*. Son órganos constitucionales el Poder Legislativo (arts. 31 y ss.), el Poder Ejecutivo (arts. 62 y ss.) y el Poder Judicial (arts. 83 y ss.). El Tribunal de Cuentas a pesar de figurar en la Constitución (art. 81) no puede considerarse órgano constitucional, porque no ejerce ninguna potestad suprema: todos ellos como *órganos ordinarios*, porque funcionan normalmente por oposición a la Convención Reformadora que también es constitucional pero *extraordinario* (que funciona excepcionalmente). Todos de acuerdo a su origen, *representativos*, por oposición al Poder Judicial que para nosotros no es *representativo*, o bien de una representación muy “*sui generis*”, como algunos sostienen. El Poder Ejecutivo por su composición es *individual* (art. 62), mientras que cada una de las Cámaras (arts. 32 y 36) que forman el Poder Legislativo al igual que la Corte Suprema (art. 84), es *colegiada*, o sea compuesta de varios individuos que concurren contemporáneamente y en una misma posición al ejercicio de la misma función. Por lo demás la Legislatura es *órgano complejo*, porque está compuesta de dos órganos situados en un mismo plano de paridad jurídica, mientras que el Poder Ejecutivo es *simple*, ya que está constituido por una unidad indivisible; lo mismo puede decirse de la Corte Suprema, aunque no del Poder Judicial considerado unitariamente (art. 83) LANDI, Guido - POTENZA, Giuseppe, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1960, p. 66; ROMANO, Santi, *Principii di Diritto Costituzionale Generale*, 2ª ed., Giuffrè, Milano, 1947, p. 156; BIDART CAMPOS, *Der. Const. del Poder*, I, p. 82; BISCARETTI, *ib.* p. 203).

¹³ Tal potestad llamada también *soberanía* es única e indivisible. Se la toma aquí en su sentido jurídico, es decir cuyo titular es el Estado, e interno como suprema potestad de mando. No puede confundirse con la “soberanía popular”, que significa la fuente de donde surge tal potestad y cuyo concepto es político. Muchas veces, por no efectuar esta distinción, se incurre en errores de funestas consecuencias (BISCARETTI, *ib.* p. 120; BALLADORE PALLIERI, *ib.* p. 53, “Origen y contenido del moderno concepto de soberanía”; *ib.* Dottrina dello Stato, 2ª ed., Cedam, Padova, 1964, ps. 3 y ss.; XIFRA HERAS, *ib.* I, p. 309).

ciudadanos la efectúan no en nombre del Estado —en cuyo caso se convertiría en un verdadero órgano estatal, tesis que es predominante en la doctrina francesa, pero no aceptada por la doctrina italiana y que parece más acorde con la misma— sino más bien en nombre propio pero teniendo en cuenta los intereses generales de la colectividad.

Los *órganos del Estado*, en cambio, si realizan funciones públicas estatales, porque ellos son los *medios o instrumentos* de que se vale el Estado para querer y obrar, como persona jurídica pública dotada de capacidad jurídica y de obrar, y las manifestaciones de voluntad se imputan directamente a dicha persona jurídica. Los órganos son y no pueden ser más que individuos, aunque se emplea el término en dos sentidos: uno, para designar al *individuo* concreto que ejerce la función; otro, que es más amplio y abstracto y sirve para designar el *oficio* o la *institución*, que se concibe como núcleo organizado de atribuciones, medios y finalidades (por eso algunos autores hablan de órgano-individuo y órgano-institución).

Tales funciones deben realizarse: a) con las *formas* o sea como cada órgano debe expresarse en el ejercicio de cada una de ellas, y b) dentro de los *límites* que establecen la Constitución y las leyes o sea en el ámbito de la esfera que comprende las atribuciones propias del órgano (*competencia*).

Dentro de la esfera de independencia jurídica que les garantiza la Constitución Nacional cada Provincia tiene un complejo de potestades o funciones. Como vimos, en el Estado federal las potestades gubernativas se *reparten o distribuyen*. Tal distribución da origen a distintos sistemas. En el nuestro podemos distinguir: a) *competencias exclusivas*: del Estado federal (Nación) y de los Estados-miembros (Provincias); b) *competencias prohibidas*: a la Nación, a las Provincias y a ambas; c) *concurrentes*, que para muchos autores modernos están mal denominadas para nuestro caso, aunque no para otros Estados como ocurre con la Constitución de la República Federal de Alemania, la que las menciona expresamente. Por lo tanto el *ámbito* dentro del cual la Provincia ejerce sus potestades

es el siguiente: a) *competencias no delegadas* (art. 104 C.N.) o sea *exclusivas* de las Provincias, excepto las prohibidas expresamente (art. 108, C.N.), b) *competencias reservadas por pactos especiales al tiempo de su incorporación* (art. 104, 2ª parte), que también son *exclusivas* de las Provincias. Aunque para la nuestra no existan tales competencias. El único caso es el de la Provincia de Buenos Aires (art. 31, in fine); *competencias de promoción económica y social* (o si se prefiere de *progreso general o de desarrollo económico y social*, en reemplazo de la tradicional denominación de “concurrentes”, mal denominadas, repetimos, de acuerdo a cierta parte de la doctrina; ver *Jorge Reinaldo Vanossi*. Situación actual del federalismo, Depalma, Bs. As., 1964, p. 29; *Bielsa*, op. cit. p. 646), que surgen del artículo 107, 2ª parte, de la Constitución Nacional y que en la nuestra hallan correspondencia en los arts. 25 y 28. Este ámbito es denominado por nuestra doctrina constitucional tradicional “autonomía provincial”, concepto que a nuestro entender produce equívocos que ocasionan graves daños a la recta interpretación de las instituciones jurídicas.

La “autonomía” es uno de los *aspectos particulares* de la *capacidad* de las personas jurídicas públicas (los otros dos son la *autarquía* y el *autogobierno*) que consiste en la especial capacidad de las mismas de constituir por sí, en todo o en parte, el propio ordenamiento, mediante la emanación de normas jurídicas que tienen la misma eficacia de las del Estado y destinadas, por esto mismo, a formar parte de su ordenamiento. Cuando se habla de autonomía se está en el campo legislativo y, en ese aspecto, las Provincias tienen tal capacidad, también tienen las demás, o sea *autarquía* que es la capacidad que se reconoce a la persona jurídica pública, de obrar para conseguir sus propios fines, mediante el ejercicio de una actividad administrativa que tiene la naturaleza y los mismos efectos que la actividad administrativa del Estado —estamos en el campo administrativo— y el *autogobierno* es la facultad concedida a una colectividad para gobernarse por medio de sus

propios componentes (*Landi-Potenza*, op. cit. ps. 58 y 59; *Biscaretti*, op. cit. p. 184).

En mérito a lo expuesto estimamos errónea la posición de quienes diferencian el Estado federal (Nación) de los Estados-miembros (Provincias) basados en el único y solo aspecto de la "autonomía", negando su soberanía interna (para esto con notables precisiones jurídicas, ver: *Balladore Pallieri*, op. cit. p. 55 y *Biscaretti*, op. cit. p. 609. Una síntesis sobre la naturaleza jurídica del Estado federal puede verse en *García Pelayo*, op. cit., p. 220, aunque ignorando las dos anteriores).

Sin embargo para saber con amplitud cuales son las competencias provinciales debemos dirigirnos a sus respectivas Constituciones, porque salvo pocas excepciones, ellas no han sido determinadas por la Constitución Nacional, la que solamente se ocupa de su reparto¹⁴.

¹⁴ BIDART CAMPOS, *Der. Const.*, I, p. 496; BIELSA, *op. cit.* 629.

Las provincias como Estados tienen todas las atribuciones inherentes a su calidad de tales que no determina la Constitución Nacional salvo pocas excepciones. Por lo tanto tienen las enunciadas que derivan de tal calidad, regladas en sus respectivas Constituciones aunque de acuerdo a las condiciones o exigencias que aquélla les impone para garantizarles el goce y ejercicio de sus instituciones (art. 5). Creemos que es útil hacer una correlación de las disposiciones nacionales con las de la Constitución santafesina, con lo cual lograremos un esquema de aplicación general mediante un sistema coherente. Para ello adoptamos en términos generales la clasificación efectuada por el Dr. Rafael Bielsa, en su Derecho Constitucional.

En primer término se sistematizan las competencias provinciales expresas que figuran en la Constitución Nacional efectuando la respectiva correlación de las mismas con las normas constitucionales santafesinas. En segundo lugar se efectuará la sistematización de las competencias inherentes y virtuales que figuran en la Carta fundamental provincial.

A) **PODERES PROVINCIALES EXPRESOS DE LA CONSTITUCION NACIONAL.** Su correlación con las normas de la Constitución de Santa Fe.

1. *Poder constituyente* : arts. 5, 106 y 31 de la Constitución nacional. Los artículos 114 y 115 de la Constitución de Santa Fe contemplan este poder y establecen los requisitos de la reforma, el órgano reformador, el régimen de la Convención y su competencia.
2. *Principios, declaraciones, garantías, derechos y deberes*: arts. 5, 28 y 33 de la C.N., fundamentalmente.

Encuentran su correspondencia con los artículos:

- 1 — principios fundamentales de organización;
- 2 — funciones del pueblo y órganos del Estado;
- 6 — derechos y garantías;

3. En el tercero la *religión de la Provincia*. Reproduce en esta disposición una tradición santafesina que tiene su punto de par-

- 7 — dignidad de la persona humana y defensa de derechos e intereses;
- 8 — principio de igualdad;
- 9 — libertad corporal y sus garantías;
- 10 — libertad de domicilio, comunicación y locomoción;
- 11 — libertad de expresión del pensamiento, de la ciencia y del arte de enseñar y aprender;
- 12 — libertad religiosa;
- 13 — libertad de reunión, asociación y petición;
- 14 — libertad de trabajo o profesión;
- 15 — libertad patrimonial;
- 16 — limitaciones generales de derechos y libertades;
- 17 — recurso de amparo;
- 93 — inc. 1: recurso de inconstitucionalidad;
- 95 — motivación de resoluciones de la Constitución de la Provincia.

3. *Instituciones locales expresas*: arts. 5 y 105 de la C.N. Comprende las:

- a) *supremas*: Poder Ejecutivo (arts. 62 a 80)
Poder Legislativo (arts. 31 a 61)
Poder Judicial (arts. 83 a 97)
Poder Constituyente (arts. 114 y 115).
- b) *dependientes*: Municipio (arts. 106 a 108).

4. *Funcionarios provinciales en general: su elección, sistema representativo y republicano*: arts. 105, 5 y 34 de la C.N.

Son en la Constitución de Santa Fe:

- a) Gobernador (arts. 62 a 80)
- b) Legisladores (arts. 31 a 61)
- c) Demás funcionarios: a') elegidos directamente: Intendentes (art. 107, 2), Concejales, Jueces (arts. 66, 54 inc. 5).
- b') no elegidos directamente: Ministros (arts. 73 a 80), Tribunal de Cuentas (art. 81), Fiscal de Estado (art. 82).
- I) régimen electoral y partidos políticos (arts. 29, 30 y 55 incs. 3 y 25).
- II) responsabilidad: política (arts. 98 a 105), común (art. 18).

5. *Materias de orden local*: arts. 5 y 107. Comprenden:

- a) administración de justicia:
 - a') organización de tribunales (arts. 55, inc. 4 y 83 y ss.).
 - b') procedimientos judiciales (arts. 55, inc. 4; 9, in fine; 20, 5ª parte y 97).
 - c') régimen penitenciario (arts. 9, 7ª y 8ª parte).
- b) régimen municipal (arts. 55, inc. 5 y 106 a 108).
- c) educación (arts. 55, inc. 6 y 22; 109 a 113).
- d) tratados interprovinciales (art. 55, inc. 11).
- e) promoción del desarrollo e integración económica, (arts. 25, 28, 55 inc. 16, 17 y 22).

B) *PODERES INHERENTES Y VIRTUALES*. Estos poderes surgen de la Constitución provincial y se integran, en general, con los poderes no delegados, los reservados por pactos especiales al tiempo de su

tida en el artículo 1º del Estatuto Provisorio de 1819 y continúa en el artículo 3º de la Constitución de 1841, artículo 4º de las Constituciones de 1863, 1872, 1883, 1890 y artículo 5º de las de 1900 y 1949.

La *posición* de la Provincia frente a la religión católica, como creencia y doctrina religiosa, es, por tanto, "intermedia"¹⁵, puesto que, sin perjuicio de la libertad religiosa que gozan sus habitantes, debe prestarle su protección más decidida. Dedúcese

incorporación (sólo para la Provincia de Buenos Aires), los no expresamente prohibidos y los de promoción económica, social y cultural (tradicionalmente denominados "concurrentes").

1. *Organización administrativo-general:*

a) institución del organismo administrativo (art. 55, incs. 21 y 23).

b) división territorial (art. 55, inc. 2).

2. *Organización administrativo-financiera:*

a) organización del sistema de recursos o régimen rentístico (arts. 5; 55, incs. 7 y 19).

b) organización de la percepción, inversión y contralor de la renta (arts. 55, inc. 8, 9, 10, 12 y 13; y 81).

3. *Limitaciones generales de derechos y libertades:* poder de policía (arts. 16 y 55, inc. 18).

4. *Servicios públicos* (arts. 72, inc. 5).

5. *Legislación de protección y progreso social y cultural* (art. 55, incs. 21 y 22). Abarca:

a) tutela de la salud, (art. 19).

b) protección del trabajo, (art. 20).

c) bienestar y seguridad sociales, (art. 21).

d) estímulo y difusión de la cultura, (art. 22).

e) defensa de la familia, (art. 23).

f) promoción y cooperación en la formación y sostenimiento de entidades privadas (científicas, literarias, artísticas, deportivas, de asistencia, de perfección técnica o de solidaridad de intereses), (art. 24).

g) cooperación económica, (art. 26).

h) ahorro popular, (art. 27).

6. *Legislación sobre la propiedad pública y bienes del dominio privado*, (art. 55, inc. 14).

7. *Códigos provinciales:* de faltas, rural, bromatológico, fiscal y otros convenientes, (art. 55, inc. 19).

8. *Legislación de imprenta* (art. 11).

¹⁵ Algunos autores denominan a esta posición *secularidad* (BIDART CAMPOS, *op. cit.*, II, p. y SALVADOR MARÍA LOZADA, *Religión y Estado en la Argentina*, La Ley, 118, 1007). Podemos afirmar que el Estado también puede asumir otras posiciones. Tales son: *confesional* o sea Estado con una propia religión oficial y *laicista* o sea Estado sin ninguna religión y con prescindencia absoluta a tal respecto, (ver BIDART CAMPOS, *ib.* ps. 16 y 20).

fácilmente que le confiere una posición de *preeminencia* con respecto a otras "por que considera que la fe seguida por la gran mayoría de sus habitantes representa un valor moral de alto interés"¹⁶. Esa protección no debe pensarse como un mero sostenimiento económico o de auxilio pecuniario, porque así se desvirtuaría el sentido del texto¹⁷. Todo ello deriva del "reconocimiento del carácter intrínseco de ordenamiento jurídico originario" y de una serie de prerrogativas legales y consuetudinarias que se consagran¹⁸.

Por lo demás la preeminencia señalada no puede, ni debe, tocar de manera alguna, la libertad religiosa de los habitantes de la Provincia, ni menos servir de medio para constreñir a los individuos a la práctica de sus deberes religiosos católicos, lo que surge sin mucho esfuerzo de la parte final de la norma que consideramos, en directa relación con el artículo 12.

