

# **LA CULTURA DE LA CONSTITUCIÓN ARGENTINA**

*Conferencia del doctor Antonio María Hernández  
al incorporarse como miembro correspondiente a la  
Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas,  
en sesión pública del 26 de setiembre de 2007*

*Las ideas que se exponen en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores, y no reflejan necesariamente la opinión de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.*

ISSN: 0325-4763

Hecho el depósito legal

© Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas

Avenida Alvear 1711, P.B. - Tel. y fax 4811-2049

(1014) Buenos Aires - República Argentina

[ancmyp@ancmyp.org.ar](mailto:ancmyp@ancmyp.org.ar)

[www.ancmyp.org.ar](http://www.ancmyp.org.ar)

Se terminó de imprimir en Talleres Gráficos Leograf

Rucci 408 - Valentín Alsina - Prov. de Bs. As. en el mes de mayo de 2008.

**ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS  
MORALES Y POLÍTICAS  
JUNTA DIRECTIVA 2007 / 2008**

*Presidente* . . . . . Académico GREGORIO BADENI  
*Vicepresidente* . . . . Académico ISIDORO J. RUIZ MORENO  
*Secretario* . . . . . Académico HUGO O. M. OBIGLIO  
*Tesorero* . . . . . Académico JORGE EMILIO GALLARDO  
*Prosecretario* . . . . Académico FERNANDO N. BARRANCOS Y VEDIA  
*Protesorero* . . . . . Académico HORACIO SANGUINETTI

**ACADÉMICOS DE NÚMERO**

Nómina	Fecha de nombramiento	Patrono
Dr. Segundo V. LINARES QUINTANA ..03-08-76		Mariano Moreno
Dr. Horacio A. GARCÍA BELSUNCE.....21-11-79		Rodolfo Rivarola
Dr. Pedro J. FRÍAS .....	10-12-80	Estanislao Zeballos
Dr. Alberto RODRÍGUEZ VARELA .....	28-07-82	Pedro E. Aramburu
Dr. Natalio R. BOTANA .....	11-07-84	Fray Mamerto Esquiú
Dr. Ezequiel GALLO.....	10-07-85	Vicente López y Planes
Dr. Horacio SANGUINETTI.....	10-07-85	Julio A. Roca
Dr. Carlos María BIDEGAIN.....	25-06-86	Fray Justo Santa María de Oro
Dr. Carlos A. FLORIA.....	22-04-87	Adolfo Bioy
Dr. Leonardo MC LEAN.....	22-04-87	Juan B. Justo
Monseñor Dr. Gustavo PONFERRADA ..22-04-87		Nicolás Avellaneda

Nómina	Fecha de nombramiento	Patrono
Dr. Gerardo ANCAROLA .....	18-12-92	José Manuel Estrada
Dr. Gregorio BADENI.....	18-12-92	Juan Bautista Alberdi
Dr. Eduardo MARTIRÉ.....	18-12-92	Vicente Fidel López
Dr. Isidoro J. RUIZ MORENO .....	18-12-92	Bernardino Rivadavia
Dr. Jorge R. VANOSSI .....	18-12-92	Juan M. Gutiérrez
Dr. Félix LUNA.....	23-04-97	Roque Sáenz Peña
Dr. Víctor MASSUH .....	23-04-97	Domingo F. Sarmiento
Dr. Hugo O. M. OBIGLIO .....	23-04-97	Miguel de Andrea
Dr. Alberto RODRÍGUEZ GALÁN .....	23-04-97	Manuel Belgrano
Dr. Fernando N. BARRANCOS Y VEDIA	28-04-99	Benjamín Gorostiaga
Dr. Dardo PÉREZ GUILHOU.....	28-04-99	José de San Martín
Dr. Adolfo Edgardo BUSCAGLIA.....	10-11-99	Dalmacio Vélez Sársfield
Dr. Juan R. AGUIRRE LANARI .....	27-11-02	Justo José de Urquiza
Dr. Bartolomé de VEDIA .....	27-11-02	Carlos Pellegrini
Dr. Miguel M. PADILLA .....	24-09-03	Bartolomé Mitre
Sr. Jorge Emilio GALLARDO .....	14-04-04	Antonio Bermejo
Dr. René BALESTRA .....	14-09-05	Estaban Echeverría
Dr. Alberto DALLA VÍA.....	14-09-05	Félix Frías
Dr. Rosendo FRAGA.....	14-09-05	Cornelio Saavedra
Embajador Carlos ORTIZ DE ROZAS ....	14-09-05	Ángel Gallardo
Dr. Mario Daniel SERRAFERO.....	14-09-05	José M. Paz
Dr. Juan Vicente SOLA .....	14-09-05	Deán Gregorio Funes

*Palabras de presentación a cargo del  
académico de número Alberto Rodríguez Galán*

Se incorpora esta tarde en su calidad de miembro correspondiente de nuestra Corporación el doctor Antonio María Hernández, y agradezco al señor presidente la distinción que comporta su presentación.

El doctor Hernández es un constitucionalista de nota, reconocido por sus aportes a nuestra disciplina, en el país y en el exterior.

Abogado a los veintiún años, obtiene a los veintiséis el grado de doctor en Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, e inicia una actividad incesante, en la cátedra, en la investigación, en el libro y en conferencias, seminarios y simposios.

Profesor de Derecho Constitucional por concurso, a cargo de la cátedra A en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional antes nombrada, ejercerá asimismo como titular, la de Derecho Público, Provincial y Municipal. En 1999 es designado miembro de número de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, de cuyo “Instituto de Federalismo” es actualmente su Director.

Nuestro recipiendario, en lo institucional, integra la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, que la presidió antes y

ahora lo es honorario, como así también miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional.

Al prologar la obra “*Derecho Constitucional*” escrita por distinguidos juristas, de la que participa el doctor Hernández, el profesor de la Universidad de Bologna Giuseppe de Virgottini, al referirse a los problemas originados por la reforma constitucional de 1994 y sus renovadas interpretaciones jurisprudenciales a la luz de las nuevas ideas y de los nuevos tiempos “... Califica de relevantes a la Escuela de Constitucionalistas” –que integran la Asociación antes aludida y advierte que “... una sólida doctrina constitucional argentina previa a la reforma favoreció el análisis e interpretación de las nuevas instituciones” y destaca que “... autores como Segundo V. Linares Quintana, Jorge Reinaldo Vannossi, Néstor Sagüés y Germán Bidart Campos han contribuido en ese sentido y tienen el reconocimiento de haber mantenido en vivo el pensamiento constitucional en épocas no democráticas”.

