

GUSTAVO R. ARBALLO

arballo@gmail.com

**Profesor Adjunto de Derecho Público Provincial y Municipal
Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas
Universidad Nacional de La Pampa**

UN CONSTITUCIONALISMO HETEROGÉNEO

Taxonomía comparada de las constituciones provinciales, 1983 - 2007

I. Introducción.

Este trabajo buscará hacer una revisión “numerológica” de cómo ha evolucionado el constitucionalismo provincial desde 1983, y tratará de poner en contexto nuestra fisonomía constitucional comparándola con otros países latinoamericanos.

Nuestra materia prima va a ser, pues, la compilación del articulado de los textos constitucionales, y el tratamiento de esos guarismos como parámetros de comparación. Asumimos que esta observación no será exacta medida de su “densidad normativa”, porque los textos constitucionales usan técnicas legislativas diversas y algunas veces, como ocurre con la constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tienen párrafos más largos aunque el quantum “nominal” de artículos sea aparentemente corto¹. De todas formas, se trata de especificaciones más elaboradas y minuciosas, y mutatis mutandis, asumimos también que un articulado copioso –como el que tienen muchas constituciones provinciales- está hablando de una “promesa constitucional” más “optimista”.

Luego, para afinar un poco el análisis y darle una dimensión cualitativa, vamos a usar una comparación binomial, trabajando con el eje de lo “dogmático” y de lo “orgánico”. Ya Pedro J. Frías hablaba de que en la división parte orgánica *vis à vis* parte dogmática se formalizaba lo que en realidad era, respectivamente, el “diseño de sociedad” y el “diseño de poder” de la Constitución.² En particular, postularemos que esta proporción nos sirve para tener un indicio de cuál es el “peso” relativo en la ecuación derechos/poderes, y esa numerología sí nos dice algo relevante sobre el perfil constitucional de un texto.

II. La evolución constitucional argentina 1983 - 2007

El relevamiento que practicamos nos llevó a compilar los datos que surgen de comparar y revisar lo actuado en este último cuarto de siglo, muy pródigo en el bastante cambiante panorama del constitucionalismo provincial.

¹ El ancho del rango va dado por los puntos límites que se encuentran, precisamente, en la Constitución de la CABA, que tiene –promedio- unas 130 palabras por artículo, y en la de Entre Ríos de 1933, que tiene una media de 65 palabras por artículo. Como se observa, la disparidad es grande en los extremos (el promedio se ubica en el orden de las 90 palabras por artículo).

² Cf. Frías et. al., “*Las nuevas constituciones provinciales*”, Depalma, 1989.

En la siguiente tabla se listan los artículos agrupados, respectivamente, por el número total de artículos, parte dogmática y parte orgánica.³ Las tres columnas de la izquierda presentan los valores agregados, y las de la derecha (Media) los promedios correspondientes a cada momento.

	Total	Dogmática	Organica	Media T	Media D	Media O
1983	4039	1385	2654	183,59	62,95	120,64
2007	5115	2104	3011	213,13	87,67	125,46
Evolución	26,64%	51,91%	13,45%	+ 16,09%	+ 39,27%	+ 4,00%

Tabla 1. Evolución en las constituciones provinciales: Argentina 1983-2007

Considerando constituciones vigentes al 31/7/2007..Para indicar el número "total" de los artículos, hemos excluido del cómputo los artículos que corresponden a disposiciones constitucionales "transitorias" que en algunos casos se encuentran incorporadas a las cartas provinciales.

Hoy, a números redondos, el constitucionalismo provincial en Argentina se podría codificar en 5.000 artículos, 3.000 de parte "orgánica" y 2.000 de parte "dogmática". Y un texto constitucional "promedio" (ajustando decimales) -tendría 88 artículos de parte dogmática y 125 artículos de parte orgánica.

El promedio total de artículos era de 183,59 en 1983 y es de 213,13 en 2007 (en este último se incluyen dos constituciones que no existían hace veinticinco años: la de Tierra del Fuego y la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, lo que hace que el "total" de artículos suba más que el promedio).