4. En el cuarto determina el *lugar de residencia* de las autoridades que ejercen el Gobierno Provincial, especificando que la ciudad de Santa Fe es la Capital de la Provincia¹⁹. Este

¹⁶ BISCARETTI, *op. cit.* p. 621. Lo expresado en el texto también es coincidente con lo expuesto por BIDART CAMPOS, *ib.* p. 13.

¹⁷ En ese sentido a lo afirmado por LOZADA, en el trabajo citado, nos remitimos. Además para entender el sentido de la norma es menester tener presente lo que el ex Subsecretario de Culto, Dr. Angel Miguel Centeno, expresa en "Cuatro años de una política religiosa", Editorial Desarrollo, Bs. As., 1964, ps. 9 y 10, porque pone de manifiesto la actitud de una dirección política que tuvo su concreción normativa constitucional. También nos dan la razón SANTIAGO DE ESTRADA, *Nuestras relaciones con la Iglesia*, Ediciones Theoría, Bs. As., 1963, ps. 55 y 56 y MIGUEL ANGEL ZAVALA ORTIZ, *Negociaciones para el Acuerdo entre la Santa Sede y la República Argentina*, Editorial Guadalupe, Bs. As., 1966. Finalmente el informe del convencional Dr. José Pérez Martín, Diario de Sesiones, p. 842.

¹⁸ BISCARETTI, *op. cit.* p. 621. Como prerrogativas podemos mencionar, entre otras, las exenciones impositivas, prestaciones económicas en favor del culto, empleo de éste en cualquier manifestación religiosa del Estado (oficios en fiestas cívicas y otras conmemoraciones, bautizo de bienes del Estado en general, banderas, asistencia a las fuerzas del orden, en institutos carcelarios, hospitalarios, etc.).

¹⁹ Esto no significa que las autoridades provinciales puedan constituir la sede del Gobierno en otros lugares distintos, aunque en forma excepcional y por tiempo breve. Así se acostumbra hacerlo en ciertas y determinadas ocasiones con motivo de conmemoraciones históricas y otras (ejemplos tales se advierten con la constitución de las autoridades en la ciudad de Rosario en fechas importantes como el 20 de junio, y el 15 de no-

artículo fue el único que se excluyó de la reforma en virtud de la ley 5443, que sancionó la necesidad de la reforma, por razones obvias. No se quiso volver a reproducir un problema superado en el tiempo.

5. En el quinto reglamenta la *formación del Tesoro público provincial*, con una enumeración comprensiva de las *fuentes de recursos* destinadas a solventar los *gastos públicos* y establece los *principios del régimen tributario*, que comprende la justa norma de la obligación impositiva en el sentido de que “todos los habitantes de la Provincia están obligados a concurrir a los gastos públicos según su capacidad contributiva” y el criterio de *progresividad* en que puede inspirarse el mismo.

El Estado para cumplir sus fines necesita un complejo o conjunto de medios económicos o materiales, es decir *bienes*, de los cuales principal y fundamentalmente *dinero* y también otras cosas que no lo son, los que adquiere de diversos modos de Derecho público y de Derecho privado.

La norma constitucional considerada se ocupa del *ingreso público en dinero* y de las distintas fuentes de donde puede obtenerlo, unas de Derecho público y otras de Derecho privado. De la adquisición de otros bienes, es decir, cosas que no son dinero, no se ocupa este artículo, sino otras normas²⁰.

viembre, día de la fundación de la ciudad Capital, en la localidad de Ca-yastá donde se hallan las ruinas de Santa Fe la vieja). A veces se aprovecha de estas ocasiones para promulgar leyes o bien para dictar decretos relacionados con los motivos de la constitución de las autoridades en tales lugares.

²⁰ Las cosas que adquiere el Estado por modo de *Derecho público* y que contempla expresamente la Constitución lo son la *expropiación*, mediante la que se opera una transferencia coactiva de la propiedad de un determinado bien de un sujeto al Estado o a otro ente público, y a veces por razones de que es útil o provechosa al interés público también a favor de particulares, como por ejemplo para instalar una planta industrial (MONTATI, *op. cit.* p. 335). La *expropiación general* de bienes está contemplada por el artículo 15, debe haber indemnización previa y el *interés general* debe ser *calificado por ley formal* (artículo 55, inc. 15). La *expropiación especial* para promover la racional explotación de la tierra, o sea de los predios no explotados o cuya explotación no se realice conforme a la función social de la propiedad, por el artículo 28.

La ley que regula las expropiaciones es la N° 3552 de 1949; mediante ella se pueden expropiar todos los *bienes* convenientes o necesi-

Tales fuentes son: a) las *contribuciones* (entendido este concepto en su acepción más amplia y comprendiendo los *impuestos, tasas y contribuciones especiales*, siendo las principales de esta última las llamadas *contribuciones de mejoras*) que establece la *ley* (en sentido formal, que tiene su correlación con los artículos 15 in fine —“ninguna prestación patrimonial puede ser impuesta sino conforme a la ley” y 55 incs. 7— “corresponde a la Legislatura crear las contribuciones especificadas en el artículo 5º — y 19 — “dictar los códigos... fiscal...”, constituyendo para el individuo una garantía del derecho de propiedad, conocido dentro del régimen tributario como “*principio de legalidad*” del impuesto²¹. Es una de las bases esenciales del régimen tributario conjuntamente con los otros dos *principios de igualdad y razonabilidad* (o *noconfiscatoriedad*). En el caso de las contribuciones la Provincia ejerce su *potestad o poder tributario*. Por eso se denominan a tales ingresos *recursos tributarios* que son los que se procura el Estado imponiendo a determinados sujetos, en presencia de las situaciones previstas por la ley, la prestación obligatoria de sumas de dinero²²; b) las *rentas* producidas por sus *bienes* (*públicos o dominiales y privados o patrimoniales, disponibles o indisponibles*), y *servicios* (a nuestro entender *públicos* aunque para algunos, a ve-

rios para la satisfacción de la “utilidad pública”, concepto que comprende todos los casos en que se persiga la satisfacción de una exigencia determinada por el perfeccionamiento social, cualquiera sea la naturaleza jurídica de ellos, estén o no en el comercio, sean cosas o no (al respecto véase JULIO OYHANARTE, *La expropiación y los servicios públicos*, Perrot, Bs. As., 1957).

²¹ Con un evidente sentido histórico ligado al origen de las Asambleas Legislativas, ya que los tributos debían ser consentidos por los representantes de los contribuyentes (ROMANO, *op. cit.* p. 230), con preponderancia de una de las Cámaras (generalmente la llamada “popular” o representativa directa del pueblo, como ocurre con el art. 44 de la C.N.) lo que ya no ocurre en la Provincia porque tanto el Senado como la Cámara de Diputados representan directamente al pueblo, si bien con distinto distrito electoral a los fines de su formación (arts. 32 y 36 respectivamente).

²² LANDI-POTENZA, *op. cit.* 521. Existen otros ingresos o recursos de Derecho público que no tienen naturaleza tributaria y son los que provienen de las *sanciones fiscales o administrativas* (multas, recargos, etc. de que nos da cuenta el Código Fiscal de la Provincia) o *penales* (multas previstas por el Código Penal y para nuestra Provincia, en especial, las del Código de Faltas, ley N° 3473, art. 12).

ces, los ingresos son de Derecho público y otras de Derecho privado. En nuestra Provincia podemos citar el servicio público de electricidad prestado en numerosos lugares por la Dirección Provincial de Energía); e) de la *enajenación de bienes* de su pertenencia (entre otros, las tierras fiscales — arts. 28 y 55 inc. 14); d) de la *propia actividad económica* que realice (industrial o comercial) y e) de las *operaciones de crédito* que concierne (art. 55 incs. 10 y 12).

- b) *Límites constitucionales de la potestad del Estado: la protección de la persona humana. Su eminente dignidad. Defensa de derechos e intereses.*

Luego pasa, en el artículo 6º, a la protección de la persona humana respecto del Estado limitando constitucionalmente los poderes de éste, mediante lo que se puede denominar "*estatuto constitucional de la persona*", con la reproducción del tradicional precepto que asegura en la Provincia, tanto para nacionales como para extranjeros, la vigencia de los derechos y garantías²³ que les reconocen la Constitución Nacional y la misma Constitución Provincial, inclusive de aquellos no previstos en ambas y que nacen de los principios que las inspiran (son los conocidos "derechos implícitos", que en el texto nacional se ubican en el artículo 33). Estos derechos fundamentales del hombre se consideran innatos o insuprimibles por el Estado y por eso inviolables (principio de la inviolabilidad. La denominación citada se encuentra en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania).

En el desarrollo de estos derechos abre el tema, en el artículo 7º, "con una afirmación-reconocimiento a la persona hu-

²³ Es menester dar una idea somera de lo que se entiende por Derecho. Según una autorizada opinión "es una esfera de obrar, delimitada y reconocida por la ley al individuo". La *garantía*, en cambio, es un medio dispuesto para asegurar la efectividad de un derecho. Tiene entonces un valor instrumental respecto de éste, porque sirve o aspira a asegurarlo.

mana, su eminente dignidad y la obligación de todos los órganos del poder público de respetarla y protegerla —postulado occidental y cristiano—, que refleja con cierto énfasis la repugnancia de nuestro espíritu frente a regímenes algunos históricos recientes, otros agresivamente vivos, que degradan la suprema dignidad de la persona humana sometiéndola al vejamen de estructuras políticas autoritarias en nombre, a veces, de concepciones absurdas²⁴. En el mismo artículo se reconoce al individuo el libre desenvolvimiento de su personalidad, en forma aislada o asociada; la defensa de los derechos e intereses legítimos, de cualquier naturaleza ante los poderes públicos y la operatividad directa de los derechos fundamentales de libertad y sus garantías reconocidos por el texto fundamental²⁵.

Se instituye así el principio de la inviolabilidad de los derechos del hombre en forma expresa para que no quede duda alguna al respecto y por supuesto también de las “formaciones sociales, naturales o voluntarias, en que los individuos se agrupan bajo la presión de las exigencias de la vida en común”²⁶.

²⁴ Aquí estamos frente al *fundamento político* de las regulaciones.

²⁵ Si los derechos fundamentales de libertad y sus garantías reconocidos por la Constitución no fueran directamente operativos, quedarían como meras declaraciones líricas. El recurso de inconstitucionalidad previsto por el art. 93, inc. 1º, de competencia de la Corte no fue reglamentado aún, a pesar del tiempo transcurrido desde la sanción o dictado de la Constitución (ver DR. ROBERTO A. ROVERE y DECIO CARLOS F. ULLA, *El recurso de inconstitucionalidad en la Provincia de Santa Fe*, Juris 27, 30 y 31 de enero de 1967). La Corte ha arbitrado el procedimiento ante la falta de ley reglamentaria, disponiendo la aplicación de la ley 3655, porque considera que el artículo 93, inc. 1º, establece una garantía directamente operativa de conformidad a la cláusula final del artículo 7º y todo ello conforme al principio general del ordenamiento santafesino consagrado por el artículo 693 del Código Procesal Civil y Comercial. Hay aquí una verdadera aplicación de una de las llamadas *fuentes de producción jurídica no escritas* consistente en resolver la cuestión mediante los *principios generales (o fundamentales) de estructura del ordenamiento estatal y que definen su régimen político* (BISCARETTI, *op. cit.* p. 161; BALLADORE PALLIERI, *op. cit.* p. 143).

²⁶ El artículo citado encuentra su fuente mediata en el Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas, el Preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el art. 29 de la Carta de la OEA (1948), en los artículos 1(1) y 2(2) de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania y 2 y 24 de la Constitución Italiana. La fuente inmediata debe buscarse en la Profesión de Fe Doctrinaria de la fuerza po-

C) *El principio de igualdad. El desarrollo económico social*

“Después, se establece el *principio de igualdad*, que no reviste el carácter de un derecho, sino más bien el de un aspecto esencial de la *posición jurídica* de la persona en relación al Estado, que suministra un criterio directivo e interpretativo de las normas reguladoras de los distintos derechos”, consagrado en el artículo 8º²⁷. Por tanto este principio señala una posición jurídica de paridad recíproca de los individuos ante la ley (art. 8 - 1ª parte). Implica asimismo: igualdad en la sujeción a las leyes y ante la Justicia del Estado; igualdad en el goce de los derechos (tanto públicos como privados) e igualdad en la sujeción a los deberes públicos. Su fundamento racional se encuentra en la identidad substancial de la naturaleza de los hombres y que todos ellos tienen la misma dignidad social. Asimismo debe entenderse, tal cual lo ha dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en innumerables oportunidades, como

lítica que en los comicios del 17 de diciembre de 1961 obtuvo la mayoría de las bancas de la Convención Reformadora y en la Plataforma electoral (manifiesto) para dichos comicios. Consultese asimismo BISCARETTI DI RUFFIA, *op. cit.*, p. 125, N° 29 y DEL VECCHIO, Jorge, *Persona, Estado y Derecho*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1957, ps. 349 y ss. En las Encíclicas “Mater et Magistra” y “Pacem in Terris”, el Papa Juan XXIII pone de manifiesto en numerosos pasajes que la *dignidad de la persona humana es un valor supremo* y en la “Constitución Pastoral sobre la Iglesia en el mundo actual”, el Concilio Vaticano II, dedica el cap. I de la primera parte, a “La dignidad de la persona humana” (Documentos completos del Vaticano II, 4ª ed., Bilbao, España, 1966, p. 133). Este artículo en su parte 2ª correlacionada con el fin del Preámbulo de “fomentar la cooperación y solidaridad sociales” y asimismo con el 1º cuando establece “los deberes de solidaridad recíproca de los miembros de la colectividad”, sintetiza admirablemente los valores fundamentales del humanismo y del pluralismo político-social que están de acuerdo con el genio occidental y latino, y, en última instancia, con el derecho natural cristiano, según PABLO LUCAS VERDÚ, en el Prólogo de su traducción de *Paolo Biscaretti di Ruffia* (p. 55).

²⁷ Por *posición* debe entenderse, según SANTI ROMANO, *Principii*, p. 106, no una simple relación más o menos contingente y ocasional, sino una condición estable y permanente, que puede ser la fuente o la causa de una serie indefinida de relaciones. La posición de un sujeto frente a otro está íntimamente relacionada con la capacidad de derecho público. Señala que entre las distintas posiciones que interesan al Derecho público deben tenerse especialmente en cuenta las que se conocen con el nombre de “status” o estado jurídico subjetivo.

igualdad de tratamiento para los que se encuentran en igualdad de circunstancias; esto último impone ineludiblemente la formación de categorías, pero substancialmente razonables, o sea que no deben ser injustas, hostiles o arbitrarias²⁸.

Sin embargo el ordenamiento no se conforma con establecer la mera *igualdad formal o jurídica*, sino que avanza respecto a su predecesora e instituye, integrando plenamente el principio citado, la *igualdad sustancial* puesto que “si en los hechos el individuo no se encuentra en condiciones de gozarla, el Estado, en procura de la paridad sustancial, debe asumir el deber de remover los obstáculos de hecho —de orden económico y social— para asegurar a todos “*la igualdad de los puntos de partida*”, de modo que todos puedan participar por igual de la vida de la comunidad, en sus múltiples aspectos”,²⁹.