Y es este libro “*Derecho Constitucional*” el que representa, a juicio del profesor Virgottini la línea de avanzada de una nueva generación de constitucionalistas argentinos, entre los que se encuentran sus autores, la doctora Susana Albanesse y los doctores Alberto Dalla Vía, Roberto Gargarella, Daniel Sabsay y el propio profesor Hernández. Y es en este orden de ideas que nuestro representado vuelca en el capítulo X de este obra, el resultado de sus renovados estudios e investigaciones, así como sus vivencias profesionales acerca de las emergencias y su afectación del orden constitucional de los derechos, e intenta demostrar –son sus palabras, y a mi juicio lo logra– que esas emergencias “... fueron en muchos casos, el argumento utilizado para afectar en profundidad los principios del estado constitucional y democrático, el sistema republicano y la vigencia de los derechos humanos consagrados en nuestra ley suprema”.

El análisis de aquellas contingencias previstas y no previstas por la Constitución Nacional, los derechos individuales con-

culcados, las inconstitucionalidades de las medidas adoptadas con motivo del “corralito financiero y bancario” mediante leyes y decretos de necesidad y urgencia dictados en su consecuencia; como también la misión del Poder Judicial con su cambio de jurisprudencia respecto a la doctrina clásica de la emergencia, y dirigido a asegurar la vigencia de la Constitución Nacional, que origina el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Provincia de San Luis”, son situaciones que el doctor Hernández estudia en profundidad, y constituyen un aporte trascendente por el rigor sin concesiones con que enuncia los hechos, por el ajuste con que deslinda los factores jurídicos de los políticos y finalmente por los acertados juicios de valor sobre el acontecer que nos conmovió y aún nos conmueve como pueblo, y que él percibió como pocos, por su condición de jurista, por su vocación de servicio para con su país y por la idoneidad demostrada en las altas funciones públicas que ejerció.

Como publicista, nuestro distinguido académico es autor y coautor de más de veinte libros, entre los que cabe señalar el “*Derecho Municipal*”, obra premiada con el accésit al Premio Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires el año 1998, acogido por la crítica especializada como uno de los más completos libros sobre la materia, y en cuyo prólogo el doctor Pedro José Frías nos advierte con su autoridad que es el fruto de las ideas y experiencias del autor de la cátedra y de su quehacer en responsables funciones en los municipios. Y es así porque es profesor eminente en la materia y porque fue concejal electo en la Municipalidad de Córdoba en 1983 y presidente de su Convención Constituyente en 1995.

Su bibliografía es múltiple, y su temática expresa con valentía y precisión su pensamiento ante los diversos problemas institucionales que marcan nuestro tiempo en el país y fuera de él.

“*Encuesta de Cultura Constitucional. Argentina: una Sociedad Anómica*” es el libro del que es coautor que contiene una en-

cuesta de cultura constitucional, con un estudio crítico sobre sus resultados, en el que se destaca el aporte del profesor Hernández por las condiciones antes apuntadas.

Lo mismo acontece con la obra de reciente aparición “*Constitucionalismo en tiempos de emergencia*” de la que nuestro presentado ha sido coordinador y coautor, publicada en tres idiomas, a la que se incorporan los trabajos y deliberaciones, llevados a cabo en la Mesa Redonda, que la Asociación Internacional de Derecho Constitucional y su homónima argentina, realizaron en Córdoba entre los días 24 y 25 de junio de 2005. La jerarquía de los participantes, distinguidos profesores argentinos y de países de diversos continentes, las ponencias presentadas, el intercambio de ideas que suscitó, así como la Introducción de este libro, y el discurso inaugural de esa Mesa Redonda, ambos de autoría del profesor Hernández, indican la importancia para el país de esa reunión y de la publicación a que nos hemos referido.

“*El Caso Fayt y sus implicancias constitucionales*”, publicado por la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, es otro libro del profesor Hernández que ha tenido impactante repercusión.

No voy a observar su posición en el caso que analiza ni las conclusiones a que arriba, pero sí quiero resaltar, al margen de aquéllas, la honestidad intelectual con que las presenta y las desarrolla. Todas las notas que contiene este libro, las de autores que comparten su pensamiento, como las que lo objetan, son minuciosamente transcriptas como para que el lector pueda formularse su propio juicio, ante una materia de trascendencia institucional como es la nulidad por la Corte Suprema de Justicia de la Nación de la reforma de una cláusula en un inciso de un artículo de la Constitución, por una Convención Nacional en ejercicio del poder constituyente derivado. Y sólo lo puede hacer, como lo hizo, un jurista de su talla y de su conducta.

Esa honestidad intelectual que trasunta su obra escrita, es la que sustenta su alto valor científico y es mensaje, cuando la transmite desde la cátedra a sus discípulos.

Lo es también, su palabra, en las cientos de conferencias que ha pronunciado en las más calificadas tribunas del país y del exterior, desde las universidades complutenses, Carlos III, Salamanca, Sevilla y Santiago de Compostela en España; las más destacadas de Italia; Amsterdam en Holanda; Nacional Autónoma de México; Nacional y Católica de Chile; Rutgers y John Hopking de Estados Unidos hasta la de Melbourne en Australia.

Su actuación como legislador fue asimismo destacada. Concejal electo, como se ha recordado, del Municipio de Córdoba (1983); diputado a la legislatura de esa Provincia (1983-1987); presidente del bloque de legisladores de la Unión Cívica Radical (1987-1991); diputado de la nación (1991-1995) y presidente de la comisión de legislación penal de esa Honorable Cámara.

En las elecciones presidenciales de 1995 fue candidato a vicepresidente de la República por la Unión Cívica Radical.

Su obra legislativa (1991-1994) en dos tomos fue publicada por la imprenta del Congreso de la Nación, y denota –como se ha recordado– su brillante labor de congresista.

Su colaboración en el Poder Ejecutivo tanto provincial como nacional fue también relevante.