Las constituciones son, así, un **16,09 %** más extensas en promedio. Esta cifra parece decir que no ha habido una desmesurada inflación constitucional.

Pero el porcentual puede engañar: cuando se la "traduce" a artículos, el crecimiento promedio es de 29,54 artículos, que no nos parece poco. El desplazamiento más notable se registra en el caso de San Juan, que tiene ahora, con su Constitución de 281 artículos, 85 artículos más en su parte dogmática y 40 artículos más en su parte orgánica: 125 artículos más.

Para representarlo visualmente hemos preparados dos gráficos de dispersión en los que la evolución puede verse en una adaptación "cartesiana", y nos permitirá apreciar la diferente configuración que ha suscitado este -bastante activo- cuarto de siglo "contemporáneo" del constitucionalismo provincial.

³ En esta esquematización, los capítulos o secciones que regulan "régimen electoral" son incluidos en la parte dogmática, por considerarse que son una reglamentación constitucional de "derechos", en particular de derechos políticos. Igualmente, se han contabilizado como expresiones de "parte dogmática" a aquellas que lo son sustancialmente, a pesar de tener un capítulo específico ubicado, en un texto constitucional, *luego* de la descripción y atribución de "poderes".

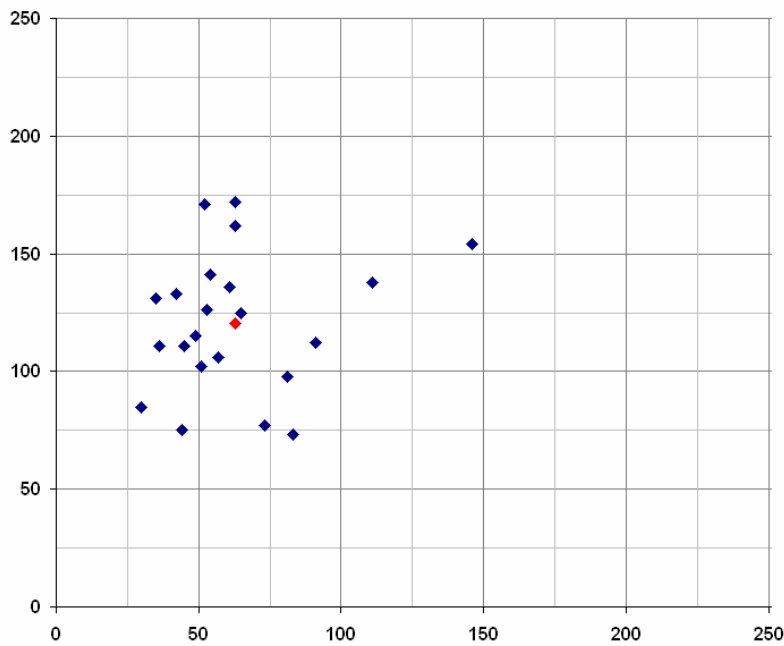


Gráfico 1a. Argentina 1983.

Se grafican los artículos de parte dogmática en el eje horizontal, y los de parte orgánica en el eje vertical. El promedio se indica con la coordenada en rojo.