²⁸ También así lo ha establecido la Corte Suprema de Justicia de la Nación (ver LINARES QUINTANA, *El poder impositivo y la libertad individual*, p. 226).

Al realizar el principio de igualdad, la Constitución asegura la libertad de trabajo o profesión pues todos tienen derecho a ejercer de acuerdo a las propias posibilidades y elección, una actividad o profesión que concorra al progreso material o espiritual de la sociedad, y, particularizando, asegura el acceso a los empleos públicos en condiciones que determine la ley (artículo 14). Una norma que tiene íntima relación con ésta es la del artículo 20, mediante la cual la Provincia está obligada, en la esfera de sus poderes, a proteger el trabajo en todas sus formas y aplicaciones, concediendo, además, igual remuneración por igual trabajo a sus servidores.

Un resumen de casos jurisprudenciales valioso de la “igualdad ante la ley” puede verse en La Ley, 13/10/67.

²⁹ BISCARETTI DI RUFFLA, *op. cit.* p. 680, estima que la igualdad en los puntos de partida tiende a asegurar a los individuos, mediante la intervención estatal, un nivel mínimo de bienestar, pese a cualquier infortunio de la vida, porque considera que las diferencias sociales exageradas entre los habitantes obstruyen el funcionamiento democrático del Estado, mientras que por otra parte resulta muy oportuno, para tales finalidades, un fácil y continuo trasiego en las clases dirigentes, mediante la oportunidad dada a los ciudadanos más meritorios de asumir funciones importantes en la sociedad. MORTATI, *op. cit.*, p. 834 y ss., sobre el artículo 3 de la Constitución italiana dice este autor: “La segunda parte del art. 3 que sanciona, con el propósito de integrar el principio de igualdad formal, la obligación de remover los impedimentos opuestos al goce efectivo de los derechos abstractamente reconocidos a todos, reviste importancia fundamental para poder identificar las finalidades sociales que la Constitución ha tomado como directivas para la acción del nuevo Estado. Las enunciaciones contenidas en él pueden ser explicadas así: a) el reconocimiento de la exis-

Esta disposición que se inserta en la 2ª parte del artículo 8º de la Constitución efectiviza uno de los fines del Preámbulo, el de “impulsar el desarrollo económico bajo el signo de la justicia social”, que otras dos normas, ya más específicas, se encargan de acentuar en el texto, como los artículos 25 y 28.

La de Santa Fe es la única Constitución provincial argentina que enfática y expresamente normativiza el desarrollo económico, como así también es el primer instrumento jurídico que lo hizo en el país. Las disposiciones citadas constituyen el sustento jurídico constitucional del desarrollo económico que el Estado debe promover como obligación suya. Por esta razón, se ha podido decir que “abandona la cómoda pasividad policíaca, asumiendo (o mandando asumir a los individuos-órganos del Estado) un papel director”³⁰.

tencia en el ordenamiento actual de un sistema de relaciones que producen diferenciaciones de posición social entre grupos y grupos de la población, de naturaleza tal que contrastan con la paridad de la dignidad social y obstaculizan el desarrollo de un gran número de personas, y más particularmente de los trabajadores... se refiere a aquellos cuya inferioridad es debida al ordenamiento económico social el cual por vía de hecho obstaculiza el pleno desarrollo de la personalidad y la participación en la organización del país, en los variados aspectos que ella asume; b) la obligación por parte de la República de remover dichos obstáculos, promoviendo una transformación de la estructura económico-social tal que de un lado elimine las situaciones de privilegio no relacionadas y no proporcionadas a la actividad del trabajo, y del otro lado eleve la condición de las categorías inadecuadamente protegidas en el sentido no sólo de atribuirles a los que a ellas pertenezcan los medios para mantener una existencia digna, sino también de convertirlos en factores activos y conscientes de todos los sectores de la organización social, en relación a la capacidad de cada uno”; BALLADORE PALLIERI, *op. cit.* p. 367 y ss. La primera parte del artículo 8º tiene su fuente, en cuanto al establecimiento de la igualdad formal, en el art. 16 de la Constitución Nacional y la segunda en el artículo 3º de la Constitución italiana, cuya fórmula, adaptada a las particulares modalidades de nuestra vida institucional, se adoptó por cuanto sintetizaba maravillosamente el pensamiento que sobre el problema tenía el Bloque mayoritario, expresado, lo volvemos a repetir una vez más, en el Manifiesto que sirvió de Plataforma electoral, todo ello como resultado o reflejo de la acción de gobierno.

³⁰ Es por esta y otras razones que algunos autores hablan de una nueva forma de Estado contemporáneo, al que dan el nombre de “solidarista” o “social de Derecho” o “Estado administrativo o social” (Welfare State, social service State) (MORTATI, *op. cit.* p. 713; XIFRA HERAS, *op. cit.*, I, p. 713).

Todas estas razones abonan nuestro criterio en el sentido de que el ordenamiento fundamental de Santa Fe constituye un instrumento jurídico eficiente y apto para lograr un desarrollo económico y social armónico, puesto que además de las normas que establecen dicho programa, se encuentran en él los resortes políticos indispensables para alcanzarlo. No debe olvidarse que el desarrollo es el reclamo urgente e imperioso de la hora actual y que ya nadie discute en el país ni en el mundo, a pesar de los obstáculos graves que oponen los intereses retardatarios del "status-quo". Por lo demás las manifestaciones internacionales son contundentes y en este sentido, por las proyecciones alcanzadas, deben señalarse las Encíclicas y Documentos de la Iglesia; entre las primeras, la "Mater et Magistra", "Pacem in terris", y, sobre todo, la magnífica "Populorum Progressio"; entre los segundos, la "Constitución Pastoral sobre la Iglesia en el mundo actual" (de ésta véase la Sección Primera, del Capítulo III, "Desarrollo económico", en Documentos completos del Vaticano II, p. 183).

En ocasión de celebrarse durante 1966 la reunión del CELAM en la ciudad de Mar del Plata, el Mensaje que dirigió Paulo VI expresó que "no será, pues, el desarrollo considerado como un valor supremo, sino como instrumento al servicio de los verdaderos valores humanos, los valores del espíritu" (Clarín 13/10/1966). Repárese que el desarrollo institucionalizado por el texto también es considerado como un medio para lograr un efectivo bienestar general y una mejor justicia social, como surge explícitamente del Preámbulo y artículo 8º, 2ª parte, lo que por otra parte ya se expresó claramente en el manifiesto. Para que ninguna duda quede al respecto no podemos sustraernos de citar la opinión del ex-Subsecretario de Culto, Dr. Miguel Angel Centeno, expuesta en "Cuatro años de una política religiosa". Dice el citado: "Por primera vez, un gobierno nacional se propuso emprender una obra planeada con el propósito de poner al día las vinculaciones oficiales con la Iglesia, así como lo intentó con tantos otros aspectos de la vida argentina. Ese poner al día nacía de la necesidad de con-

tribuir al desarrollo del país sin descuidar su espiritualidad, sin olvidar que el concepto de desarrollo como lo entendíamos, no es un mero progreso técnico o material. Es un objetivo amplio, que abarca al hombre en su plenitud, en el cual el hombre todo debe participar para beneficiar, también, al hombre todo. La Iglesia, en esta tarea, como desde luego toda institución religiosa, tiene en esto un papel primordial, y en nuestra patria es el catolicismo el elemento esencial en ese plano. Pero esto no significa que, con un criterio muy simple, sólo consideramos a la Iglesia como otro elemento más en ese proceso de desarrollo, o, como algunos han sostenido, un importante factor de unidad nacional, pacificación y moralidad. No creímos tampoco que la Iglesia debía limitarse a figurar en la lista de los instrumentos de que dispone la sociedad en que vivimos para defenderse del comunismo, como lo hemos visto considerar en muchos organismos aún oficiales preocupados por ese peligro, que la colocan entre los factores espirituales o sociales o culturales en la trinchera anticomunista. Creíamos y creemos que la Iglesia es eso, sí, pero mucho más que eso. Sostuvimos, y ello fundamentó nuestra acción, que el papel de la Iglesia era esencial para movilizar el proceso que debía vivirse en la Argentina, para vivificarlo permanentemente, y para mantener en él el sentido jerárquico de los valores que el hombre debe respetar y seguir para lograr el Bien Común" (ps. 9 y 10).

Las conclusiones a que arribara el II Celam, Medellín, Colombia, 1968, son por demás convincentes y halagüeñas y colocan a la Iglesia Latinoamericana a la cabeza del proceso emancipador de nuestros Estados subdesarrollados. Por conocidas y recientes nos eximimos de sintetizarlas, aunque no debemos dejar de señalar que entre otras se estableció que "sin integración nacional no hay comunidad latinoamericana", desechando las tesis foráneas que quieren reproducir un nuevo tipo de división del trabajo internacional, conocido en la actualidad como "neocolonialismo".

D) *Los distintos derechos de libertad*

Consagrados estos principios, de *inviolabilidad de los derechos del hombre y de igualdad*, determina luego entre los *derechos subjetivos públicos*³¹, los *derechos de libertad*³² denomi-

³¹ Una clasificación clásica de los derechos subjetivos públicos (que tiene su correspondencia en Derecho privado) es la que se hace de conformidad al *contenido* y que tiene amplio predicamento en la doctrina italiana, partiendo de las enseñanzas de grandes publicistas como Zanobini, Romano, etc. Es aquella que distingue cuatro categorías y que, a nuestro entender, no debe dejar de sintetizarse a grandes rasgos porque permite una cómoda ubicación de los derechos consagrados por la Constitución santafesina (lo mismo puede decirse respecto de la nacional). Además es una clasificación unitaria que los comprende a todos cualquiera sea el sujeto. Tal clasificación distingue:

A) *Derechos de la personalidad*. Tienen por objeto la tutela de la propia persona en sus diversos aspectos y pueden subdividirse:

a) *derechos de estado*: o sea pretensiones a la atribución y reconocimiento y la consecuente conservación o mantenimiento de una calidad o condición de Derecho público (estado de ciudadano, de persona jurídica pública, etc.);

b) *derechos a los signos distintivos de la personalidad*: sirven para distinguir la calidad de persona de Derecho público (al título de ciudad —art. 106, 2° parte—, al nombre, al escudo —ambos pueden tenerlos, los municipios y comunas—). Estos signos sirven para distinguir a la persona desde el punto de vista exterior;

c) *derechos sobre la propia persona*: de acuerdo a Romano esta es una categoría muy controvertida y en el Derecho público comprende los derechos de una persona jurídica sobre los elementos de su estructura material, como por ejemplo el derecho de los entes territoriales sobre el propio territorio (en nuestro caso tanto la Provincia, como los municipios y comunas, lo tendrían); por eso también pueden denominarse “derechos a los elementos constitutivos de la propia persona”.

d) *derechos de libertad civil*: consisten en la esfera de independencia del sujeto frente al Estado, que debe abstenerse de interferir en ella (respecto a los derechos de libertad, ver la nota siguiente).

B) *Derechos de función (o funcionales)*: corresponden o pertenecen a los titulares de funciones públicas y consisten en el *derecho de ser investido* o de *asumir* una función de esa naturaleza o el oficio, como también se dice (de allí “*ius ad officium*”), o de *mantener* o *conservar* una función u oficio (de allí “*ius in officio*”, cuya tutela particular se advierte en el caso de los funcionarios inamovibles, por ejemplo para nosotros los jueces, art. 88 C.P.). También se dice que corresponde al derecho del ejercicio privado o de los particulares de funciones públicas o servicios públicos (art. 17, C.P.). Pueden fundarse en títulos particulares (como la específica designación de un funcionario luego de un concurso) o en títulos *generales* (como la condición de miembros de la comunidad política). La categoría más importante, desde todo punto de vista, de estos derechos, la constituye la de los *derechos políticos* o sea el derecho a la

nados también *derechos de libertad civil* que son derechos fundamentales del hombre, como ya dijimos, de acuerdo a la siguiente sistematización:

titularidad y al ejercicio de una función pública que corresponde a los particulares como miembros o representantes de una colectividad (como el derecho de voto, el de ser candidato en las elecciones políticas y el de ser elegido. Todo esto se tratará detenidamente cuando consideremos los derechos políticos previstos en la Constitución, artículo 29, letra i y sus notas).

C) *Derechos de prestación. Pueden ser:*

a) Del Estado que puede exigir a los individuos (consistentes en un *dar* o en un *hacer*): como prestaciones de *cosas* (el dinero de los impuestos, arts. 5; 15 in fine; 55 inc. 7) o de *servicios o actividades personales* (el servicio militar, para el orden nacional art. 21, para nuestra Provincia, art. 14 in fine).

b) de los individuos que pueden exigir al Estado; pueden distinguirse a su vez en:

a') *especiales*: el derecho de los empleados y funcionarios electivos o no al sueldo y a la jubilación (arts. 20 in fine; 21, 3ª parte; 53; 55, inc. 21; 69; 80; 88 in fine);

b') *generales*: algunos de estos toman el nombre de *derechos cívicos* (BIELSA, *Der. Const.* p. 208) en cuanto corresponden a los habitantes como tales, en orden a la prestación, en su beneficio, de un servicio público determinado (derecho de ser admitido en las escuelas o establecimientos oficiales para gozar de la educación impartida en ellas, art. 109) o el goce de los bienes públicos.

También en esta categoría pueden entrar gran parte de los llamados *derechos sociales* que se traducen en prestaciones al individuo por parte del Estado en el ámbito de lo económico-social.

D) *Derechos públicos reales*: se desarrollan respecto a cosas que se destinan a una función pública (constituyendo los bienes del dominio público y los bienes patrimoniales indisponibles del Estado y de los otros entes públicos, como los municipios y comunas);

E) *Derechos de monopolio*: para algunos son derechos absolutos; conceden a un sujeto (público o privado) una potestad exclusiva de ejercer una determinada actividad económica, como contenido positivo, mientras que por otra parte impide a otros la realización de la misma actividad, como contenido negativo (en nuestra Provincia el monopolio fiscal de la lotería). (ROMANO, *Principii*, p. 112; BISCARETTI, *op. cit.* p. 190; LANDI-POTENZA, *op. cit.*, p. 144, MORTATI, *op. cit.* p. 844).

Esta clasificación encuentra correspondencia, en cuanto al contenido, con los deberes públicos como veremos oportunamente.

De estos derechos se considerarán con detenimiento, como lo exponemos en la nota siguiente, los derechos de libertad civil, los derechos políticos, los derechos cívicos y los sociales. Todos ellos por estar previstos en la Constitución reciben el nombre de "intereses constitucionalmente protegidos" porque tutelan los intereses de los particulares en cuanto se configuran como *derechos subjetivos públicos*, a los que también deben agregarse los *intereses legítimos*.