Subsecretario de Gobierno de la Provincia de Córdoba (1983-1987); asesor en la redacción del Tratado Interprovincial de creación de la Región del Centro en 1998; es nombrado en abril de 2001, por el Presidente de la República, miembro de la comisión que tuvo a su cargo analizar los problemas derivados del contrato de concesión del Sistema Nacional de Aeropuertos.

Pero si su actuación parlamentaria es notable, la que llevó a cabo como convencional constituyente en la Convención Nacional de Reforma de 1994 no fue menor.

Lo manifiesto con la sinceridad de quien no compartió la razón que la motivó, que por otra parte no es el caso de fundarla en este momento, pero ello no es óbice para expresar el respeto que despierta en mi espíritu su trabajo en esta Convención como así también la lectura de su discurso pronunciado en la Cámara de Diputados de la Nación con motivo del tratamiento del proyecto de ley que declaró la necesidad de aquella reforma, para rescatar los valores de nuestra Constitución histórica de 1853/1860.

Pensamos, expresó en esa oportunidad “... que se trata de una reforma parcial a la Constitución, lo cual nos habilita a decir en este instante que nuestro primer acto es el homenaje a los constituyentes de 1853 y 1860, porque se mantiene el espíritu de la Constitución Nacional, porque ella es una creación genuinamente argentina adentrada en la tierra de nuestros mayores “ –y tras exaltar el pacto de 1831 y el Acuerdo de San Nicolás de 1852 afirma– “... que nuestro poder constituyente originario y abierto se inició en mayo de 1810 y se cierra en 1860” y rescata el pensamiento “... del tal vez más grande de los intelectuales argentinos, Juan Bautista Alberdi, la obra del General Justo José de Urquiza y la del pensamiento de Bartolomé Mitre, Santiago Derqui, Domingo Faustino Sarmiento, Vélez Sarsfield, Seguí, Gorostiaga y Juan María Gutiérrez quien precisamente dijo que esta Constitución Nacional es la Nación Argentina hecha ley.

Al adentrarse en la acción de Antonio María Hernández, desde la cátedra o desde el libro, desde sus bancas de diputado provincial o de la nación, o constituyente como desde su propio desempeño en altos cargos públicos, se advierte su continuo ejercicio de la facultad de pensar, y si el pensar es el oficio de superación, –como lo quería Ricardo de Sáenz Hayes–, el esfuerzo que conlleva y el trabajo que demanda es el sentido de la vida del científico, y el contenido del mensaje cuando como maestro lo transmite.

Nuestro admirado y recordado ex presidente el doctor Osvaldo Loudet, médico, filósofo y maestro por antonomasia, al

sostener que la idea y el sentimiento regulan la conducta y que la conciencia moral es interdependiente de la conciencia científica, traía a colación el pensamiento de Poincaré: “La verdad científica y la verdad moral no se las puede separar y el que ama una no puede dejar de amar la otra”. (*Itinerario al margen del tiempo*, Ed. Papiro, Buenos Aires 1972, pág. 73).

Creo que estos pensamientos de tan ilustres hombres de ciencia, que indican conductas en el plano intelectual, en la esperanzada búsqueda de la verdad, son determinantes en el trabajo de don Antonio María, y no puede ser más grato para mí que expresarlo en su incorporación como miembro correspondiente de esta Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.

Esta tarde, nos hablará sobre “*La cultura de la Constitución en Argentina*”. Sus pares aguardamos su contribución señera en el seno de nuestra corporación. Enhorabuena profesor Hernández.

## **LA CULTURA DE LA CONSTITUCIÓN EN ARGENTINA**

Por el académico correspondiente  
DR. ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ

Es para mí un alto honor haber sido designado Académico Correspondiente de esta ilustre Corporación y agradezco con profunda emoción la distinción conferida por los Señores Académicos que la integran.

La Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas fue fundada el 28 de diciembre de 1938, para estudiar ideas políticas y analizar problemas sociales, siendo su primer Presidente el eminente jurista Rodolfo Rivarola y sus Secretarios Guillermo Garbarini Islas y el distinguido historiador Enrique de Gandía, quien fue autor de la historia de la institución, que contó además entre sus miembros a personalidades de la cultura, del derecho, de la política y de la historia como Adolfo Bioy, Octavio Amadeo, Ricardo Levene, Monseñor Miguel de Andrea, Alfredo Palacios y Germán J. Bidart Campos.

Expreso mi particular reconocimiento al Académico Alberto Rodríguez Galán por su discurso de presentación, que ha exhibido una dedicación y generosidad propias de sus reconocidas condiciones profesoraes y caballerescas.

En este momento de excepcional importancia, que de alguna manera es la culminación de tantos años de esfuerzo y compromiso dedicados a la vida pública, a través de la política, la universidad y el derecho, siendo el deber de expresar mi gratitud a mi familia y a mis maestros.

A mi padre, ejemplo de virtudes republicanas; a mi madre, ejemplo de bondad; a mi mujer María Alejandra, que acompañó estoicamente mi compromiso con la vida pública; a mis hijos Luz María, Pilar, Antonio María, Gonzalo y Jaime María, que supieron comprenderme y apoyarme y a mi hermano Álvaro, con quien siempre dialogamos sobre las vicisitudes de la historia y la política nacionales y mundiales y las complejidades y misterios de la condición humana.

Entre mis maestros, el primero fue mi padre, que me enseñó el compromiso cívico y la importancia de la ética indisolublemente unida a la política y en la Universidad Nacional de Córdoba, mi alma mater, recuerdo al comienzo de mi carrera docente al destacado constitucionalista César Enrique Romero y luego a través de los años, a quien tuviera el honor de suceder, tanto en la Cátedra de Derecho Público Provincial y Municipal, como en la Dirección del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Pedro J. Frías, aquí presente.

Seguidamente me referiré al tema *La cultura de la Constitución en Argentina*.

### *I. El concepto de cultura de la Constitución*

Debemos al profesor alemán Peter Häberle, discípulo de Konrad Hesse y de Rudolf Smend, los más profundos estudios para considerar íntimamente vinculadas la cultura y la Constitución<sup>1</sup>. Dicho autor sostiene que la “Constitución no se limita sólo a ser un conjunto de textos jurídicos o un mero compendio de reglas normativas, sino la expresión de un cierto grado de desarrollo cultural, un medio de auto representación propia de todo un pueblo, espejo de su legado cultural y fundamento de sus esperanzas y deseos”<sup>2</sup>. Y agrega: “... la realidad jurídica de todo Estado Constitucional es tan sólo un fragmento de la realidad de toda Constitución viva, que a lo largo y ancho de su texto y contexto no es sino una de sus formas culturales. De ahí que los propios textos de la Constitución deban ser literalmente “cultivados” (la voz cultura como sustantivo proviene del verbo latino *cultivare*) para que devengan auténtica Constitución”<sup>3</sup>.