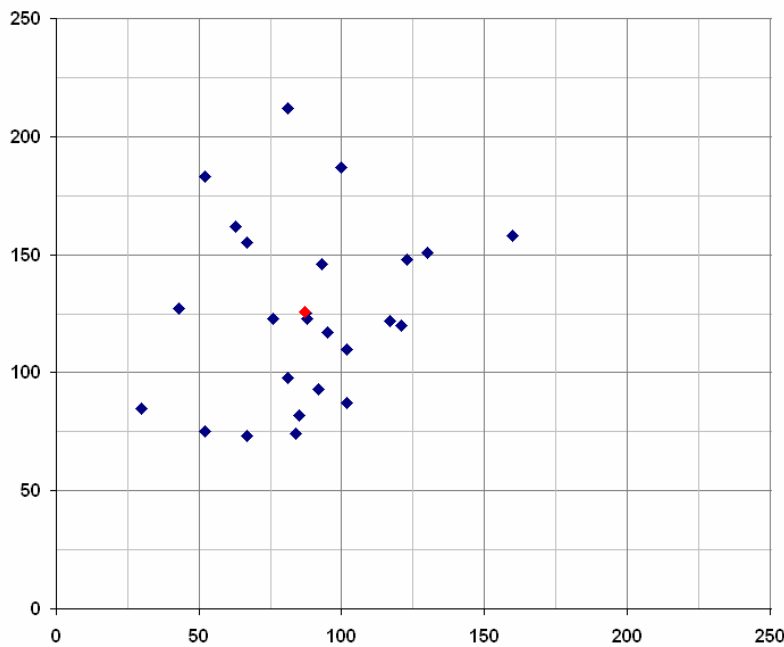


Gráfico 1b. Argentina 2007.

Se grafican los artículos de parte dogmática en el eje horizontal, y los de parte orgánica en el eje vertical. El promedio se indica con la coordenada en rojo.

Otra forma de interpretar este gráfico es que las constituciones más “normatizadoras” y que más se apartan del sobrio modelo de la Constitución Nacional corresponden a provincias chicas, mientras que las “grandes” parecen más reluctantes al cambio.

Siguiendo con nuestro modelo de “dos velocidades”, si volvemos a la comparación entre los Gráficos 1a y 1b, observamos que la configuración actual se “expande” y se “desliza” hacia la derecha en el eje de las abscisas. Esta evolución se puede medir en un porcentual: 34 % era la proporción de los artículos “dogmáticos” sobre el total en 1983; en 2007, esa cifra se eleva al 41 %.

Recordemos que la Constitución Nacional porta *un 33 % de parte dogmática* (43 de 129) artículos. Pero el panorama varía en las provincias: cinco de ellas tienen menos del 30 %, otras cinco superan el 50 %⁴. En este gráfico de barras puede verse un desagregado más puntual, con los datos de cada texto.