²² En la Constitución podemos distinguir, conforme a la doctrina constitucional moderna, los siguientes derechos subjetivos públicos: *derechos*

a') *La libertad corporal*, con todos sus aspectos y todas sus garantías (art. 9) ³³.

de libertad, derechos políticos y derechos cívicos y sociales (BISCARETTI DI RUFFIA, *op. cit.* p. 192). Para RENATO ALESSI, *Sistema Istituzionale del Diritto Amministrativo Italiano*, 3ª ed., Giuffrè, Milano, 1960, "La libertad individual puede ser definida como la posición de cada individuo mediante la cual tiene la posibilidad de desarrollar su actividad natural, determinándose según su propia voluntad, para lograr los fines y la satisfacción de los intereses que puede tener como hombre, vale decir, independientemente de su calidad de perteneciente al Estado, y que no sean positivamente prohibidas por el derecho. Como aparece en tal definición, la noción de *libertad individual*, es concepto esencialmente meta-jurídico; la noción de libertad entra en cambio en el campo jurídico, como *derecho de libertad*, bajo el contorno de la tutela que el ordenamiento jurídico acuerda al individuo en el desenvolvimiento de las citadas actividades, a fin de garantizarlo contra atentados de parte de todo otro sujeto, a quien le impone genéricamente el deber negativo de abstenerse de turbar la esfera de la libertad individual; deber negativo, es decir, de abstenerse tanto como de poner obstáculos ilegítimos al libre desenvolvimiento de las actividades, como de poner positivas restricciones dirigidas a dar nacimiento a actos positivos. Contenido del derecho de libertad es, por lo tanto, y solamente, la *mera abstención*, de parte de todo otro sujeto, de turbar ilegítimamente, es decir de modo que no sea expresamente consentido por la ley, la esfera de libertad individual..." (p. 523). Coinciden ALFONSO TESAURO, *Istituzioni di Diritto Pubblico, I*, Utet, Torino, 1960, p. 412 y ss.; PERGOLESSI, *op. cit.* II, Padova, 1963, p. 331 y ss., etc. Por su parte BISCARETTI DI RUFFIA, *op. cit.*, sostiene que los derechos de libertad civil consisten "en el derecho a la independencia frente al Estado en el ejercicio de una determinada actividad, por ejemplo, la propagación de las propias ideas mediante la prensa o sirviéndose de reuniones públicas; la fundación de toda clase de asociaciones, etc.). Estos últimos derechos tienen, como objeto, no un comportamiento positivo del Estado, sino más bien una actitud negativa, que consiste en la pretensión a que la autoridad estatal no obstruya la realización de determinados actos; éstos, en efecto, son tantos (según la opinión que parece preferible) cuantos resultan expresamente tutelados por el ordenamiento jurídico y se diferencian por esto, netamente (en su aspecto de *libertades jurídicas*), de las *simples libertades de hecho*, totalmente irrelevantes para el derecho, que ni las tutela ni las prohíbe" (p. 190). Consúltese también SAN^{TE} ROMANO, *Principii di Diritto Costituzionale Generale*, ps. 113 y 119, y RECASÈNS SICHES, Luis, *Tratado General de Filosofía del Derecho*, 1ª ed., Editorial Porrúa, México, 1959, ps. 551 a 558 y 600 a 601. A los derechos políticos este autor los denomina "derechos democráticos". Estos derechos fundamentales se consideran innatos e insuprimibles por el Estado, en virtud de la aportación francesa mediante los sucesivos textos constitucionales que rigieron entre 1791 y 1875. "Sujetos activos directos del derecho de libertad pueden ser todos los sujetos del ordenamiento, excluido el Estado (la libertad del cual no tiene relevancia jurídica propia, incluyéndose en el más amplio derecho de soberanía) , y más genéricamente los sujetos en posición de autonomía: así los particulares frente a los entes públicos en general y en especial

b') *Las libertades conexas con la libertad corporal: domicilio, correspondencia y otros medios de comunicación y locomoción* (art. 10),³⁴.

frente al Estado y los entes públicos menores frente al mismo Estado. Sujetos de deberes correlativos son los entes públicos frente a los individuos y en especial el Estado (frente también a los entes públicos menores) en el ejercicio de la propia función administrativa" (PERGOLESSI, *op. cit.*, p. 334).

³³ El artículo 9º de la Constitución de Santa Fe es calificado de "notable" e "importante" por AMADO CHACRA, *Los derechos humanos en la Argentina*, Bs. As., 1964 ps. 40 y 44; ROBERTO PAINÉ, a su vez, en "Constitución de la Nación Argentina y Estatuto de la Revolución Argentina" Huelmul, Bs. As., 1966, afirma que "entre las reformas más recientes y trascendentales debe señalarse la de la Constitución de Santa Fe (1962), por la extraordinaria amplitud con que se han contemplado los derechos humanos" (p. 28), cita que volvemos a repetir para destacar la importancia del texto. Puede sistematizarse el artículo citado de la siguiente manera:

a) inmunidad a la privación, restricción o amenaza arbitraria o ilegal de la libertad corporal y su garantía jurisdiccional del "habeas corpus".

b) garantías relativas a la imposición de la pena: 1) aplicación de ésta sólo en virtud de una típica definición por ley previa, de una acción u omisión culpable; 2) proceso establecido previamente por ley; 3) juez preestablecido por ley;

c) garantías relativas al proceso: 1) inviolabilidad o no privación del derecho de defensa; 2) prohibición de declarar contra sí mismo; 3) proscripción de toda violencia física o moral sobre las personas; 4) prohibición de reapertura de procesos fenecidos; 5) revisión favorable de las sentencias penales en los casos previstos por la ley y en el supuesto de verificarse la inocencia del condenado indemnización de los daños por la Provincia;

d) garantías relativas al cumplimiento de la pena: 1) cárceles sanas y limpias y adecuadas para la readaptación social de los internados; 2) prohibición de alojar encausados con penados; 3) establecimientos especiales para procesados o condenados menores de dieciocho años y mujeres (véase LINARES QUINTANA, S. V. *Gobierno y Administración*, ps. 231 y ss.). Respecto a la imposibilidad de legislar el futuro contrariamente a lo dispuesto por la última parte del artículo 9º, véase ULLA, Decio Carlos F., *Reforma procesal y Constitución* (Juris, 10, 11 y 12 de abril de 1967).

³⁴ La *libertad de domicilio* se considera como una prolongación de la libertad corporal y constituye el ámbito necesario para el desenvolvimiento de la personalidad y satisface, consecuentemente, el llamado "derecho a la intimidad" (MORTATI, *op. cit.* p. 855; LINARES QUINTANA, *Tratado*, III, p. 839. Asimismo véase *Comisión Internacional de Juristas*, conclusiones a que llegó la Conferencia Nórdica, mayo de 1967, La Ley, 20/5/67, p. 15; también "El derecho a la vida privada" (una urgente necesidad moderna), de Iván M. Díaz Molina, La Ley 29/5/67. La reforma al Código Civil acoge este derecho a la intimidad en la esfera de Derecho privado en el artículo 2618, ley 17.771). Constitucionalmente el domicilio

e') *La libertad de las manifestaciones de la personalidad espiritual*, comprensiva de: 1) *la libertad de manifestación exterior del propio pensamiento con lo escrito o cualquier otro medio de divulgación* y sus corolarios: *libertad de enseñar y aprender* (comprendidos la ciencia y el arte), con una particular consideración de la *libertad de prensa* por la importancia preponderante que ha adquirido, incluyéndose el *derecho de réplica* (art. 11)³⁵, y 2) *la libertad religiosa* que implica la liber-

es un concepto más amplio que en el Derecho privado, de modo tal que la protección alcanza las distintas manifestaciones y actividades de la persona desarrolladas en cualquier ambiente (BALLADORE PALLIERI, *op. cit.*, p. 343). "No se puede efectuar en él, inspecciones o secuestros sino en los casos y en las condiciones que fije la ley". Tales casos y condiciones están fijados, por lo general, por los Códigos Procesales Penales, aunque ello no es óbice para que también leyes especiales, con las debidas garantías, los establezcan.

La libertad de correspondencia y epistolar y de todo otro medio de comunicación, pueden considerarse expresión particular de un derecho más amplio, el llamado "derecho a la discreción" (MORTATI, *op. cit.* p. 865 y BIDART CAMPOS, *Der. Const.*, II, p. 276 para ambos supuestos).

El domicilio y la correspondencia epistolar y todo otro medio de comunicación (abarca esta expresión a todos los medios sin ninguna exclusión), son *inviolables*. Asimismo las últimas pueden restringirse pero sólo mediante una ley que contemple las debidas garantías. El contenido de este derecho es doble, por un lado se incluye la pretensión de que no pueda ser obstaculizado el envío o el recibo de las comunicaciones de "a y de cualquiera", por el otro, el secreto de ellas, importando la prohibición de tomar conocimiento del tenor de lo que se expresa y de divulgarlo cuando su conocimiento por parte de terceros sea posible o necesario (como ocurre, por ejemplo, con la transmisión de telegramas) (MORTATI, *op. cit.* p. 856).

Los habitantes de la Provincia tienen el derecho de *permanecer* en su territorio, es decir constituir su domicilio, morada, residencia, etc. en él, con el fin de desarrollar distintas actividades (por supuesto lícitas y convenientes para la comunidad) para el cultivo de su personalidad en sus diversas manifestaciones, como el de *circular libremente* o sea que ningún obstáculo, de hecho o jurídico, podrá oponérsele. En este sentido debemos recordar que están prohibidos los derechos de tránsito por la Constitución Nacional, arts. 10 y 11, o sea los derechos que se oponen a la *circulación territorial* (que no debe confundirse con la circulación económica, porque ésta sí es susceptible de ser gravada). Estimamos que el "peaje" no constituye un derecho de tránsito, como algunos sostuvieron con criterios inactuales. Por el contrario, el peaje (que puede ser entendido como una tasa o si se quiere una contribución especial) posibilitará el desarrollo de las comunicaciones, o sea asegurará el derecho de circular libremente porque pondrá mayores comodidades a los que deseen transitar.

³⁵ La manifestación del propio pensamiento incluye también, según MORTATI, *op. cit.* p. 857, el derecho de no manifestarlo o de no manifes-

*ta*d de conciencia o sea la *profesión de la fe religiosa* en forma

tar uno que no sea verdadero. Esta divulgación exterior nos muestra asimismo la diferencia que existe con la correspondencia, porque ésta tutela las *comunicaciones privadas* y aquélla las que se divulgan en público por distintos medios (ib. p. 856).

La *libertad de enseñar y aprender* debe entenderse en el sentido que los particulares "pueden crear escuelas u otros institutos de educación en las condiciones que determine la ley", sin cargo alguno para el Estado, aunque a veces la ley contempla expresamente el pago de sueldos o la ayuda pecuniaria, en ciertas y determinadas condiciones. Pero "la educación que se imparta en los establecimientos privados desarrollará, como mínimo, el contenido de los planes de estudios oficiales y se *identificará* con los *objetivos nacionales* y los *principios de esta Constitución*" (art. 110, 2ª parte). Consecuentemente debe ajustarse a las directivas que en esta norma se fijan. Los establecimientos privados pueden pedir la *equiparación* que admite la Constitución y que regula en mínimos detalles la ley especial de enseñanza privada. Ambas fijan derechos y deberes, dando lugar así al *ejercicio privado de funciones públicas* concretadas en el otorgamiento de los pertinentes diplomas y certificados (BISCARETTI, *op. cit.* ps. 707 y 211).

A los padres se les garante el "derecho de elegir para sus hijos el establecimiento educativo de su preferencia" (art. 110, 3ª parte).

La correlación de distintas normas contenidas por el texto nos permite afirmar que no es dable admitir la enseñanza de una determinada confesión en los establecimientos públicos y asimismo que la libertad del que enseña está tutelada objetivamente, por lo que puede hacerlo según sus propias convicciones, pero ajustándose a las directivas básicas que surgen de los artículos 109 y 110. Las normas citadas que en su conexión permiten lo aseverado anteriormente son los arts. 12, in fine; 110 y 11, éste en cuanto determina que "el cultivo de la ciencia y el arte es libre" y que "queda garantido el derecho de enseñar y aprender".

De acuerdo a RECASÉNS SICHES, *op. cit.*, el llamado "derecho a la educación" (que en nuestra Constitución se configura como "derecho de aprender"), en parte puédese configurar dentro del orden jurídico positivo de manera similar a los derechos de seguridad social... La justificación de ese derecho a la educación es obvia. La vida humana no es una vida meramente biológica. Para que ella pueda desenvolverse en el plano humano, el individuo necesita de la educación" (p. 606). De modo tal que este artículo se conecta con el artículo 22 y con el Capítulo único, de la Sección Octava (artículos 109 a 113), que versa sobre Educación, que contempla estos aspectos: a) diversos grados y tipos de educación y los objetivos que cada uno de ellos persigue (art. 109); b) actividad educativa privada, condiciones y requisitos (art. 110); c) orientación y ayuda de vocaciones, medidas para impedir o combatir la deserción escolar (art. 111); d) cooperación privada con los institutos educativos oficiales (art. 112), y e) recursos para el sostenimiento, difusión y mejoramiento de los establecimientos educativos del Estado y régimen profesional docente. Los *diversos grados y tipos de educación*, de acuerdo al artículo 109, son:

1. provisión de un sistema de educación preescolar la que tendrá por objeto guiar adecuadamente al niño en sus primeros años, en función complementaria del hogar;

individual o asociada, la *propaganda* o *proselitismo* de ella y

2. provisión de un sistema de educación elemental obligatoria (conforme al artículo 5 de la Constitución Nacional) e integral, de carácter esencialmente nacional;
3. organización y protección facultativa de la enseñanza secundaria, técnica y superior. La primera tiende a estimular y dirigir la formación integral del adolescente, dentro de ella la *normal* propende a la formación de docentes capacitados para actuar de acuerdo con las características y las necesidades de las distintas zonas de la Provincia. La segunda, o sea la técnica, debe tener en cuenta los grandes objetivos nacionales y orientarse con sentido regional referida preferentemente a las actividades agrícolas, ganaderas e industriales de la zona. Este último aspecto está ligado evidentemente con las necesidades del desarrollo nacional.
4. prestar particular atención a la educación diferencial de los atípicos y creación de escuelas hogares en zonas urbanas y rurales.

Por lo demás la educación impartida en los establecimientos oficiales debe ser *gratuita* en todos sus grados.

En nota 31 dijimos que el derecho de aprender se configura como un verdadero *derecho cívico* del individuo frente al Estado, como una especial categoría de los *derechos de prestación* (conforme a la doctrina italiana, lo que nos parece más adecuado, aunque no es de desdeñar lo postulado por RECASÉNS).

La *libertad de prensa* está garantida ampliamente. No puede ser sometida a *medidas preventivas*, como las *autorizaciones* (o sea el consentimiento legal o administrativo para publicar) o la *censura* (es decir la aprobación del contenido del texto a publicarse), (BISCARETTI, *op. cit.* p. 694; BALLADORE PALLIERI, *op. cit.* p. 347; MORTATI, *op. cit.* p. 895); ni a *medidas indirectas restrictivas* de su libertad (véanse las medidas de este tipo que enumera BIDART CAMPOS, *Der. Const.*, II, p. 201).

Entendemos que no caen dentro de estas medidas indirectas las contribuciones generales por cuanto no se advierte cual es la razón para no cumplir con el deber de concurrir a los gastos públicos según la propia capacidad contributiva (art. 5, 2ª parte).