Así el distinguido jurista define a la cultura constitucional como “la suma de actitudes y de ideas, de experiencias subjetivas, escalas de valores y expectativas subjetivas y de las correspondientes acciones objetivas tanto al nivel personal del ciudadano como al de sus asociaciones, al igual que al nivel de órganos estatales y al de cualesquiera otros relacionados con la Constitución”<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> En particular debe destacarse su obra “Teoría de la Constitución como ciencia de la cultura”. Traducción e introducción de Emilio Mikunda, Tecnos, Madrid, 2000, pero cuya 1ª. Edición fue de 1982 en Berlín, Alemania, bajo el título “Verfassungslehre als Kulturwissenschaft”, Dunccker & Humblot. Allí el distinguido jurista condensa su pensamiento en diez tesis.

<sup>2</sup> Peter Häberle, obra citada, pág. 34.

<sup>3</sup> Peter Häberle, obra citada, pág. 35.

<sup>4</sup> Peter Häberle, obra citada, pág. 36/37. El distinguido profesor en “El Estado Constitucional”, –libro recientemente publicado en Argentina– se ha referido además a la vinculación entre la educación y la Constitución, sosteniendo que la Ley Suprema es un texto escolar y docente, que debe educar para ella misma y que debe propenderse a una pedagogía constitucional donde los principios constitucionales sean los fines de la educación. Nosotros, que compartimos esa visión sobre la importancia de la educación cívica y democrática asentada en los valores constitucionales, no podemos dejar de señalar con gran pena que la reciente Ley Nacional de Educación no menciona entre sus finalidades a la enseñanza de la Constitución.

## II. *El incumplimiento de las leyes en Argentina*

Desde distintas perspectivas se ha señalado este complejo problema en nuestro país,<sup>5</sup> pero nos detendremos particularmente en quienes lo han efectuado desde el derecho.

Ya Juan Bautista Alberdi, con su aguda inteligencia, nos anticipaba la cuestión al preguntarse en “Las Bases”, Cap. XII: “Cómo hacer de nuestras democracias en el nombre, democracias en la realidad? Cómo cambiar en los hechos nuestras libertades escritas y nominales?” Y respondía categóricamente: “Por la educación del pueblo”. Asimismo señalaba más adelante de manera premonitoria en el Cap. XXXIII, que las leyes reglamentarias de la Constitución podían ser un instrumento de “mistificación del gobierno constitucional” y un escollo para la vida de la Ley Suprema. Allí también opinaba que la historia colonial estuvo signada por la arbitrariedad y la violación de las leyes.

Fue Juan Agustín García, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, en su conocido libro “La ciudad indiana” dirigido a la investigación de nuestra historia de los siglos XVII y XVIII, quien señaló que entre los cuatro sentimientos de dicha época se encontraba “el desprecio de la ley”<sup>6</sup>.

Al referirse a la ley en tiempos de la colonia, decía: “... la ley teórica era admirable por su bondad caritativa; las cédulas reales recomendaban el buen trato, la educación y conversión de

---

<sup>5</sup> En la literatura se destaca en nuestra obra más representativa, el Martín Fierro, de José Hernández, donde existen referencias a la injusticia de las leyes –que benefician a los poderosos–, a la necesidad de hacerse amigo de los jueces y en general a la “viveza criolla”, en el marco de un notable relato sobre la vida de un gaucho en conflicto con la sociedad y sus leyes en el siglo XIX. En la música popular argentina no puede soslayarse la aguda letra del tango “Cambalache”, de Enrique Santos Discépolo, que constituye una descripción sociológica y valorativa de la quiebra de nuestras leyes y valores en el siglo XX.

<sup>6</sup> Juan Agustín García, “La ciudad indiana”, 2ª. Edición, Buenos Aires, Ángel Estrada y Cía-Editores, 1909. Este agudo pensamiento de José Manuel Estrada es invocado al comienzo de la obra: “Si conociéramos a fondo los fenómenos de la sociedad colonial, habríamos resuelto las tres cuartas partes de los problemas que nos agobian”. La primera referencia al desprecio por la ley como sentimiento nacional está incluida en el prefacio del libro, pág. 7.

los indios. Pero desgraciadamente, en toda la América española el estudio de la ley escrita es el menos importante e ilustrativo: el derecho, bueno o malo, crece y se desarrolla a raíz del suelo, en el conflicto de pasiones e intereses, amparando a los más hábiles y fuertes; generalmente rastrero, estrecho y cruel, animado por sentimientos bajos y egoísmos feroces”<sup>7</sup>.

Además de referirse a la arbitrariedad de los Cabildos en la regulación del comercio y del monopolio, mencionaba como otra característica la del paternalismo, que hacía depender al pueblo del monarca, considerado como una “encarnación de la Providencia en la tierra”<sup>8</sup>.

García describió el ejercicio de poder omnímodo de las autoridades coloniales y la ausencia de derechos del gaucho, que hizo nacer “... en el fondo de su alma el sentimiento del desprecio de la ley: en su imaginación es el símbolo de lo arbitrario, de la fuerza brutal y caprichosa, encarnada en un funcionario mandón, más o menos cruel y rapaz, un “alcalde pedáneo” ... dispuesto siempre a torcer la vara de la justicia a favor del hacendado prestigioso, con vinculaciones en la capital... Sabe que no tiene derechos, es decir, tiene la impresión clara de que su bienestar, sus cosas, su familia, son átomos insignificantes, que tritura sin mayor preocupación el complicado mecanismo oficial”<sup>9</sup>.

Más adelante expresó que la lucha entre el individuo y el Estado iniciada en la época colonial “... llega a su apogeo con los caudillos, las montoneras y la anarquía, el triunfo completo del

---

<sup>7</sup> Juan Agustín García, obra citada, capítulo sobre “Las Campañas”, págs. 34/35.