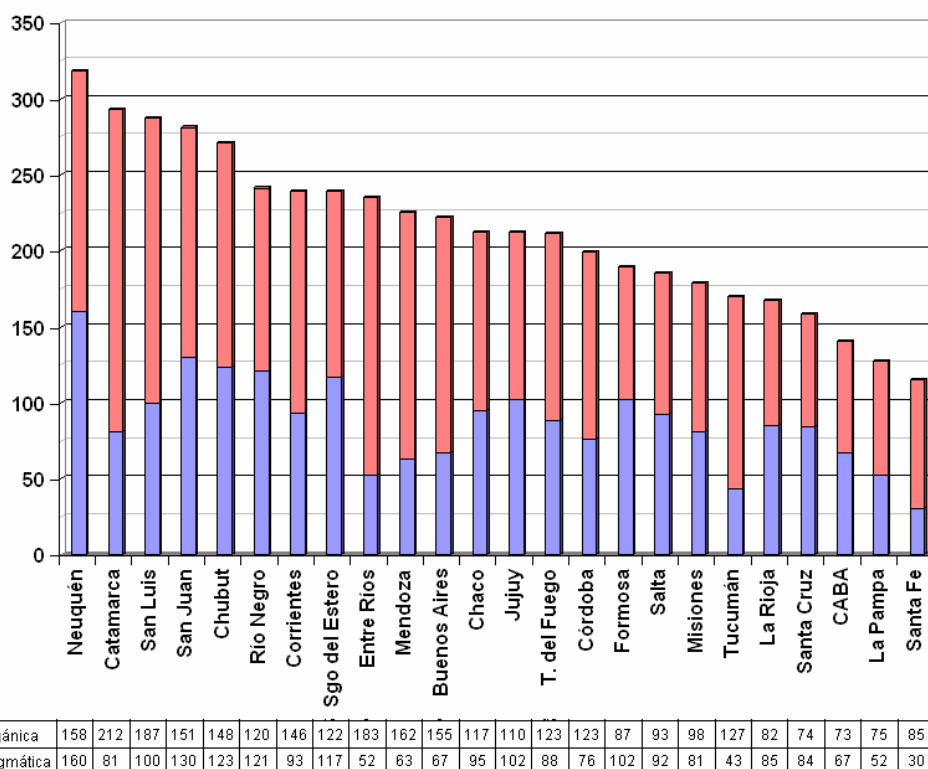


Gráfico 2. Constituciones largas y constituciones cortas.

Constituciones provinciales vigentes a 2007.

⁴ En orden ascendente, los porcentajes son éstos: Entre Ríos, 22,13%; Tucumán, 5,29%; Santa Fe, 26,09%; Catamarca, 27,65%; Mendoza, 28,00%; Buenos Aires, 30,18%; San Luis, 34,84%; Córdoba, 38,19%; Corrientes, 38,91%; La Pampa, 40,94%; Chaco, 44,81%; Misiones, 45,25%; Chubut, 45,39%; San Juan, 46,26%; Ciudad Autónoma, 47,86%; Jujuy, 48,11%; Santiago del Estero, 48,95%; Salta, 49,73%; Río Negro, 50,21%; Neuquén, 50,31%; La Rioja, 50,90%; Santa Cruz, 53,16%; Formosa, 53,97%.

III. Comparación entre tres estados federales: Argentina, Brasil y México

Hemos dicho que el constitucionalismo argentino es heterogéneo. , pero ¿cuán heterogéneo? Para responder esto, vamos a cruzar los datos que tenemos del gráfico de dispersión (1b) y realizar el mismo esquema para las Repúblicas Federales más populosas de Latinoamérica.

Asumimos que trabajar con estas comparaciones en base al número de artículos es factible en la medida en que hay cierta “compatibilidad” en la estructura de las constituciones latinoamericanas. Aunque reiteramos que apoyarse en el número de artículos no una forma totalmente precisa de establecer la "longitud" de una constitución, pero sí puede ser un estimador del peso interno entre el “diseño de sociedad” y el “diseño de poder” de las respectivas constituciones.

Los resultados de nuestro relevamiento de derecho comparado pueden verse sintetizados en esta tabla:

	Total	Dogmática	Organica	Media T	Media D	Media O
Argentina	5115	2104	3011	213,13	87,67	125,46
Brasil	7102	3319	3783	273,15	127,65	145,50
México	4413	1129	3284	142,35	36,41	105,93

Tabla 2. Comparación global: Argentina – Brasil – México

Considerando constituciones vigentes al 31/7/2007. Los datos compilados se listan en el anexo I.

En el caso de México, se han contabilizado en la categoría de “dogmática” (de “principios y derechos”) las disposiciones que establecen fines y objetivos del Estado y que suelen aparecer en una sección de “prevenciones generales”, ubicado generalmente en la parte final (suele ser el anteúltimo capítulo) de los textos constitucionales.⁵ En el caso del Brasil se han contabilizado allí también las disposiciones que fijan las políticas estatales específicas, generalmente en títulos que se nomina “Da Ordem Social” y “Da Ordem Econômica”, también ubicadas en la parte final de los textos constitucionales.⁶

⁵ En la Constitución de Nayarit, que no tiene división en títulos, capítulos, ni secciones, los artículos se han contabilizado conforme a su naturaleza.

⁶ No se han incluido aquí tampoco las disposiciones transitorias. El número de artículos reportado puede no coincidir con el guarismo numeral de los textos, cuando existan artículos intermedios derogados.