La *intervención* es sólo *represiva* y compete la decisión definitiva al Poder Judicial. En efecto una ley especial debe asegurar el derecho y definir y reprimir los abusos que por medio de ella pueden cometerse. Mientras que la ley no se dicte, los abusos que importen *delitos comunes* según el Código Penal serán castigados conforme a las disposiciones de éste, sin perjuicio de la responsabilidad por los daños causados. La Constitución recepciona el Código Penal para el ámbito provincial hasta tanto la Legislatura haga uso de su potestad, o sea que esa recepción es condicional. Esta potestad provincial surge específicamente del art. 32 de la Constitución Nacional (ver: MEYER, Octavio R.: *Corte Suprema de Justicia de la Nación*, nov. 14 de 1958, La Ley 9/5/59; Fallos, 130, 121; la evolución jurisprudencial de la Corte Suprema respecto del art. 12 de la Constitución Nacional puede verse en PÉREZ, *op. cit.*, ps. 201 y ss.). Últimamente se advierte en cierta jurisprudencia provincial un cambio, admitiéndose la aplicación lisa y llana de las disposiciones del Código Penal sin necesidad de ninguna recepción previa. Consideramos equivocada esta posición, aunque no es del caso exponer aquí las razones (nos remitimos a los fallos de los Superiores Tribunales de La Pampa, en el caso "Mareschini, Oscar A.", La Ley, 13/10/66, con nota a favor de

el ejercicio de los actos del culto inherentes a ella (art. 12) ³⁶.

d') Las libertades que son, en cierto modo, consecuencia de las anteriores: reunión, asociación y petición (art. 13), ³⁷.

G. J. Bidart Campos, quien se muestra partidario de esta tesis novedosa y con mayor amplitud de argumentos en Der. Const. II, p. 206, y de Misiones, en el caso "Ramos, Raúl A.", La Ley 30/8/68, con nota contraria de Humberto S. Vidal).

También como una garantía más para la libertad de prensa la Constitución prohíbe la clausura de la imprenta y el secuestro de sus elementos, como instrumento del delito, mientras dure el proceso. Se tiene a evitar con esto una sanción anticipada, ya que caso contrario importaría la imposibilidad de la aparición regular de la publicación.

La última parte del artículo 11° establece el *derecho de réplica*. "Las personas que se consideren afectadas por una publicación periodística (para nosotros debe tomarse en sentido amplio esta expresión) tienen el derecho de réplica gratuita, en el lugar y con la extensión máxima de aquélla, con recurso, de trámite sumario, en caso de negativa ante la justicia ordinaria" (para el debate sobre el derecho de réplica, pues fue muy controvertido en la Convención, véase Diario de Sesiones, ps. 893 y ss., como así también la inserción solicitada por el convencional Dr. Juan Carlos Paillet, ps. 1001 a 1070, que versa sobre el debate realizado por esa época, en la Cámara de Diputados de la Nación). La inclusión del derecho de réplica fue agriamente combatido por poderosos órganos periodísticos del país. Se arguyó que dicho derecho implicaba, en los hechos, una restricción de la libertad de imprenta; al respecto, y entre otros, véanse editoriales de La Prensa de Bs. As., 16/4/62 y El Litoral de Santa Fe, 11/3/62. Empero ninguna de las dificultades y abusos que señaló el periodismo se presentaron en la práctica. Para una fundamentación y justificación del derecho citado, de extraordinaria valía, véase BIELSA, *Estudios de Derecho Público III*, Derecho Constitucional, p. 727 y ss. La disposición en general, tiene sus fuentes en los artículos 21 y 33, 1° parte de la Constitución italiana, 5 de la Ley Fundamental de Bonn, 18 y 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en nuestros propios antecedentes legislativos provinciales y jurisprudenciales nacionales y provinciales.

³⁶ La limitación respecto del derecho consagrado por el artículo 12 y sus implicaciones está incluida en el mismo cuando se refiere al "orden público y buenas costumbres". También encontramos una *prohibición* expresa muy importante, en cuanto "no se puede suprimir o limitar el ejercicio de un derecho en razón de *profesarse determinada religión*". Esto concuerda con el artículo 2-1 de la Declaración de Derechos Humanos. Se veda, en consecuencia, toda "discriminación" fundada en motivos religiosos y tiene íntima y directa relación con la última parte del artículo 3° y la primera parte del artículo 8°.

El artículo en general concuerda con el 18° de la misma Declaración de Derechos Humanos.

³⁷ Decimos que son "consecuencia" porque se presentan como *medios* para la satisfacción de otras libertades (MORTATI, *op. cit.* p. 879). EDUARDO J. COUTURE, en *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, 3° ed. (póstuma) Depalma, Bs. As., 1958, considera "la acción como forma típica del derecho de petición", p. 74. Este aspecto se conecta con el artículo 7° de

e') Las *libertades de contenido económico* que comprenden la *libertad profesional* o de *trabajo* con sus múltiples facetas

la Constitución, y en tal sentido concuerdan con COUTURE, BIELSA, *Der. Const.*, p. 226; BIDART CAMPOS, *Der. Const.*, III, p. 281; FERGOLESI, *op. cit.* II, p. 328.

Como tal, sin relacionarlo con la acción, nuestro derecho de petición es más amplio que el establecido por la Constitución italiana, porque en ella el derecho así denominado se reserva sólo para el que se presenta ante las Cámaras legislativas, ya que en nuestro ordenamiento estimamos que pueden presentarse peticiones a cualquier órgano estatal, Poder Ejecutivo y sus órganos auxiliares, Poder Legislativo y Poder Judicial (aquí evidentemente fuera de un juicio y en nuestra Provincia, los Colegios de Abogados y Procuradores pueden proponer a los poderes públicos las medidas que juzgaren adecuadas para el funcionamiento de una buena administración de justicia, art. 210, inc. 7 de la Ley orgánica de los tribunales). La misma redacción de la norma nos da la razón ya que establece que la petición puede dirigirse a las "autoridades públicas", en defensa de intereses propios o generales. Para algunos autores la petición dirigida a las Cámaras ha perdido su importancia por la organización del pueblo en partidos políticos (BALLADORE PALLIERI, *op. cit.* p. 380; BIELSA, *El recurso de amparo*, Depalma, Bs. As., 1965, p. 28).

La *reunión* es la agrupación voluntaria y temporal, mediante la presencia física en un lugar determinado y para fines preestablecidos (BISCARETTI, *op. cit.* p. 689). En cambio la *asociación*, es, para el mismo autor, la organización voluntaria de varias personas, estable y duradera para obtener con la obra común un fin también común (p. 690). Por su parte VIRGA PIETRO, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Giuffrè, Milano, 1948, afirma que "asociación en sentido lato es la unión de varias personas establemente organizadas y jurídicamente vinculadas para conseguir un fin común". Por lo tanto cuatro son los elementos esenciales: a) *varios sujetos*, los que pueden variar durante la vida de la asociación, sin que esta última cambie su identidad; b) *organización estable*, la que se concreta en el empleo de medios y en la distribución de fines y funciones; no puede ser transitoria, no agotándose la vida de la asociación en un solo acto; c) *fin común*, libremente determinado o aceptado por los componentes; d) *vínculo jurídico*, que une a los asociados y distingue la asociación de los demás argupamientos humanos que encuentran su reglamentación en la costumbre.

Dos elementos la diferencian de la reunión: la organización estable y el vínculo jurídico; y *dos elementos son comunes* con ella: la participación de varios sujetos y la cooperación en un fin común (ps. 35 y 36).

El *fin* en la *asociación* según la norma considerada debe ser *lícito* (o sea que este constituye un *límite normal constitucional específico*). En lo relacionado con la reunión se admiten las siguientes: 1) *reuniones privadas* (implícitamente); 2) *reuniones en locales abiertos al público*, y 3) *reuniones en lugares públicos*. La reunión también tiene una limitación constitucional normal específica porque, debe ser *pacífica*. La tercera además está sometida al *deber de preaviso* a la autoridad competente, que sólo puede prohibirlas por *motivos razonables* (—principio de razonabilidad—) de orden o interés público con un *límite de tiempo*, o sea una *anticipación no menor* de cuarenta y ocho horas. Esta anticipación tiene

(art. 14) y la *libertad patrimonial* (o libertad de goce y disposición del patrimonio) con sus muchas manifestaciones y sus garantías (art. 15),³⁸.

su explicación lógica. De esa manera los individuos interesados en la realización de la reunión tienen la posibilidad de utilizar la tutela judicial sumaria que está prevista en el artículo 17 y no se frustre el derecho consagrado, o sea reclamar el amparo consiguiente. El preaviso no implica permiso como a veces se lo ha entendido.

Podemos afirmar que este artículo considera la asociación desde un punto de vista genérico. Sin embargo hay otras normas que tienen en cuenta ciertos tipos particulares de asociaciones, como los partidos políticos (art. 29, 6ª parte) y las de empresarios y obreros (art. 20, 1ª parte, aunque en éste implícitamente).

³⁸ *La libertad profesional o de trabajo.* El artículo 14 determina que "todos tienen el derecho de ejercer, según las propias posibilidades y la propia elección, una actividad o profesión que concurra al progreso material o espiritual de la sociedad, en las condiciones que establezca la ley". En este aspecto estamos frente a actividades que no dan origen a empresas industriales o comerciales y que no se desarrollan en el ámbito del régimen del salariado, sino de lo que forma, fundamentalmente, el contenido de las denominadas "profesiones liberales", cuya organización y reglamentación ha alcanzado en nuestra Provincia, desde hace mucho tiempo, sus niveles más altos, habiéndose confiado a los mismos profesionales organizados en corporaciones o colegios, entre otras funciones, el gobierno de la matrícula con todas las consecuencias que de ella derivan (los conocidos Colegios de Médicos, Bioquímicos, Abogados, Farmacéuticos, Procuradores, etc.), (MORTATI, *op. cit.* p. 879). Dijimos ya, y volvemos a repetirlo, que en este terreno y en directa e íntima relación con el principio de igualdad, el artículo 14 asegura también el "acceso a los empleos públicos", según los requisitos que se determinen (que se puede calificar como "derecho de admisión a los empleos públicos"), sin distinción de sexo, los que deberán ser fijados por lo que el artículo 55, inciso 23, denomina Estatuto de los funcionarios y empleados públicos, el que debe incluir, entre otras, garantías de ingreso, estabilidad, carrera e indemnización por cesantía injustificada (actualmente y luego de variadas normaciones, con variada suerte, rige la ley N° 6385). Para aspectos referidos a este tema véase ULLA, Decio Carlos Francisco, *La Constitución de Santa Fe* y el *Estatuto de los Empleados Públicos y Tres sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Provincia*, en Boletines Nos. 26 y 27 del Colegio de Funcionarios Públicos Jerarquizados, Santa Fe, 1966, ps. 36 y ss. y 33 y ss. respectivamente. Otras normas que tienen íntima conexión con las mencionadas son, también las del artículo 20, mediante las cuales la Provincia está obligada, en la esfera de sus poderes, a proteger el trabajo en todas sus formas y aplicaciones, concediendo además, igual remuneración por igual trabajo, a sus servidores; y las del artículo 113, in fine, referidas a los docentes, ya que la ley asegura a los mismos un régimen de ingreso, estabilidad y carrera profesional según sus méritos y estimula y facilita su perfeccionamiento técnico y cultural. AMADO CHACRA, *op. cit.*, refiriéndose al capítulo respectivo de la Sección Octava, que refiere a Educación, dice: "Pero donde la actualización de las constituciones de antigua data opera un cambio profundo, es la de

f') Los *derechos implícitos*, que nacen de los principios fundamentales que inspiran el texto (art. 6, in fine). Podríamos

Santa Fe, que hemos destacado ya en otros capítulos. Aquí también nos ofrece un significativo programa sobre educación (arts. 109 a 113)". Sobre el tema de la libertad profesional véase ULLA, Decio Carlos F., *El Derecho de Libertad Profesional en la Constitución de Santa Fe*, Revista Forense, 2 junio 1968, Santa Fe, ps. 77 y ss., fundamentalmente los puntos IV: "La organización y reglamentación de las profesiones en la Provincia de Santa Fe. Naturaleza jurídica de los llamados Colegios y Consejos profesionales" (para nosotros son personas jurídicas privadas que ejercen, en ciertos y determinados casos, funciones públicas o bien servicios públicos, de cuya actividad se vale el Estado para lograr sus propios fines, las que desarrollan en nombre propio actividades que revisten el carácter antes enunciado, que están previstas específicamente por la Constitución en su artículo 17. Estos sujetos reciben el nombre, en la doctrina italiana moderna, de "sujetos auxiliares del Estado", que reemplaza a la tradicional, que es juzgada incorrecta en la actualidad, de órganos indirectos o impropios del Estado. Esta denominación está haciendo camino en nuestra doctrina nacional. Últimamente es empleada por BIDART CAMPOS, *Derecho Constitucional del Poder, I*, p. 143. Adquieren relieve constitucional las *asociaciones de empresarios y obreros*, art. 20, 4ª parte, y los *partidos políticos*, arts. 29, 6ª parte y 32, 2ª parte. Para no incurrir en errores, que pueden ser funestos, debe tenerse bien presente que los sujetos auxiliares, desde el punto de vista subjetivo no son órganos estatales, por eso no integran su organización, y que la actividad que desarrollan es integradora de la del Estado. Es por tal razón que no proceden contra sus actos los recursos contencioso-administrativos previstos en el Código de lo contencioso-administrativo, ley 4106), V: "La Constitución de 1962 y las leyes anteriores de reglamentación y organización profesional. Problemas suscitados", y VI: "La cuestión en la Corte Suprema de Justicia de la Provincia".

La libertad patrimonial. El artículo 15 establece la "inviolabilidad de la propiedad privada" la que, sin embargo, puede ser limitada con el fin que cumpla una función social. Estamos en presencia de uno de los llamados derechos condicionados o debilitados y que en el caso particular del derecho de propiedad, si bien nace pleno o perfecto es "susceptible de debilitarse". Adviértase la importancia que han adquirido los arts. 2513 y 2514 del Código Civil, según la ley 17.771, al reemplazar el viejo concepto "liberal individualista" por uno más "solidarista", en consonancia a los reclamos del momento presente.

Asimismo "el Estado puede expropiar bienes, previa indemnización, por motivos de interés general calificado por ley".

La mayoría de la Comisión Redactora se guió, en todo lo tocante a la expropiación, por las ideas del Dr. Julio Oyhanarte vertidas en "La expropiación y los servicios públicos" (Perrot, Bs. As., 1957), en cuyas páginas se encuentra la fuente inspiradora, ps. 7 a 36; en el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, del 7 de julio de 1958, "Administración General de Obras Sanitarias de la Nación c/Torquinst y Bernal, Ernesto y otros" (Fallos, t. 241, 73). Puede consultarse también, sobre la calificación genérica de utilidad pública, ULLA, Decio Carlos F., *La constitucionalidad de la calificación genérica de utilidad pública: su eli-*

decir que estos son algo semejante a una válvula de escape, que el texto ha adoptado para evitar que algún derecho pueda ser desconocido al no estar expresamente consagrado por él.