<sup>8</sup> Juan Agustín García, obra citada, capítulo sobre “La Administración de la Ciudad”, pág. 151. El autor sostiene que los Cabildos fueron una “triste parodia de los Concejos Castellanos destruidos por Carlos V después de Villamar (pág. 157) y que los regidores eran designados por los cesantes, con aprobación del Gobernador que a veces también designada a los mismos” (pág. 164). Efectúa asimismo una comparación entre los mismos con los norteamericanos señalando el contraste con aquella realidad que mostraba las cartas constitucionales y las prácticas políticas que indicaban una ardorosa defensa de ideales, intereses y propio gobierno.

<sup>9</sup> Juan Agustín García, obra citada, en el capítulo sobre “El proletariado en las campañas”, págs. 262/3.

individualismo”<sup>10</sup>. Y en la Conclusión indicó que los caracteres esenciales de nuestro derecho político son “... el predominio del concepto clásico de Estado-providencia, centralización política, papel inferior y subordinado de las asambleas; y en el pueblo, para acentuar y fortificar estas tendencias, el desprecio de la ley convertido en instinto, en uno de los motivos de la voluntad” y seguidamente aseveró: “Se puede afirmar, sin temor de incurrir en una paradoja, que el país no ha salido del régimen antiguo”.

Finalizamos este breve recuerdo de su pensamiento con una frase que creemos también de inquietante y rigurosa actualidad: “Ahora como antes se deprimen los estudios superiores, especialmente los jurídicos! ¿Será, por Dios, un mal la divulgación del Derecho?”<sup>11</sup>.

Pero sin lugar a dudas, el mayor estudio efectuado sobre la anomia<sup>12</sup> en nuestro país correspondió a Carlos Santiago Nino, profesor de Derecho de la Universidad Nacional de Buenos Aires, con su libro: “Un país al margen de la ley”<sup>13</sup>.

Con una visión interdisciplinaria, Nino demostró con indiscutible brillantez intelectual por qué Argentina tenía una historia fuera de la ley y cómo ello también produjo nuestro subdesarrollo<sup>14</sup>. La tesis central del libro estuvo dirigida a demostrar cómo

---

<sup>10</sup> Juan Agustín García, obra citada, en el capítulo sobre “La administración de la capital”, págs. 298/9.

<sup>11</sup> Juan Agustín García, obra citada, Conclusión, págs. 365/366.

<sup>12</sup> Para el análisis del concepto de anomia, véase Antonio María Hernández, Daniel Zovatto y Manuel Mora y Araujo, “Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica”, Universidad Nacional Autónoma de México, Asociación Argentina de Derecho Constitucional e Idea Internacional, México, 2005, Primera Parte, Consideraciones Preliminares, de mi autoría, págs. 8 y sgts.

<sup>13</sup> Carlos Santiago Nino, “Un país al margen de la ley - Estudio de la anomia como componente del subdesarrollo argentino”, Emecé, Buenos Aires, 1992.

<sup>14</sup> Dijo Nino: “Esta tendencia a la anomia, o más específicamente a la ilegalidad, está involucrada en buena parte de los factores que se señalan como relevantes para explicar la involución del desarrollo argentino, además de tener un poder causal independiente” (Obra citada, pág. 24). Y sostuvo que la anomia argentina era bastante fácil de percibir cómo surgía de la violación masiva de los derechos humanos en la década del 70 a través del terrorismo de Estado y del terrorismo de izquierda. Pero también mencionaba un caso menos dramático: el de la imagen exter-

la anomia operaba en sí misma como factor que producía ineficiencia<sup>15</sup>.

Citando a Jon Elster, en su concepto de que “las normas son el cemento de la sociedad”, sostuvo que las leyes “hacen posible la integridad y subsistencia de las sociedades” y en consecuencia, la “ilegalidad y la anomia, en general afectan la productividad social, al menos bajo un sistema capitalista”, como lo enseñó Max Weber<sup>16</sup>.

Además introdujo una nueva calificación de la anomia para explicar el caso argentino, a la que denominó “boba”, porque la inobservancia de las normas afectaba valores como seguridad y previsibilidad y generaba una acción colectiva ineficiente<sup>17</sup>.

Con notable agudeza y precisión se refirió luego a la anomia en la vida institucional y social de nuestro país, a las normas como herramientas de cooperación y a la salida de la trampa de la anomia, para lo que proponía un proceso de discusión pública y educación popular para promover actitudes de lealtad normativa<sup>18</sup>.

---

na de la sociedad por medio del tránsito en calles y rutas, el aseo en los lugares públicos o la estética urbana (Obra citada, pág. 25). Y luego de referirse a otros aspectos como la corrupción o la involución del crecimiento económico se refería a la inestabilidad política, con estos términos: “Tal inestabilidad política tenía su culminación en los golpes de estado, que como es obvio, constituyeron la expresión máxima de la ilegalidad argentina. Pero hay formas más indirectas en que la inestabilidad política estuvo relacionada con la ilegalidad: los fraudes electorales, como los que se practicaron antes de la Ley Sáenz Peña y en la década infame, y las proscripciones electorales, como la que ocurrió primero con el radicalismo en esa misma década y luego con el peronismo desde 1958 hasta 1973, el abuso de las intervenciones federales, la usurpación por el Ejecutivo de facultades del Congreso, la manipulación de la Justicia, el abuso del estado de sitio, afectaron gravemente la legitimidad subjetiva del sistema político argentino y, en consecuencia, también contribuyeron a la debilidad de la adhesión social hacia él que es precondition para que sea subvertido por la fuerza” (Obra citada, pág. 28).

<sup>15</sup> Carlos Santiago Nino, obra citada, pág. 28.

<sup>16</sup> Carlos Santiago Nino, obra citada, págs. 31/32. Con respecto a esto último, citaba a Max Weber en su libro “La ética protestante y el espíritu del capitalismo”, que expresaba: “... el moderno capitalismo industrial racional necesita tanto de los medios técnicos de cálculo de trabajo, como de un derecho previsible y una administración guiada por reglas formales; sin esto es posible el capitalismo aventurero, comercial, especulador y toda suerte de capitalismo político, pero es imposible la industria comercial privada con capital fijo y cálculo seguro”.

<sup>17</sup> Carlos Santiago Nino, obra citada, pág. 40.