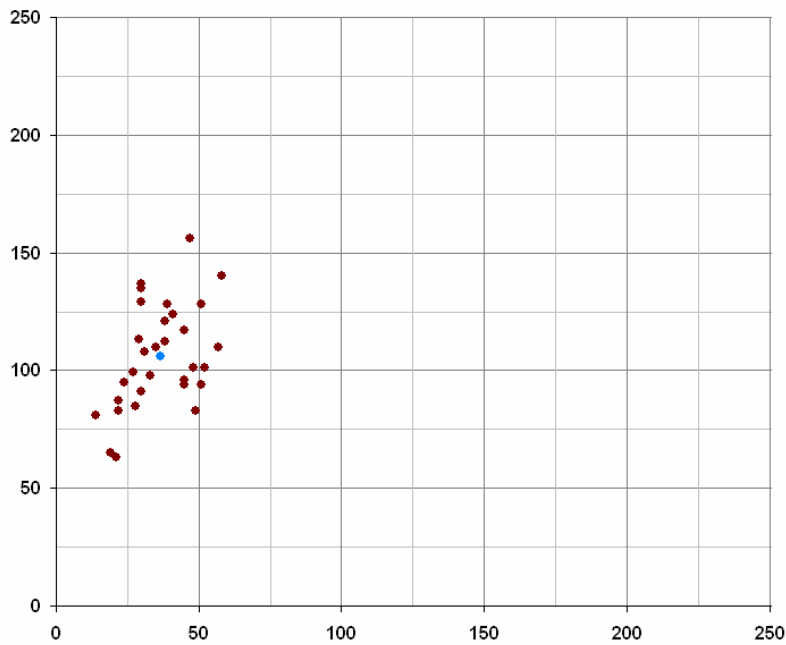


Gráfico 3a. México (31 Estados)

Se grafican los artículos de parte dogmática en el eje horizontal, y los de parte orgánica en el eje vertical. El promedio se indica con la coordenada en celeste.

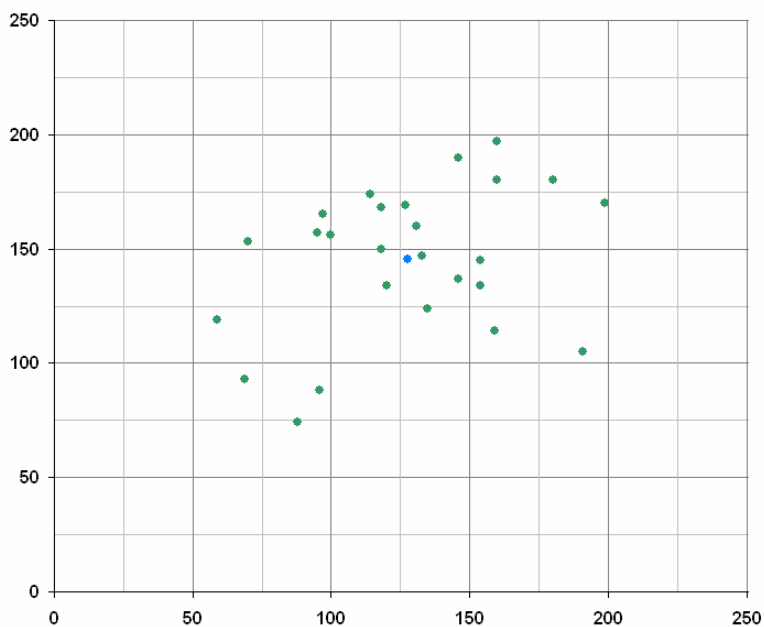


Gráfico 3b. Brasil (26 Estados)

Se grafican los artículos de parte dogmática en el eje horizontal, y los de parte orgánica en el eje vertical. El promedio se indica con la coordenada en celeste.

La comparación entre los gráficos de dispersión de los tres países (gráficos 1b –Argentina-, 3a –México- y 3b –Brasil-, que mantienen la misma escala) puede leerse casi como un corte transversal en el desarrollo del constitucionalismo latinoamericano. Téngase en cuenta que la mayoría de las constituciones estatales de México son de 1918-1919; y la mayoría de las constituciones estatales de Brasil son de 1989. Setenta años no pasan en vano: el sentido de esta evolución también revela las tendencias propias de cada época, y es también un signo de los tiempos.