E) *Los límites de los derechos*

El artículo 16 consigna las *limitaciones generales* de los derechos y libertades, es decir la potestad de reglamentación general del Estado no obstante algunos límites particulares ya

minación del Código aeronáutico y su vinculación con otros aspectos de la expropiación, ponencia presentada a las "Jornadas Nacionales de Derecho Aeronáutico", Santa Fe, 16 a 18 de noviembre de 1967. Creemos que en la actualidad la Corte Suprema de la Nación ha variado la anterior jurisprudencia, dando prevalencia al interés particular por sobre el general, en la expropiación. Numerosos últimos fallos indican tal tendencia, es decir que no se mantiene el instituto dentro del Derecho Público, sino que se tiende a inficionarlo con criterios privatísticos. Estimamos peligrosa esta tendencia sobre todo cuando el Estado intenta realizar una activa política de desarrollo económico mediante la promoción de obras infraestructurales de envergadura, que pueden verse paralizadas o por lo menos obstaculizadas en su concreción. Un solo ejemplo sirve para ilustrar esta tendencia. La Corte anterior en el caso "Fernández Orquín José M. c/ Ripoll, Francisco s/ fijación de arrendamiento", del 31 de mayo de 1966 (Fallos, 264, 416; La Ley, 124, 685) declaró constitucional el art. 8° de la ley 14451 que disponía la prohibición de aumentos en los arrendamientos en los casos en que el locador fuera una sociedad anónima, cuando los predios constituyeran cuatro o más unidades económicas y se hallaren íntegramente arrendados o cedidos en aparcería a cuatro o más arrendatarios o aparceros, o bien que siendo varios los titulares del dominio se mantuviese una estructura de colonia de renta. La actual, en "Muñoz Barreto de Alzaga, Juana M. A. y otros c/ Destefanis, Antonio", fallo del 10 de mayo de 1968, La Ley 10/7/68, revisó aquel criterio y declaró el artículo inconstitucional fundada en el principio de igualdad y el derecho de propiedad. Aquí podríamos hacer referencia a lo que PRITCHETT, *op. cit.* p. 70, llama "el factor personal en la interpretación judicial". Podemos terminar afirmando con OSPITALI, *op. cit.* 84, en relación a la propiedad en nuestra Constitución, que "del antiguo concepto de propiedad sólo el esquema técnico ha quedado, pero bien poco de su substancia... la propiedad si bien no ha dejado de ser un instituto privatístico para convertirse en un instituto publicístico sin embargo tiene un aspecto público muy importante... aspecto que se le reconoce precisamente para cumplir con la llamada función social".

Posteriormente la disposición citada agrega que "la iniciativa económica de los individuos es libre. Sin embargo, no puede desarrollarse en pugna con la utilidad social o con mengua de la seguridad, libertad o dignidad humana. En este sentido, la ley puede limitarla, con medidas que encuadren en la potestad del gobierno local". "En realidad, dice MORATI, *op. cit.* p. 877, con la fórmula referida se ha querido excluir la asunción directa por parte del Estado, de la gestión íntegra de la economía, y a su vez respetar, por vía de la norma, la apropiación y administración

trazados para ciertos derechos y que en cada oportunidad fueron señalados, ya en el texto, ya en las notas. Establece que "el individuo tiene *deberes* hacia la comunidad y en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades puede quedar sometido a las limitaciones, establecidas por la ley exclusivamente, necesarias para asegurar el respeto de los derechos y libertades ajenas y satisfacer las justas exigencias de la moral y el orden público y del bienestar general". Esta fórmula es una solución justa y tiene un ilustre origen ³⁹.

privada de los bienes productivos, pero ello sólo con la condición de que ésta cumpla su función social; función que no podría alcanzarse si los límites de la libertad fueran sólo extrínsecos, formales y únicamente negativos, y no se dirigieran también al contenido de la actividad expresa del particular a fin de encaminarla hacia determinados objetivos. Debemos tener presente que siempre el Estado ha efectuado intervenciones dirigidas a tales fines, empleando los resortes típicamente constituidos por la política aduanera, la tributaria y la determinación de la tasa del interés. La complejidad asumida por la organización económica del mundo moderno y la relevancia atribuida a intereses sociales, que anteriormente el Estado ignoraba, han hecho necesario recurrir a otros medios de intervención, coadyuvantes de aquellos indirectos que hace un instante recordamos e impuesto también el proceder con "programaciones" de las mismas intervenciones, coordinando entre sí las variadas medidas adoptadas, proyectándolas con el tiempo necesario para que alcancen los efectos esperados, y hacer así que la iniciativa de los particulares y la del Estado (ya sea en el sector predominantemente económico que aquél gestiona, o bien en el de los servicios y trabajos públicos), armonicen entre sí y se integren de consuno". Nuestra Corte Suprema de Justicia ha dicho, hace poco, que "es obvio que cuando el Estado *regula* o *planifica* la economía debe, en todo caso, circunscribir su acción dentro del marco de las garantías constitucionales" (Mate Larangeira Mendes S.A., diciembre 7 de 1967. El Derecho, 9 de febrero de 1968).

Estamos aquí frente a las actividades propiamente empresarias y que se desarrollan fundamentalmente en el régimen del salariado.

Ambos artículos consagran también la denominada "reserva de la ley", pues "ninguna prestación personal de servicios al Estado es exigible sino conforme a la ley". Al decir de MORTATI, *op. cit.*, *La reserva de la ley* es una garantía fundamental otorgada por la Constitución para las situaciones subjetivas sobre las cuales pueden incidir las intervenciones estatales (p. 880).

El artículo 15 conjuntamente con el 8º fueron calificados como fundamentales, por el convencional Dr. Enrique José María Rojo (Diario de Sesiones, p. 915).

³⁹ Su origen se encuentra en el artículo 29 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Diario de Sesiones, p. 722 y RECASÉNS SICHES, Luis, *op. cit.* p. 596 y ss.).

En cuanto a las limitaciones existen: a) *limitaciones normales*, que pueden, a su vez, distinguirse en *constitucionales y legales*; las *constitu-*

F) *Las garantías jurisdiccionales sumarias de los derechos de libertad: los recursos de "hábeas corpus" y de amparo*

La Constitución tutela por medio de recursos judiciales de trámite sumario los distintos derechos de libertad. Por el "*hábeas corpus*", legislado en el artículo 9º, la *libertad corporal*

cionales son genéricas (moral, orden público y bienestar general, art. 16) y *específicas* (reunión pacífica, art. 13, 1ª parte; asociarse con fines lícitos, art. 13, 2ª parte); las *legales* se establecen o surgen cuando se otorga la potestad de "*reglamentar*" aunque "*sin alterar*", como lo establece la Constitución Nacional en sus arts. 14 y 28 (o sea el principio y el límite, respectivamente). Dedúcese de este último el llamado *principio de la razonabilidad de los actos estatales*, construido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el que también es contemplado por la Constitución de la Provincia aunque con distinta enunciaci3n o sea el llamado "*principio de reserva de la ley*", del que se ha hablado en la nota precedente. Para la Corte Suprema de Justicia de la Nación, "la admisi3n de un derecho ilimitado importaría una concepci3n antisocial, dentro del ordenamiento constitucional argentino, en consecuencia, los derechos que la Constituci3n consagra, lejos de ser absolutos, est3n sujetos a limitaciones o restricciones tendientes a hacerlos compatibles entre s3 y con los que corresponda reconocer a la comunidad, (La Ley, 108, 318), tales limitaciones deben ser "razonables", ya que "conforme a una jurisprudencia invariable, razonabilidad, seg3n la particular significaci3n que a este concepto ha de reconoc3rsele en orden al poder de polic3a y a la materia aqu3 examinada, quiere decir, tan s3lo que las medidas utilizadas por la autoridad p3blica deben ser *proporcionalmente adecuadas a los fines perseguidos por el legislador*" (La Ley, 103, 482; véase sobre el tema de la *razonabilidad*, BIDART CAMPOS, *Der. Const.*, I, 228); b) *limitaciones constitucionales anormales, admitidas o permitidas como el estado de sitio*, (arts. 23, 53, 67 inc. 26 y 86 inc. 19) y *no admitidas o prohibidas*, como la *suma del poder p3blico* y las *facultades extraordinarias*, que, seg3n el art3culo 29 de la Constituci3n Nacional, la Legislatura no puede otorgar al Gobernador.

La potestad constitucional de *limitar legalmente* (art. 14 y 28) constituye lo que se denomina "*poder de polic3a*" (AMADO CHACRA, *op. cit.*, p. 90; JULIO OYHANARTE, *Lo nulo por irrazonable*, en Extra, Bs. As., enero de 1968, IV, Nº 30, p. 12), que es creaci3n jurisprudencial norteamericana (cuyas fuentes son las facultades del Congreso en el *orden fiscal* y en la de *regular el comercio*, de acuerdo a CORWIN y PELTASON, *La Constituci3n*, p. 65) y recepcionada por nuestra Corte Suprema de Justicia, que nosotros admitimos como v3lida y con el criterio amplio del "*broad and plenary*". En el art. 67 inc. 16 encuentra OYHANARTE lo que se denomina "*polic3a de prosperidad*", consider3ndola una de las cl3usulas m3s importantes de la Constituci3n "porque prosperidad y adelanto y bienestar de todas las Provincias quiere decir lisa y llanamente desarrollo").

Cabe tambi3n dentro de este concepto amplio del "*poder de polic3a*" el de "*polic3a de emergencia*"; en este sentido el voto de los Dres. OYHANARTE y AR3OZ DE LAMADRID, en *Fallos*, t. 243, 467 es importante. De

(que se coloca como la primera y más esencial de todas las demás libertades, porque es el substrato imprescindible para la realización concreta de las otras, *Biscaretti*, op. cit. p. 686; *Mortati*, op. cit. 849),⁴⁰ y por el *recurso de amparo*, instituido en el artículo 17, *todos los demás derechos*. Consecuentemente, éstos dejan de ser enunciaciones líricas.

El amparo está constitucionalizado conforme a la doctrina más aceptable, a nuestro entender, aunque no exenta de graves discrepancias, las que no compartimos.

El recurso puede deducirse "contra cualquier decisión, acto u omisión de una autoridad administrativa provincial, municipal o comunal"⁴¹, o de entidades o personas privadas en ejerci-

acuerdo a los citados Ministros de la Corte el uso de la policía de emergencia requiere el cumplimiento de cuatro requisitos: a) situación de emergencia definida por el Congreso; b) persecución de fin público que consulte los superiores y generales intereses del Estado; c) transitoriedad de la regulación excepcional impuesta a los derechos individuales o sociales; d) razonabilidad del medio elegido por el legislador, o sea adecuación de ese medio al fin público perseguido y respeto del límite infranqueable trazado por el artículo 28 de la Constitución, en orden a las garantías constitucionales.

El sentido amplio que nosotros admitimos surge sin hesitación y con toda claridad del texto santafesino (art. 16). Por fin podemos decir con el miembro informante convencional Miguel Salmén: "de esta manera, fijamos conceptos ya enunciados al señalar la filosofía que alienta el proyecto elaborado: asegurar la defensa de libertades y establecer la congruencia de la existencia y del uso de los derechos, de las facultades de los individuos, y para ello el Estado debe intervenir" (Diario de Sesiones, p. 24).

⁴⁰ En el caso que cualquier persona juzgue arbitraria la privación, restricción o amenaza de su libertad corporal, puede ocurrir ante cualquier juez letrado (entendiéndose para nuestra Provincia los de 1ª instancia de cualquier fuero), por sí o por intermedio de cualquier otra que no necesita acreditar mandato (inclusión que se sugirió por los antecedentes históricos cercanos ya que mediante la solicitud de acreditación de personería, se frustraba la garantía por parte de los mismos jueces), para que la haga comparecer ante su presencia (lo que no siempre se cumple con evidente vulneración de la norma) y se examine sumariamente la legalidad de aquéllas y, en su caso, disponga su inmediata cesación.

⁴¹ Por lo tanto no puede proceder el recurso de amparo contra actos, decisiones u omisiones de los Poderes Legislativo y Judicial, sólo procede contra las autoridades administrativas. Frente al Poder Legislativo el particular no tiene ni derechos ni intereses jurídicamente protegidos de libertad y frente al Poder Judicial tampoco se puede hablar de derechos de libertad porque éste nunca es parte en las concretas relaciones jurídicas. Al que debe mantenerse en los límites señalados por la Constitución y la ley es al Poder Ejecutivo (*ROMANO, Principit*, p. 122).

cio de funciones públicas (porque en este caso son "sujetos auxiliares del Estado" que integran y auxilian la actividad de éste), que amenazare, restringiere o impidiere, de manera manifiestamente ilegítima, el ejercicio de un derecho de libertad directamente reconocido a las personas en la Constitución de la Nación o de la Provincia, siempre que no pudieren utilizarse los remedios ordinarios sin daño grave e irreparable y no existieren recursos específicos de análoga naturaleza acordados por leyes o reglamentos"⁴².

⁴² Las fuentes del artículo 17 de la Constitución son las siguientes: el voto de los Dres. Oyhanarte y Araújo de Lamadrid en el caso "Kot" resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación el 5 de setiembre de 1958 (Fallos, 241, 295) y la posterior jurisprudencia que siguió los pasos de aquel voto minoritario; las observaciones del Dr. Rafael Bielsa expresadas en numerosos trabajos y posteriormente recogidos en "El recurso de amparo", Depalma, Bs. As., 1965 y fundamentalmente el dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Legislación General de la Cámara de Diputados de la Provincia de 1959 (Diario de Sesiones, año 1959 I, p. 357), luego reproducido como proyecto en numerosas ocasiones (Diario de Sesiones, años 1963 y 1964, I. p. 15). Teniendo presente estas fuentes no puede interpretarse en forma distinta lo que claramente quiso el constituyente. Viene bien transcribir, a este propósito, la opinión de Balladore Pallieri, para entender correctamente qué derechos tutela el amparo y contra quién: "Es de hacer notar, dice, que los derechos que estamos examinando aquí son los tutelados solamente respecto de las posibles violaciones por parte del Estado y de los entes públicos.

En la práctica el individuo tiene un igual interés de que el secreto epistolar no sea violado por los empleados postales o por el destinatario de la carta o por quien la tenga en su poder; tiene igual interés que su libertad individual no sea violada por un funcionario policial o por un particular. Pero de las segundas de estas hipótesis la Constitución no se ocupa: a la defensa de los derechos de libertad contra posibles atentados por parte de los particulares deben proveer otras normas, contenidas en la legislación ordinaria; el texto constitucional se preocupa solamente de su defensa contra las autoridades públicas" (op. cit. p. 334).

Hasta el presente en la Provincia no ha sido reglamentado el recurso, pero en el orden nacional la ley 16.986 de 1966 lo ha hecho y se otorga contra "autoridad pública". También la denominación cambia porque habla de la "acción de amparo". A su vez el Código Procesal Civil de la Nación, ley 17.454 de 1967, en el art. 321, dispone (inc. 10) que será aplicable el proceso sumarísimo cuando se reclamase contra un acto u omisión de un particular que, en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere y amenace con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta algún derecho o garantía explícitamente reconocida por la Constitución Nacional, siempre que fuere necesaria la reparación urgente del perjuicio o la cesación inmediata de los efectos del acto, y la cuestión, por su naturaleza, no deba substanciarse por alguno de los procesos establecidos por

G) *La responsabilidad del Estado:*

El artículo 18 llena un vacío en el ordenamiento provincial ya que se refiere a la responsabilidad estatal cuando obra como poder público ⁴³.

este Código u otras leyes. El informe con que se presentó el proyecto al P.E. de la Nación dice en la parte pertinente que "la doctrina de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y de otros tribunales, con arreglo a la cual la acción de amparo procede también cuando el agravio proviene de un particular, ha sido, pues, incorporada por esta vía al proyecto y cuenta con un tipo de proceso que permite, en razón de su simplicidad formal, obtener la rápida solución que la índole del perjuicio requiera". Si, de acuerdo a PERGOLESÍ, los sujetos activos directos de los derechos de libertad son todos los sujetos del ordenamiento, excluido el Estado (la libertad del cual no tiene una relevancia propia, estando incluida en el más amplio derecho de soberanía), y más genéricamente los sujetos en posición de autonomía: así los particulares frente a los entes públicos en general y en especial frente al Estado y los entes públicos menores frente al mismo Estado y sujetos de deberes correlativos son los entes públicos frente a los particulares y en especial el Estado (frente también a los entes públicos menores) en el ejercicio de la propia función administrativa (op. cit. p. 333), no se advierte como se puede decir que el amparo procede contra actos de particulares ya que ellos no son sujetos pasivos de tales derechos de libertad; ni menos aun afirmar, como se hace, que el Estado pueda ser sujeto pasivo o sea que pueda recurrir ante los estrados judiciales a reclamar amparo, aun cuando actúe en una relación de Derecho privado (ver JOSÉ LUIS LAZZARINI, *Cuatro casos de amparo*, en La Ley 2/10/67).