<sup>18</sup> Carlos Santiago Nino, obra citada, Caps. 2, 3, 5 y 6 respectivamente, cuya lectura hemos recomendado especialmente.

Finalmente Nino caracterizó la anomia como antidemocrática, pues se trata de la inobservancia de normas que deben ser sancionadas por la regla de la mayoría luego de un proceso de discusión, y en nuestro caso significaba una deficiencia en la materialización de la democracia, porque implicaba la existencia de bolsones de autoritarismo<sup>19</sup>.

No podemos dejar de recordar que destacados juristas miembros de esta Academia también se refirieron a este problema social y cultural que nos afecta tan hondamente. El primer Presidente, Rodolfo Rivarola, indicó a comienzos del siglo XX los problemas que atravesaba especialmente el federalismo; el maestro Segundo V. Linares Quintana, a través de sus obras, no dejó de señalar las violaciones constitucionales operadas en materias como el federalismo y las emergencias, entre otras; Germán J. Bidart Campos, reiteradamente analizó los incumplimientos de la Ley Suprema, deteniéndose en aspectos como las inconstitucionalidades por omisión y las limitaciones a los poderes de emergencia<sup>20</sup>; Pedro J. Frías hizo lo propio en su prédica incansable a favor de la descentralización del poder; Jorge R. Vanossi también abordó esta temática en muchas de sus obras y más recientemente al incorporarse como Miembro de la Academia Nacional de Ciencias<sup>21</sup>; Gregorio Badeni, actual Presidente, igualmente ha cuestionado las actitudes que lesionan la fuerza normativa tanto en sus obras como en sus intervenciones periódicas; Alberto Dalla Vía, por su parte, ha criticado también el incumplimiento de la Constitución y en particular, por el exceso de emergencias y Juan Sola, desde su Tesis Doctoral, nos señaló el uso abusivo e inconstitucional de las intervenciones federales.

---

<sup>19</sup> Cfr. Carlos Santiago Nino, obra citada, Epílogo, pág. 272.

<sup>20</sup> Asimismo fue Presidente Honorario del “Foro Nacional de Abogados contra el Corralito” hasta su muerte, exhibiendo un especial compromiso en la lucha por el Derecho, frente a la emergencia económica que todavía continúa.

<sup>21</sup> Su discurso se tituló “El derecho: su crucifixión y su glorificación”, pronunciado el 23 de abril de 2007.

Además, otro distinguido miembro de la Academia, como Natalio Botana, desde la politología, insistentemente se ha referido a nuestras deficiencias en materia de cultura política, constitucional y legal desde sus libros y columnas periodísticas.

Por nuestra parte, en la obra “Las emergencias y el orden constitucional” sostenemos la tesis de que a lo largo de la historia se han utilizado generalmente los institutos de emergencia para violentar el sistema constitucional, el orden republicano y la vigencia de los derechos humanos<sup>22</sup>.

En las palabras preliminares de dicho libro decíamos: “Los argentinos hemos vivido estos últimos meses una crisis muy profunda que afectó de manera estructural a todos los aspectos de la vida nacional. Frente a esta situación, pensamos desde hace tiempo que se hace necesario un análisis introspectivo sobre lo que somos individualmente y como sociedad, para entender por qué uno de los países con mayores perspectivas a comienzos del siglo XX pudo llegar a la penosa situación actual. Y así, luego de arribar a un diagnóstico, tratar de elaborar planes para un futuro distinto, más acorde con los proyectos y sueños que tuvimos inicialmente como país.

Estamos convencidos que esa formidable tarea requiere humildad, decisión y ejemplaridad ética para cambiar conductas y valores individuales y sociales y en consecuencia, la educación, la ciencia y la tecnología deberán convertirse en instrumentos fundamentales de este proceso, en consonancia además, con la era del conocimiento en que estamos inmersos.

Desde nuestra responsabilidad como Profesor de Derecho Constitucional y abogado comprometido en la defensa de derechos individuales afectados, consideramos que el mejor aporte

---

<sup>22</sup> Antonio María Hernández, “Las emergencias y el orden constitucional” en sus dos ediciones: 1ª, Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 2002 y 2ª ampliada, Universidad Nacional Autónoma de México y Rubinzal-Culzoni Editores, México, 2003, con Prólogo de Diego Valadés.

que podemos hacer en esta instancia tan dolorosa es contribuir al estudio y debate de uno de los problemas más graves que nos afectan, como es el de la anomia.

Hace no mucho tiempo, en un libro notable titulado “Un país al margen de la ley” –que debiera ser de imprescindible lectura y que fue su testamento intelectual–, Carlos S. Nino desde una convergencia del derecho, la filosofía y la sociología demostró con claridad por qué Argentina es un país con pronunciada tendencia general a la ilegalidad y cómo ello era una de las causas de nuestro subdesarrollo.

Ahora, con su misma intención, pero con una visión más específicamente vinculada a lo jurídico-constitucional, destinamos este ensayo al análisis de los procesos de emergencia y el orden constitucional, para intentar demostrar desde esta óptica, cómo y por qué se produjo la decadencia de nuestro Estado de Derecho a lo largo de nuestra historia institucional y cómo podemos efectuar modificaciones en la actualidad y en el futuro, con la finalidad de afirmar definitivamente los valores del Estado Constitucional y democrático de Derecho.

Estamos convencidos que aunque esta experiencia particular no puede trasladarse a otros países latinoamericanos, sin embargo se puede advertir que la problemática de las emergencias y el orden constitucional en general ha sido común a nuestras realidades institucionales, produciéndose consecuencias similares en cuanto a la vigencia irrestricta del Estado de Derecho”<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Cfr. Antonio María Hernández, “Las emergencias y el orden constitucional”, obra citada, págs. 1 y 2, 2ª. Edición. Allí se analiza el problema de las emergencias en la historia institucional de nuestro país, con el estudio de los institutos de emergencia previstos por la Constitución como intervención federal, estado de sitio, decretos de necesidad y urgencia y delegación legislativa; de los institutos prohibidos como los del art. 29 y de los institutos de emergencia no previstos por la Ley Suprema. Se considera especialmente la inconstitucionalidad del corralito financiero y bancario. Se postula la necesidad de subordinar las emergencias al orden constitucional para impedir la decadencia de nuestro Estado de Derecho.