En Brasil el promedio de artículos total, redondeando decimales, es de 273, desglosados en 128 artículos de parte dogmática y 145 artículos de parte orgánica (el ratio de parte orgánica sobre total es de 46 %). El caso brasileño nos muestra la imagen de un constitucionalismo en expansión. Una expansión exuberante y feraz, que se despliega tanto a lo largo del eje “orgánico” como a lo ancho del eje “dogmático” (con predominancia de éste, lo que le da una configuración “apaisada” a la dispersión).

En México el promedio de artículos, redondeando decimales, es de 142 artículos, desglosados en 36 artículos de parte dogmática y 106 artículos de parte orgánica (el ratio de parte orgánica sobre total es de 25 %). Se observa una marcada similitud en la estructuración de los textos estatales mexicanos, donde la parte dogmática aparece hoy casi como un programa “mínimo”, siendo pocos los Estados que llegan a dedicarle medio centenar de artículos.

Si volvemos a ver el gráfico 1b, que –con la misma escala– esquematiza las constituciones argentinas, y lo comparamos a ojo desnudo con los de México y Brasil, vamos a encontrar en el “caso argentino” una dispersión más abierta que los de los otros dos países. Estamos ante un constitucionalismo que parece ser el eslabón perdido entre el “modelo mexicano” (más “homogéneo”, más “básico”) y el “modelo brasileño” (más “normatizador”, más “optimista”, si se quiere).

¿Significa esto que es un constitucionalismo que está “en transición” desde el modelo mexicano hasta el modelo brasileño? Creemos que no: si se analizan los casos de las últimas reformas en las provincias argentinas, la tendencia que se preanunciaba en las primeras “nuevas constituciones” de la década del ochenta, al menos en lo tocante al articulado, ha menguado su fertilidad y no vemos signos de reanudar la senda de la expansión normativa.

Parece existir una nueva generación de constituyentes menos optimistas, o quizá más sinceros, que vienen a utilizar las ocasiones de reforma para introducir únicamente los cambios a los dispositivos de poder (normalmente, reelección) y “no innovar” con cambios en su “diseño de sociedad”. Aunque claro, muchas veces pasará que se vuelva a la típica maniobra de distracción para lubricar el pasaje de una reforma de tenor “político”: tomar la Constitución y atiborrar su texto de derechos *ad effectum disimulandi*. Pero no deja de ser una suerte, ya que muchas veces se han introducido así “caballos de Troya” que cobraron vida propia y bienvenida carta de ciudadanía dentro del sistema de derechos.

IV. Conclusiones: los datos en perspectiva.

1. Dijimos en la parte II que el argentino era un constitucionalismo “heterogéneo”, y vimos en la parte III que “combinaba” algunos casos de “constituciones cortas” emparentados a la estructura constitucional del “modelo mexicano” (con ratios de dogmática sobre total inferiores al 25 %) y otros propios del “modelo brasileño” (constituciones “largas” en las que la parte dogmática, el “diseño de sociedad”, queda en un pie de igualdad con la parte orgánica, el “diseño de poder”). Pero al ver el “caso argentino”, su trayectoria 1983-2007, y el crecimiento “asimétrico-dogmático” del constitucionalismo provincial, vemos tendencias de desarrollo que revelan perfiles propios en nuestro país.

2. Cabe hacer una evaluación de estas tendencias. Ya se ha hablado *ad nauseam* sobre aquello de las constituciones como “catálogos de ilusiones”, una visión peyorativa que empero tiene algo de verdad: está claro que nadie creería que las provincias que proclaman *más derechos* tienen por eso mismo un estándar de vida mejor, o más libertad, que las de constituciones cortas. Lo han olvidado quienes operaron, en su rol de constituyentes, prodigando la inserción de “derechos” con lógica agregativa de coleccionista bienpensante: *cuanto más, mejor*.