Asimismo se ha discutido si es un recurso o una acción. Como vemos las últimas leyes establecen en su misma denominación lo que parecería su naturaleza jurídica al llamado "acción". Para nosotros es un verdadero recurso (BIELSA, Rafael, *El recurso de amparo*, ps. 53 y 59 a 62. Los conceptos jurídicos, p. 39 —palabra "recurso"— y ROSAS LICHTSCHEIN, Miguel Angel, *El recurso contencioso administrativo, recurso de apelación*, en Juris, 25, 28, 29 y 30 de setiembre de 1964). Debemos advertir que la Corte Suprema de Justicia de la Nación no ha acogido más que unos cuantos amparos y en el caso de particulares creemos que uno solamente; el citado "Samuel Kot S.R.L.; en "Outón, Carlos J. y otros" (resuelto el 29 de marzo de 1967, La Ley 4/5/67 admitió la inconstitucionalidad de un decreto del P.E. contra expresa disposición de la ley reglamentaria del recurso 16.986 y doctrina suya que imposibilitaba declarar la inconstitucionalidad de leyes, decretos y ordenanzas mediante los procedimientos sumarios; ver CARLOS M. VALIENTE, *Noailles*, Posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de leyes, decretos u ordenanzas en procedimientos de amparo. Interpretación de la ley de amparo. Los derechos de trabajar, de asociación y de sindicación libre y democrática, en La Ley 4/5/67).

En nota (25) nos referimos a la garantía operativa del artículo 93 inciso 1º de la Constitución de la Provincia y la elaboración que ha

H) *Los derechos sociales* ⁴⁴.

Inmediatamente se trazan las directivas esenciales sobre algunos temas que son encarados por las Constituciones modernas, cuyo apoyo se encuentra en las tantas veces mencio-

hecho la Corte Suprema provincial, aun sin ley reglamentaria. Para evitar repeticiones allí nos remitimos.

Se relaciona íntimamente con este aspecto el artículo 95 el que exige, so pena de nulidad, la *motivación suficiente* de las sentencias y autos interlocutorios. Por este camino la Corte provincial ha abierto la vía del recurso de inconstitucionalidad por "sentencia arbitraria", es decir de aquellas que contienen errores "in procedendo", de modo tal que no pueden calificarse como verdaderos actos judiciales, según la opinión dominante, tanto doctrinaria como jurisprudencial, declarando nulos tales actos.

⁴⁴ Por los daños causados a terceros debido a los actos ilícitos de sus funcionarios y empleados, en el desempeño de las actividades que les competen, la Provincia indemniza, sin perjuicio de la obligación de reembolso de éstos. Se adoptó el justo criterio del derecho común, que ya se le aplica cuando obra sometido al régimen del derecho privado, dice el informe de la Comisión en mayoría, (Diario de Sesiones, p. 464). Una larga discusión doctrinaria y jurisprudencial se había mantenido en el país a este propósito. Jurisprudencialmente ya se admitía la responsabilidad estatal cuando obraba como poder público mediante aplicación de normas del derecho común. En el caso "Devoto" (Fallos, 169, 111) de 1933 la Corte Suprema admitió la responsabilidad del Estado obrando como poder público por aplicación de la responsabilidad indirecta reglada por el Código civil, por supuesto responsabilidad "extracontractual", por cuanto en la contractual no había problemas, BIELSA fue un acérrimo crítico de esta corriente puesto que sostuvo permanentemente la irresponsabilidad estatal obrando como poder público, a menos que la ley lo estableciera expresamente, es decir requeriría la existencia de una garantía legal (BIELSA, Rafael, *Derecho Administrativo*, V, 6ª edición, La Ley, Bs. As., 1966, ps. 1 a 88). La Constitución de Santa Fe fue la primera que normativizó constitucionalmente esta responsabilidad y la ley 17.711 modificatoria del C. Civil establece la responsabilidad de las personas jurídicas por los daños que causen quienes las dirijan o administren, en ejercicio o con ocasión de sus funciones y por los que causen sus dependientes o las cosas... de esta manera terminó "legalmente" con la irresponsabilidad de las personas jurídicas.

⁴⁴ Los derechos sociales se ubican dentro de un contexto económico-social por lo que también se denominan derechos económicos, sociales y culturales (ver Declaración Universal, art. 22). De la enunciación del texto excluimos el artículo 25, pues éste, a nuestro entender tiene una materia que le es propia y que está referida al desarrollo económico, ya considerado al tratar el "principio de igualdad".

Conviene, eso sí, dar una noción aunque somera de ellos. Al contrario de los *derechos de libertad* que implican un *deber negativo* o de *abstención* del Estado de no interferir en la esfera de independencia del indi-

nada Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948, y que, aquí y ahora, —enfatisa el in-

viduo frente a él, éstos constituyen un *deber positivo de accionar* y por eso son *derechos subjetivos públicos de prestación del Estado hacia los individuos* y hacia las *formaciones sociales*, prestaciones que consisten en *cosas, dinero y servicios*, no debiéndose olvidar que ocupan un lugar destacado entre ellos los denominados *derechos cívicos* que son aquellas pretensiones que los habitantes pueden esgrimir ante la actividad jurídica del Estado (BISCARETTI *op. cit.* p. 700; MORTATI, *op. cit.* 882; MAURO CAPPELLETI, *Los derechos sociales de libertad en la concepción de Piero Calamandrei*, en Boletín del Instituto del Derecho Procesal, Fac. de C. J. y S. de la U.N.L., N° 7, Santa Fe, 1957; ps. 43 y ss. RECASÉNS SICHES, *op. cit.* p. 600). El jurfilósofo español nos dice que “la denominación de *económicos, sociales y culturales*” expresa los contenidos u objetos sobre los cuales versan estos derechos... tales contenidos son principalmente un bien económico (asistencia especial a la infancia, seguros para situaciones de desgracia) o beneficios culturales (la educación, la participación en la vida cultural)... cada uno de estos objetivos no constituyen una calificación plenaria ni exclusiva, que descarte en cada uno ideas incluidas en los otros dos: sino que, por el contrario, cada uno de ellos trata solamente de subrayar o poner de manifiesto una característica predominante, pero no exclusiva”.

Para el mismo autor la génesis del reconocimiento y de la proclamación de tales derechos se prepara y gesta a lo largo del siglo XIX (doctrinas sociales, movimientos obreros, intervencionismo del Estado, progreso de la idea de justicia social, etc.), y se concreta en el siglo XX, desde la Primera Guerra Mundial, con la Constitución de México de 1917, a la que sigue la de Weimar de 1919 y la española de 1931. Todo ello adquiere mayor importancia durante la Segunda Guerra Mundial y posteriormente en las Constituciones sancionadas a partir de 1945 y en los documentos internacionales de las Naciones Unidas (*op. cit.* p. 602). No deben olvidarse los de la O.E.A.

Como *fundamento* se entiende que la *seguridad social* es una *obligación de justicia* que la sociedad tiene para con los individuos y no sólo misericordia; por tanto debe ser *normada* por el *orden jurídico* de modo que se otorguen *derechos* a los individuos y se impongan *deberes legales al Estado* y a sus órganos (*ib.* p. 605).

Ahora bien, respecto de esos derechos sociales, cuya realización puede lograrse mediante una regulación jurídica y mediante el establecimiento de los servicios adecuados, hay que observar que las “*condiciones y cuantía de su cumplimiento depende en gran medida de las realidades social-económicas de cada Estado; es decir de los recursos y posibilidades de que cada Estado disponga*” (*ib.* p. 605).

Se ha repetido infinitamente que no se puede distribuir pobreza, previamente es necesario desarrollar económicamente el Estado para que éste pueda cumplir acabadamente con estos derechos y que ellos no sean meras declamaciones líricas. Concordantemente con estas conclusiones afirmó el Dr. GIANCARLO ELIA VALORI, en el coloquio internacional sobre “La estrategia del Desarrollo en América latina”, organizado por la Universidad del Salvador de Buenos Aires que “tanto la idea de alcanzar la justicia social por medio de la participación en las ganancias o la cogestión,

forme— adquieren especialísimo relieve, referidos sucesivamente a:

- a') *Tutela de la salud*, como derecho fundamental del individuo e interés de la colectividad (art. 19), ⁴⁴;
- b') *Protección del trabajo*, en la esfera de los poderes de la Provincia en todas sus formas y aplicaciones (art. 20), ⁴⁵;

como el ataque indiscriminado contra el lucro, encubren bajo su apariencia revolucionaria, elementos que conspiran contra la justicia social" (*Clarín*, agosto 5 de 1968).

Una amplia consideración de la Seguridad Social en la Convención Reformadora de la Constitución de la Provincia de Santa Fe de 1962, hace el Dr. ADOLFO R. ROUZAUT, en "Fundamento Constitucional de la seguridad social", Santa Fe, 1962, ps. 83 y ss.

⁴⁴ Con este fin establece los *derechos y deberes* de la comunidad y del individuo en materia sanitaria y a la vez debe crear la organización técnica adecuada para la promoción, protección y reparación de la salud en colaboración con la Nación, otras Provincias y asociaciones privadas nacionales e internacionales. Fue la primera Provincia que creó el Ministerio de Salud Pública, aun antes que la Nación.

En esta materia la intervención estatal tiene antigua data en todo el universo, lo que ha hecho mediante una legislación especial que se ha desarrollado cada vez en mayor medida para adecuarse a los progresos técnicos y sociales (PERGOLESI, *op. cit.* p. 318).

Se habla de una "tutela de la salud" entendiéndose como derecho a las prestaciones preventivas y curativas que son deberes de determinados individuos y dirigidas precisamente a la conservación o recuperación de la salud, aunque como tendencial finalidad de dichas prestaciones (y no como su objeto propio), (*ib.* p. 319).

Por lo demás las actividades profesionales vinculadas a los fines enunciados cumplen una *función social* y están sometidas a la reglamentación de la ley para asegurarla. En este aspecto la Provincia marcha a la cabeza de sus hermanas y marcó derroteros indelebles por la acción de hombres prominentes que tuvieron la honrosa misión de desempeñarse en los oficios estatales respectivos (creación de Colegios de médicos, de bioquímicos, de farmacéuticos, de odontólogos, etc., mediante ley 3950 y correlativas). No está por otra parte, sancionado un deber jurídico general de curarse (porque se presupone que, de hecho, los particulares proveen a ella libremente).

Sin embargo, por disposición expresa de la ley, pueden ser obligados los habitantes a un tratamiento sanitario determinado, pero en ningún caso éste puede exceder los límites impuestos por el respeto a la persona humana.

⁴⁵ En este aspecto la Provincia asegura el goce de los derechos que la Constitución y las leyes nacionales reconocen al trabajador, reglamenta las condiciones en que el trabajo se realiza, incluso la jornada legal de tra-

- c') *Bienestar y seguridad sociales*, para todos los habitantes y la de sus familias (art. 21),⁴⁶;
- d') *Estímulo y difusión de la cultura*, en todas sus formas, tanto en sus aspectos universales como en los autóctonos, y la investigación en el campo científico y técnico (art. 22);
- e') *Defensa de la familia*, en sus variados aspectos (art. 23),⁴⁷;
- f') *Entidades privadas*, promoción y cooperación en su formación y sostenimiento siempre que se propongan ob-

bajo, y otorga una especial protección a la mujer y al menor que trabajan; cuida la formación cultural y la capacitación de los trabajadores mediante institutos adecuados, tanto en las zonas urbanas como en las rurales; promueve y facilita la colaboración entre empresarios y trabajadores y la solución de sus conflictos colectivos por la vía de la conciliación obligatoria y del arbitraje; establece tribunales especializados para la decisión de los conflictos individuales del trabajo, con un procedimiento breve y expeditivo, en el cual la ley propende a introducir la oralidad; la ley concede el beneficio de gratuidad a las actuaciones administrativas y judiciales de los trabajadores y sus organizaciones y, por fin, la Provincia otorga igual remuneración por igual trabajo a sus servidores.

⁴⁶ La Provincia debe crear las condiciones necesarias para procurar a sus habitantes un nivel de vida que asegure su bienestar y el de sus familias, especialmente por la alimentación, el vestido, la vivienda, los cuidados médicos y los servicios sociales necesarios.

Toda persona tiene derecho a la provisión de los medios adecuados a sus exigencias de vida si estuviese impedido de trabajar y careciese de recursos indispensables. En su caso, tiene derecho a la readaptación o rehabilitación profesional.

Todos estos derechos pueden considerarse dirigidos a la conservación de la existencia de la persona humana y se tratan, de hecho, de medios instrumentales mínimos necesarios para la vida (PERGOLESI, *ib.* p. 319).

La seguridad social reviste los caracteres de integral e irrenunciable y la ley propenderá al establecimiento del seguro social obligatorio; jubilaciones y pensiones móviles, defensa del bien de familia y compensación económica familiar y todo otro medio tendiente a igual finalidad.

⁴⁷ La Provincia contribuye 1) a la formación y defensa integral de la familia; 2) al cumplimiento de las funciones que le son propias con medidas económicas o de cualquier otra índole encuadrada en la esfera de sus poderes; 3) que el niño crezca bajo la responsabilidad y amparo del núcleo familiar; 4) a la protección material y moral de la maternidad, la infancia, la juventud y la ancianidad, ya en forma directa o mediante el fomento de instituciones privadas orientadas a tal fin.

jetivos científicos, literarios, artísticos, deportivos, de asistencia, de perfección técnica o de solidaridad de intereses (art. 24) ⁴⁶;

- g') *Cooperación económica*, reconociendo la función social de la misma en sus diferentes modalidades (art. 26);
- h') *Ahorro popular*, estimulándolo y protegiéndolo, a la vez orientándolo hacia la propiedad de la vivienda urbana y del predio para el trabajo rural e inversiones en actividades productivas (art. 27), ⁴⁹, y
- i') *Explotación agropecuaria*, instituyendo un vasto programa de realizaciones y defensa de la producción y comercialización y protección del suelo, resguardo de la flora y fauna, planes de forestación y reforestación.

I) *Los derechos políticos*: La Sección Segunda de la Constitución está dedicada al "Régimen electoral" y en ella encontramos la posición que inviste el "pueblo" (en sentido jurídico) en la *función* que se le atribuye (artículo 2º) de condicionar, directa o indirectamente, la actividad de los demás sujetos u órganos constitucionales del Estado, como fuente política del poder ⁵⁰.

Comprende esta sección:

1. Los *derechos políticos*, considerados como la principal categoría de los *derechos subjetivos públicos de función* (o funcionales). Los mismos acuerdan a los *ciudadanos* el poder de

⁴⁶ Todo ello mediante subsidios, subvenciones, exenciones impositivas y toda otra medida análoga. En este sentido el desarrollo y actividades de estas entidades es muy grande en el ámbito provincial.

⁴⁹ En este aspecto debemos poner de manifiesto el plan denominado Fedificar del Banco Provincial de Santa Fe que canaliza el ahorro hacia la propiedad privada urbana, con interesantes y promisorios resultados.