Asimismo en otras obras de nuestra autoría<sup>24</sup> hemos puntualizado las sistemáticas violaciones producidas a las leyes y constituciones nacionales.

### *III. La encuesta sobre cultura constitucional en nuestro país*

Esta permanente preocupación por uno de los problemas jurídicos y culturales que juzgamos más complejos y delicados de nuestro país, nos llevó a aceptar inmediatamente la propuesta que lanzó el Dr. Diego Valadés<sup>25</sup> a las Asociaciones Nacionales de Derecho Constitucional asistentes al Congreso sobre Cultura y Sistemas Jurídicos Comparados, realizado en el Distrito Federal de México en 2004, de realizar encuestas sobre cultura constitucional en los países de América Latina.

En el carácter que teníamos de Presidente de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional logramos el apoyo económico de Idea Internacional, cuyo Director Regional para América Latina era el Dr. Daniel Zovatto, para poder realizar la citada encuesta, que fue publicada como el libro “Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica”, de Antonio María Hernández, Daniel Zovatto y Manuel Mora y Araujo, editado conjuntamente por la Universidad Nacional Autónoma de

---

<sup>24</sup> Como nuestros libros “Derecho Municipal” en sus distintas ediciones de 1984 y 1997 de Depalma, Buenos Aires y de 2003 de la Universidad Nacional Autónoma de México, México; “Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994”, Depalma, Buenos Aires, 1997; “Integración y globalización: rol de las regiones, provincias y municipios”, Depalma, Buenos Aires, 2000; “El Caso Fayt y sus implicancias constitucionales”, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba, 2001 y “Derecho constitucional”, en coautoría con Susana Albanese, Alberto Dalla Via, Roberto Gargarella y Daniel Sabsay, Editorial Universidad, Buenos Aires, 2004, entre otras obras y artículos.

<sup>25</sup> A la sazón Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y uno de los coautores del libro “Cultura de la Constitución en México” junto a Hugo Concha Cantú, Héctor Fix Fierro y Julia Flores, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004. La invitación fue formulada por Valadés en el acto de presentación de dicho libro en el seno del Congreso.

México, la Asociación Argentina de Derecho Constitucional e Idea Internacional, en México, 2005.

En la Introducción del libro, expusimos junto a Daniel Zovatto: “Esta obra de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional (AADC) y de IDEA Internacional sobre la cultura de la Constitución en Argentina, está destinada al análisis de las actitudes, percepciones y valores de la sociedad argentina sobre la Ley Fundamental y la legalidad.”...”Los lineamientos del estudio están basados en uno similar efectuado en México por especialistas de la Universidad Nacional Autónoma, que hemos adaptado a nuestra realidad. Precisamente en el Prefacio del libro “Cultura de la Constitución en México” (Concha Cantú, Fix-Fierro, Flores y Valadés, UNAM, México, 2004) que sirvió de referencia a esta obra, se hace mención a la alta valoración que de la Constitución tienen los entrevistados, al desconocimiento de la población sobre la Ley Suprema, a la falta de credibilidad y confianza en las instituciones, al endurecimiento de la sociedad por los problemas de la inseguridad y la violencia, etc. En este sentido se observa, en el caso argentino, y sin perjuicio de diferencias importantes, una problemática coincidente con la mexicana en torno a las conflictivas relaciones entre ley y sociedad.”

“El trabajo que estamos presentando es de carácter interdisciplinario –jurídico, político y sociológico– y ha sido elaborado con base en una encuesta nacional de opinión que no tiene precedentes en Argentina. Su objetivo inmediato es reflexionar sobre uno de los problemas más graves que presenta nuestro país, cual es el incumplimiento de las leyes y de la Constitución, con la finalidad de invitar a una reflexión y debate profundos en busca de la plena vigencia del Estado Constitucional y Democrático de Derecho. Existe asimismo, un objetivo mediato, que es el de analizar comparativamente esta cuestión en Latinoamérica, dado que esta investigación formará parte de otras similares que se realizarán en el futuro”<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Véase “Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica”, obr. Cit., págs. 1/2.

Sobre el contenido de las tres partes del libro, sosteníamos: “La primera está destinada a la presentación general de la obra y contiene las consideraciones preliminares, las consideraciones teóricas y metodológicas y el perfil de la población entrevistada. La segunda parte, contiene cuatro capítulos de análisis de la encuesta de opinión sobre: 1) Las percepciones sobre el modelo de sociedad, los derechos y los valores; 2) Las percepciones sobre la democracia y sus valores, reglas, representación y poder; 3) El grado de conocimiento institucional y 4) Actitudes, opiniones y percepciones sobre la Constitución. La tercera parte presenta las conclusiones y propuestas, complementando el aporte mediante sugerencias que promuevan el cambio de la realidad existente en este aspecto en el país. A ello se agrega un anexo estadístico con toda la documentación referida a la encuesta de opinión.”<sup>27</sup>.

Como no podemos detenernos por razones de brevedad en el análisis de toda la obra, estimo conveniente concentrarnos en algunas conclusiones del estudio de las *percepciones sobre la Ley y la Constitución*, en el Cap. IV de nuestra autoría.

Con respecto a la *falta de respeto a la Ley*, en el punto 1 “Argentina y los argentinos frente a la ley”, se expresa: “En nuestro país existe un alto grado de percepción sobre la falta de respeto a la ley. En efecto sólo un 11% de los encuestados estima que se respetan las leyes y la Constitución, mientras que un 86% sostiene que los argentinos viven la mayor parte del tiempo al margen de la ley.

Adicionalmente, se afirma que apenas un 8% de los ciudadanos respetan las leyes y la Constitución, debido a que ellos se valoran a sí mismos como desobedientes y transgresores (88%).

Estas conclusiones fundamentales son comunes a todos los sectores entrevistados, pues no se advierten mayores diferencias

---

<sup>27</sup> Véase “Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica”, obr. Cit., pág. 3.

en las opiniones de los distintos grupos por edad, residencia, sexo o educación. No obstante, se puede advertir que existe una mayor conciencia de este problema en los sectores juveniles y en los de menores estudios. En tal sentido, es curioso advertir que mientras los que tienen estudios terciarios y más opinan en un 86% que los argentinos son desobedientes y transgresores, dicho porcentaje se eleva al 90% entre los que tienen estudios secundarios incompletos<sup>28</sup>.”