3. También se ha dicho, una y otra vez, que lo que deberíamos hacer con las constituciones no es *reformularlas*, sino *cumplirlas*. No lo repetiremos aquí, y además no es cierto: muchas disposiciones innovadoras y fecundas, tanto de parte “orgánica” como de parte “dogmática”, han surgido desde el constitucionalismo provincial.⁷ Existe un campo amplio para trabajar en el derecho público intrafederal, y no es cierto que el quietismo sea la mejor opción.

4. Lo que sí tendríamos que repensar es la pertinencia y la ventaja que presentan las configuraciones constitucionales desmesuradas. Las visiones sociológicas del asunto pueden ir desde la presunción de demagogia en el constituyente “pródigo” hasta la idea normativista –que no nos es del todo ajena– de que las normas constitucionales tienen efectos mágicos sobre la realidad. Pero técnicamente, el resultado es deficitario, y hasta deletéreo para la fuerza simbólica de un texto constitucional esquizofrénico, en el que sólo nos tomamos en serio el componente estatutario con prescindencia de sus declaraciones y principios. Esto provoca que en la práctica no nos encontremos con verdaderos órdenes *constitucionales* “strictu sensu”, sino meramente *legales*.

⁷ Me remito a la ponencia presentada en este Congreso por la Dra. Gabriela Abalos, “El poder constituyente provincial en el federalismo argentino. Principales notas en el derecho público provincial vigente” (Cf. en especial en su capítulo IV, “Situación actual del Derecho Público Provincial Argentino”).

5. Creo, en este punto, que hay que abogar por un constitucionalismo provincial que, sin sacrificar “la más grande variedad” de que hablaba Joaquín V. González⁸ y sin resignar la ambición ordenatoria y progresista que debe animar a todo texto constitucional, no se erija como una promesa constitucional de cumplimiento “imposible”. Con un texto constitucional moderado y sobrio es posible hablar de la aplicabilidad directa de cláusulas constitucionales; de pensar los principios que ortodoxamente se juzgaran *programáticos* (en el sentido débil de meramente potestativos) como *mandatos de optimización* (sí que vinculan para el legislador, y para el juez) tal como los conceptúa Robert Alexy. Todo eso se dificulta mucho ante la desmesura. Y los textos que se exceden obvian su rol de “andamios”, esa famosa metáfora de Alberdi que tan bien describe el carácter instrumental de las constituciones, y que es la precondition de que podamos entender sus normas en sentido jurídico.

6. La “riqueza” de un texto constitucional no depende de su “densidad”, sino en algún sentido está asociada a su factibilidad. Esto no significa que el constitucionalismo provincial deba resignarse a ser un *no-lugar* del sistema jurídico, una zona de alta densidad retórica pero carente de relevancia.

7. En particular, y a falta de recetas para los constituyentes, sí me parece pertinente decir –casi a modo de obiter dicta en lo que respecta a esta Comisión– que existe un déficit de los juristas con el constitucionalismo local. Pensemos nada más que casi todo lo que sabemos de la Constitución Nacional no está ahí, sino que fue construido a pulso de fallos de la Corte Suprema. Lo cierto es que en muchas provincias esa tarea de desarrollo jurisprudencial está muy relegada, pero no les vamos a echar la culpa a los jueces y tribunales, porque hay también cierta pereza y displicencia en la doctrina y en los operadores del derecho, que a veces no atinan a usar con solvencia la fuente provincial en sus planteos y argumentos.

En lo que a nosotros respecta, nos queda esa deuda a saldar.

ARBALLO, Gustavo. “**Un constitucionalismo heterogéneo. Taxonomía comparada de las constituciones provinciales, 1983 – 2007**”. Ponencia para el XVIII Encuentro Argentino de Profesores de Derecho Constitucional (Paraná, Septiembre 2007). Texto revisado al 31 de julio de 2007.