⁵⁰ MORTATI, *op. cit.* p. 345. Tratamos en este punto todos los aspectos que se relacionan con la función electoral previstos por la Sección Segunda, aunque el título no exprese estrictamente el contenido. Lo hacemos así porque, desde el comienzo, seguimos el esquema trazado por el informe escrito de la Comisión Redactora en mayoría.

participar en la *formación* y en el *ejercicio* del gobierno. Dos son los aspectos que, respectivamente, se denominan:

a') *Derecho electoral activo* (o *derecho de sufragio* o *derecho de elegir*) (art. 29, 1ª y 2ª parte), que capacita para intervenir en la constitución de los órganos representativos estatales o lo que es lo mismo el derecho de elegir los titulares de tales órganos. Se consagra el principio del llamado "sufragio universal", ya que las exclusiones son de tipo genérico porque no pueden ser electores (es decir no pueden formar parte del *cuero electoral* —o sea el conjunto de individuos, ciudadanos, con capacidad para ejercer la función pública no estatal del sufragio. Se dice que aun siendo eminentemente pública, no puede considerarse estatal, en cuanto que los ciudadanos la efectúan en nombre propio y no en nombre del Estado, aunque teniendo en cuenta los intereses generales de la colectividad, *Biscaretti*, op. cit. p. 319; *Xifra Heras*, op. cit., I, p. 410) solamente los que por su condición, estado, situación (los soldados de las FF.AA., los agentes de policía, los eclesiásticos regulares, los detenidos por orden de juez competente, los asilados en hospicios o establecimientos públicos o privados; los dementes declarados en juicio y los sordomudos que no sepan darse a entender por escrito, éstos son incapaces y a veces se determina una categoría especial de exclusión denominada "incapacidad", aunque dentro de lo que nosotros decimos está incluida en las ya citadas) están impedidos de expresar libremente su voluntad y los afectados de *indignidad moral* ⁵¹.

b') *derecho electoral pasivo*, (art. 30) o sea el *derecho de ser elegido* titular de los órganos representativos (algunos agregan o "para ser proclamado candidato"). En este aspecto todos los ciudadanos pueden tener acceso a los cargos electivos en

⁵¹ La "indignidad moral" debe entenderse en el sentido de que ella imposibilita cualquier forma de "indignidad política" o sea exclusiones basadas en motivos de tipo político. Por esta razón es que en Italia para excluir a los responsables del régimen fascista y a los miembros de la Casa de Saboya, fue necesario introducir disposiciones especiales y expresas en el texto (en las Disposiciones transitorias y finales XII y XIII. *MORTATI*, *ib.* p. 352; *BISCARETTI*, *ib.* p. 323).

condiciones de igualdad, según los requisitos de elegibilidad que establezca la Constitución para cada caso (diputados, art. 33; senadores, art. 37; Gobernador y Vicegobernador, art. 63), pero no pueden ser titulares de este derecho quienes no forman parte del cuerpo electoral⁵².

2. Las *garantías* necesarias para asegurar una auténtica expresión de la voluntad popular en los comicios que debe contener la ley electoral, con la enumeración de algunas de ellas en la misma Constitución, y asimismo los caracteres del voto (medio concreto de ejercer la función pública no estatal del sufragio), que debe ser: personal e igual, libre, secreto y obligatorio (que también son garantías para el elector), (art. 29, 5ª parte); y

3. La existencia de *partidos políticos*, los que concurren a la formación y expresión de la voluntad política del pueblo, como inevitable corolario, con libertad de todos los ciudadanos de constituirlos o de afiliarse a ellos (art. 29, 6ª parte)⁵³.

⁵² Estos derechos son propios y exclusivos del ciudadano (hombres o mujeres), o sea del nacional —nativo o naturalizado— a quien la ley, en este caso la Constitución, le atribuye por tener determinada edad (18 años), el goce de los derechos políticos. Al inscripto en el Registro Cívico Provincial se lo denomina también “elector” (art. 29, 1ª parte).

El extranjero, sólo puede elegir y ser elegible en el orden municipal (arts. 29, 3ª parte y 30, 3ª parte) y ello es así porque su exclusión del goce de los derechos políticos en el orden provincial deriva, necesariamente, del hecho que él *no pertenece al pueblo* (es decir no está vinculado por la nacionalidad), y por consecuencia lógica no puede concurrir a formar la voluntad de la organización estatal que surge, precisamente, de aquél como fuente política del poder (MORTATI, *op. cit.*, p. 888).

⁵³ Coordinando esta parte de la Constitución (art. 29, 6ª parte) con la que se refiere a la composición de la Cámara de Diputados (art. 32, 2ª parte), se deduce sin mayor esfuerzo que ella consagra la pluralidad de partidos políticos. No hay límite para constituirlos en cuanto al número en el artículo 29 y en el artículo 32 adjudica veintiocho bancas al partido que obtenga mayor número de votos y veintidós a los *demás partidos*, en proporción de los sufragios que hubieran logrado. Adopta, pues, un sistema electoral mixto o intermedio, ya que combina uno mayoritario relativo, con uno proporcional o matemático. Estimamos asimismo que el sistema es de lista sin posibilidad de seleccionar los elegibles.

Para una consideración jurídica de gran mérito del partido político ver VIRGA, Pietro, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, ya citado, y para su consideración desde el punto de vista sociológico y de ciencia política, ver DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, trad. de Julieta Campos y Enrique González Pedrero, 1ª ed. española, F.C.E., México, 1957. En opi-

En esta Sección la Constitución efectiviza otro propósito del Preámbulo o sea el de “consolidar las instituciones democráticas” y se cumple con uno de los *principios fundamentales de estructura u organización que definen el régimen político* del ordenamiento estatal provincial, previsto por el artículo 1º, cuando establece que la Provincia organiza sus instituciones fundamentales conforme a los principios, entre otros, democrático y representativo.

Los deberes públicos: Se dice que existe deber jurídico cuando una norma jurídica impone a un sujeto la observancia de un determinado comportamiento, positivo o negativo. Normalmente a un derecho corresponde un deber ya que están íntimamente correlacionados. A veces, sin embargo, a un deber no corresponde un derecho subjetivo de otro sujeto jurídico (por ejemplo: el deber de fidelidad al Estado). Los deberes son, como los derechos subjetivos, situaciones jurídicas pero desfavorables. Hay deberes del Estado hacia el individuo y de éste al Estado, que pueden ser generales o especiales, positivos de prestación (de cosas o de servicios personales o sea de dar o de hacer) y negativos de abstención (no violar el domicilio), etc.⁵⁴.

La clasificación que hicimos de los derechos subjetivos públicos de acuerdo al contenido (ver nota 31) encuentra correspondencia con la clasificación que puede hacerse, simétricamente, de los deberes públicos con las salvedades apuntadas precedentemente.

La Constitución de Santa Fe impone deberes tanto a los particulares aisladamente considerados o bien en el desempeño de empleos y funciones o servicios públicos, como a las formaciones intermedias.

Aquí nos ocuparemos de los deberes impuestos a los individuos y no a las formaciones intermedias, ya que de los de

nión de quien esto escribe, no puede dejar de leerse la “Conclusión” de la obra citada en último término, ps. 446 a 451.

⁵⁴ LANDI-POTENZA, *op. cit.* p. 155; BARBERO, *op. cit.* p. 157; ROMANO, SANTI, *Fragmentos de un diccionario jurídico*, trad. de Santiago Sentís Melendo y Mariano Ayerra Redín, EJEJA, Bs. As., ps. 89 y ss.

éstas algunos fueron considerados al tratar aspectos particulares de ellas.

Asimismo debe consignarse que algunos surgen explícitamente del texto y otros implícitamente, deduciéndolos de los principios fundamentales de estructura de la organización estatal provincial.

Tales deberes son: ⁵⁵

a') Deber de respeto a las instituciones y de las autoridades constituidas (surge implícitamente del art. 2, in fine, de la C.P. y de los arts. 6 y 22 de la C.N.). Su violación implica el delito de sedición previsto y reprimido por el Código Penal en sus artículos 229 y 230; es un deber genérico de personalidad;

b') Deber de respeto a los signos distintivos del Estado (su violación implica el delito de menosprecio de símbolos y emblemas, previsto y reprimido por el artículo 230 bis del Código Penal; surge a contrario sensu de éste y es implícito en nuestro ordenamiento provincial); también es un deber genérico de personalidad;

c') deber de sufragar en las elecciones políticas o sea que se trata de un deber político, por lo tanto funcional y además corporativo porque no se cumple aisladamente (art. 29, 4ª parte), ⁵⁶;

⁵⁵ Por supuesto sin pretender agotar exhaustivamente a todos ellos. Algunos como el *deber de obediencia a las leyes* que es un deber genérico que se refiere a todos los habitantes no necesita de un artículo explícito de la Constitución (BALLADORE PALLIERI, *op. cit.* p. 382).

⁵⁶ Los italianos consideran como "*deber cívico*" el ejercicio del derecho de electorado activo (o sea de votar) de conformidad al art. 48 de la Constitución. Tal derecho si se dejara de ejercitar determinaría prácticamente la terminación del funcionamiento del régimen democrático. Asimismo la palabra "cívico" se emplea en el sentido de deber político, con una connotación de jurisdicción: porque "cívico" se corresponde, como expresión latina, perfectamente con el adjetivo "político", que es la expresión griega. Son dos palabras que tienen correspondencia en su contenido sustancial, aunque la palabra "cívico" está impregnada de mayor jurisdicción y por eso aparece como más apropiada (véase PERGOLESI, *op. cit.* p. 312 y nota 2).

d') deber de prestaciones personales o sea de servicios o actividades, consistentes en un hacer (art. 14, in fine),⁵⁷;

e') deber de prestaciones patrimoniales, consistentes en un dar. La principal prestación patrimonial y establecida expresamente por la Constitución es la de "concurrir a los gastos públicos según la propia capacidad contributiva" (artículo 5º, 3ª parte). Pueden establecerse asimismo otras prestaciones patrimoniales, pero al igual que las primeras nombradas, sólo pueden ser impuestas por la ley;

f') deberes de colaboración cívica al determinar el artículo 1º que los miembros de la colectividad tienen deberes de "solidaridad recíproca de los miembros de la colectividad";

g') deber de desempeñar las funciones públicas representativas o no representativas y los empleos públicos conforme a la Constitución y a las leyes (arts. 2º, 1ª parte, in fine, 14, 49, 65, 73 in fine y 87);

h') deber de aprender (art. 109, 3ª parte);

i') deber de motivar suficientemente las sentencias y autos interlocutorios por los jueces;

j') deber de fallar las causas dentro de los plazos legales por parte de tribunales y jueces (art. 96).

III) EL REGIMEN POLITICO DE LA PROVINCIA SEGUN LA CONSTITUCION DE 1962 — SUS CARACTERES

La Provincia de Santa Fe, de conformidad a su *régimen político*⁵⁸ es un Estado de democracia *clásica* o *política* y que

⁵⁷ Las leyes única y exclusivamente, son las que se encargan de determinar detalladamente cuáles son los servicios personales exigibles en la Provincia.

⁵⁸ El concepto de régimen varía mucho según los distintos autores, ver: JIMÉNEZ DE PARGA y CABRERA, *op. cit.* p. 34; XIFRA HERAS, *op. cit.* I, p. 82; DUVERGER, *Instituciones*, p. 243; ROMANO, *Principii*, p. 143; MORTATI, *op. cit.*, p. 71; quien habla de Constitución material oponiéndola a la Constitución formal, concepto que no acepta BALLADORE PALLIERI, *op. cit.* p. 48. De todos modos BISCARETTI, p. 153, sostiene que el concepto de Constitución material debe equipararse a régimen político. Por éste debe en-

se sustenta o basa en la noción fundamental del reconocimiento a la persona humana su eminente dignidad, a la que considera como supremo valor a cuyo servicio se halla el Estado y como lógica consecuencia la de que todos los órganos del poder público están obligados a respetarla y protegerla (art. 7).

Las notas que caracterizan a nuestro Estado provincial son:

a) La existencia de una Constitución escrita y jerárquicamente superior a las normas legislativas ordinarias, que regulan la organización y el funcionamiento del Estado y sus relaciones con los particulares. Tipifica lo que se denomina *Estado constitucional*, (arts. 1, 2 y correlativos);

b) La sumisión del Estado a las propias normas jurídicas en cualquier campo de su actividad ya sean constitucionales o ordinarias. Tipifica lo que se denomina *Estado de Derecho*. Se asegura la legalidad de la acción de la Provincia y se da la posibilidad a los individuos de hacer declarar inconstitucionales los actos de los órganos estatales contrarios a la Constitución y a las leyes (arts. 93, inc. 1 y 95);

c) La participación del pueblo como elemento políticamente activo, constituido por los ciudadanos, en la formación y ejercicio del gobierno, ejercitando sus funciones en las formas y límites que establecen la Constitución y las leyes (art. 2), quienes se organizan libremente en partidos políticos los cuales concurren a la formación y expresión de la voluntad política del pueblo (art. 29, 6ª parte), con adopción del principio de la mayoría con amplio respeto por las minorías (arts. 32, 36 y 70). Tipifica lo que se denomina *Estado democrático*;

tenderse el conjunto de principios que informan el ordenamiento estatal y constituye una suprema directiva para sus autoridades que debe ser tenido en cuenta en todo momento en el despliegue de las distintas actividades, discrecionales o no. El mismo autor sostiene que "la característica más notable de tal concepto de régimen radica en el hecho de que, aún presentándose en su primer tiempo como concepto puramente político, llega luego a asumir relevancia también jurídica, en cuanto su orientación programática suele penetrarse con la misma estructura de las diversas instituciones estatales, traduciéndose en claras directrices para la actividad de todos los órganos del Estado (que se desprenden, por ejemplo, del eventual preámbulo de la Constitución, de los principios de corrección constitucional, etc.)". (p. 153).

d) El ejercicio de la potestad de gobierno distribuida entre varios órganos estatales supremos, de la misma jerarquía jurídica todos, cada uno de los cuales actúa dentro de su esfera (competencia) con independencia pero en forma coordinada con los otros, ejerciendo una de las funciones del Estado, generalmente llamadas legislativas, ejecutivas (comprensiva de la de gobierno y de la administrativa) y jurisdiccionales (arts. 31, 62 y 83). Tipifica lo que se llama el *principio de la división de poderes*;

e) El reconocimiento a los individuos de la igualdad jurídica en cuya virtud todos aparecen en condiciones de paridad ante la ley (art. 8). Es el llamado *principio de igualdad*.

f) El reconocimiento a los individuos de los derechos fundamentales del hombre, considerados innatos e insuprimibles por el Estado, los que se aseguran mediante garantías efectivas e incluso judiciales (arts. 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 29, 30, 17, 93 inc. 1 y 95). Son los llamados *derechos de libertad civil y política*.

g) La *descentralización del ejercicio de la potestad gubernativa* que lleva a la formación de centros de autoridad locales, municipios y comunas (arts. 106 a 108) ⁵⁹.

Podemos afirmar en definitiva que también es *solidarista* (preámbulo y artículo 1º) y *desarrollista* (Preámbulo, art. 8, 2º parte, 25).

⁵⁹ No obstante el carácter eminentemente administrativo de ambos la verdad es que aparecen con personalidad muy definida y virtualmente insuprimibles en el cuadro de nuestras instituciones.