⁸ La Constitución Nacional “no exige, ni puede exigir, que [las constituciones de provincia] sean idénticas, una copia literal o mecánica, ni una reproducción más o menos exacta o igual de aquella. Porque la Constitución de una provincia es el código en que se condensa, ordena y da fuerza imperativa a todo el derecho natural que la comunidad social posee para gobernarse, a toda la suma originaria de soberanía inherente, no cedida para los propósitos más amplios y extensos de fundar la Nación. Luego, dentro del molde jurídico de derechos y poderes de ésta, cabe *la más grande variedad*, toda la que pueda nacer de la diversidad de caracteres físicos, sociales e históricos de cada región o Provincia, o de sus particulares anhelos o aptitudes colectivas” (González, Joaquín V., “Manual de la Constitución Argentina”, p. 648/649, Ed. Estrada, Buenos Aires, 1959, citado en el voto concurrente de Fayt en “P.J. Santa Fe”, Fallos 317:1195; el subrayado es nuestro).

CONSTITUCIONES ESTADUALES.

Artículos totales (excluyendo transitorios y derogados) y discriminación en parte dogmática y orgánica.

ARGENTINA	Total	Dogm	Org
Buenos Aires	222	67	155
Santa Fe	115	30	85
Ciudad Autónoma	140	67	73
Córdoba	199	76	123
Entre Ríos	235	52	183
Corrientes	239	93	146
Mendoza	225	63	162
Chaco	212	95	117
Misiones	179	81	98
Tucumán	170	43	127
Santiago del Estero	239	117	122
San Juan	281	130	151
Salta	185	92	93
Formosa	189	102	87
Chubut	271	123	148
Neuquén	318	160	158
Río Negro	241	121	120
Jujuy	212	102	110
La Rioja	167	85	82
La Pampa	127	52	75
San Luis	287	100	187
Santa Cruz	158	84	74
Catamarca	293	81	212
Tierra del Fuego	211	88	123

BRASIL	Total	Dogm	Org
Acre	223	70	153
Alagoas	288	114	174
Amapá	360	180	180
Amazonas	288	154	134
Bahia	291	131	160
Ceará	336	146	190
Espírito Santo	283	146	137
Goiás	178	59	119
Maranhão	256	100	156
Mato Grosso	357	160	197
Mato Grosso do Sul	252	95	157
Minas Gerais	299	154	145
Pará	340	160	180
Paraíba	286	118	168
Paraná	259	135	124
Pernambuco	254	120	134
Piauí	262	97	165
Rio de Janeiro	369	199	170
Rio Grande do Norte	162	69	93
Rio Grande do Sul	268	118	150
Rondônia	273	159	114
Roraima	184	96	88
Santa Catarina	296	191	105
São Paulo	296	127	169
Sergipe	280	133	147
Tocantins	162	88	74

MEXICO	Total	Dogm	Org
Aguascalientes	95	14	81
Baja California	113	28	85
Baja California Sur	167	39	128
Campeche	132	49	83
Chiapas	84	21	63
Chihuahua	203	47	156
Coahuila de Zaragoza	198	58	140
Colima	145	35	110
Durango	131	33	98
Guanajuato	145	51	94
Guerrero	126	27	99
Hidalgo	159	30	129
Jalisco	119	24	95
México	149	48	101
Michoacán	162	45	117
Morelos	150	38	112
Nayarit	139	31	108
Nuevo León	153	52	101
Oaxaca	165	30	135
Puebla	142	29	113
Querétaro Arteaga	105	22	83
Quintana Roo	179	51	128
San Luis Potosí	139	45	94
Sinaloa	159	38	121
Sonora	165	41	124
Tabasco	84	19	65
Tamaulipas	167	30	137
Tlaxcala	121	30	91
Veracruz	141	45	96
Yucatán	109	22	87
Zacatecas	167	57	110