En el punto 2, “El cumplimiento de la ley”, se indica: “No obstante las cifras recién citadas, cuando se pregunta en qué medida los distintos actores sociales cumplen la ley, la mayoría de las personas sostienen que sí lo hacen (82%), y acusan a los demás de no hacerlo, atribuyéndoles sólo un cumplimiento del 32%. Esta percepción es aún más grave en cuanto al Gobierno Nacional, ya que sólo le reconocen respetar la ley en un 22%. Todavía es peor la opinión en relación con los gobiernos provinciales, donde el cumplimiento de la ley según los encuestados sólo alcanza un 19%.

Nuevamente se advierte una diferencia entre la franja de jóvenes de 18 a 29 años y la de 60 años y más en relación al cumplimiento de la ley, pues mientras los primeros la estiman en un 77%, los segundos alcanzan un 89%. Un comportamiento similar se aprecia al considerar la variable del sexo: el masculino llega a un 80% y el femenino a un 85%.

Con respecto al Gobierno Nacional o Federal y el respeto a la ley, la percepción no es uniforme entre los distintos grupos, destacándose que son los jóvenes entre 18 y 29 años los que le atribuyen un cumplimiento de sólo el 17%, mientras que los mayores de 60 años en cambio estiman que alcanza el 27%. El promedio del 22% emerge de los grupos intermedios de 30 a 44 años

---

<sup>28</sup> Véase “Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica”, obr. Cit., págs. 81/82.

(22%) y 45 a 59 años (23%). Tampoco existe igualdad en la percepción de quienes habitan el Área Metropolitana (21%) y las ciudades del interior (23%), que le atribuyen un mayor cumplimiento de la ley<sup>29</sup>.”

En el punto 3 “Razones por las que se respeta la ley”, se concluye: “En esta pregunta, el 44% de los encuestados respondió que respeta la ley por ser un deber moral, un 37% porque ello beneficia a todos, un 9% para no perjudicar a la familia y amigos, un 8% para evitar castigos y un 1% para no ser criticado por los demás.

En la primera respuesta por porcentaje, no hubo uniformidad entre los distintos grupos, ya que mientras los jóvenes lo hicieron en un 41%, los mayores de 60 años llegaron al 51%; en el área metropolitana hubo un 42% y en el interior del país un 47%. En cuanto a la variable sexo, los hombres obtienen un 42% y las mujeres un 47%. Estas cifras revelan una mayor proporción de respeto a la ley por razones morales entre los mayores, los residentes en el interior del país y las mujeres<sup>30</sup>.

En el punto 4, “Excepciones en la aplicación de la ley”, se observa: “La frase “*Hay momentos en los que es necesario desobedecer la ley*” originó un 48% de respuestas en desacuerdo y un 8% muy en desacuerdo, pero es importante destacar que hubo un 36% de respuestas afirmativas y un 5% muy de acuerdo, lo que significa que un 41% de los entrevistados admitió la desobediencia de las leyes en ciertos momentos<sup>31</sup>.”

En el punto 5, “Universalidad en la aplicación de la ley”, se dice: “Se trató de analizar este importante tema mediante la for-

---

<sup>29</sup> Véase “Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anónima”, obr. Cit., págs. 82/83.

<sup>30</sup> Véase “Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anónima”, obr. Cit., págs. 83/84

<sup>31</sup> Véase “Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anónima”, obr. Cit., págs. 84/85.

mulación de la siguiente pregunta: “*En su opinión, ¿es justo o es injusto que se aplique la ley estrictamente si una persona...?*”. Y los distintos supuestos eran: vender drogas, contaminar el ambiente, golpear a un familiar, pasa una luz roja, se cuelga o roba la luz, consume drogas y no paga impuestos.

En general se observó que existieron altos porcentajes en los casos de venta de drogas (95%), contaminación del ambiente (91%), golpear a un familiar (91%) y pasar una luz roja (82%), mientras que en los otros supuestos los porcentajes descienden: colgarse o robar luz (67%), consumir drogas (64%) y no pagar impuestos (63%), con opiniones similares en los distintos grupos encuestados.

No obstante, se puede señalar que el porcentaje es mayor entre las mujeres cuando se trata de la aplicación estricta de la ley en caso de golpear a un familiar, y que el porcentaje es menor entre los jóvenes y personas que residen en el área metropolitana y que tienen mayor educación cuando se trata del consumo de drogas.

Se puede advertir entonces, una actitud que coincide con la falta de respeto a la ley antes observada en las primeras preguntas de la encuesta”<sup>32</sup>.

En el punto 6, “La violación de la ley”, se lee: “En este aspecto, los resultados de la encuesta son altamente preocupantes pues se percibe que quienes más violan la ley –por menciones sumadas– son en orden descendente: primero, los políticos, con un 74%; segundo, los policías, con un 56%; tercero, los funcionarios públicos, con un 49%; cuarto, los jueces, con un 41%; quinto, la gente, con un 27%, sexto, los abogados, con un 19% y séptimo, todos, con un 5%.

---

<sup>32</sup> Véase “Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica”, obr. Cit., págs. 85/86.

La percepción de que los políticos y policías violan la ley aumenta entre los más jóvenes, mientras que los hombres y personas de mayor educación mencionan a los políticos en porcentaje más alto. En el área metropolitana y en los niveles medios de edad crece el porcentaje de los que creen que los funcionarios públicos violan con más frecuencia la ley.

Con respecto a los abogados, es en la franja de los mayores de edad, de los que residen en las ciudades del interior y de los hombres donde crece el porcentaje de los que piensan que ellos violan la ley”<sup>33</sup>.

En el punto 7, “La protección contra los abusos de autoridad”, se observa: “En esta importante cuestión la percepción de los encuestados en un 90% es que la gente se encuentra insuficientemente protegida de los abusos de autoridad del Estado. Este porcentaje altísimo todavía se incrementa a un 92% entre los jóvenes, personas que residen en las ciudades del interior del país y personas con mayor educación”<sup>34</sup>.

Con respecto al *conocimiento de la Constitución*, en el punto 1, “El significado de la Constitución Nacional”, se expresa: “La mayoría de los encuestados respondió espontáneamente la pregunta acumulando la mayor cantidad de menciones sumadas en estos conceptos: “la que rige el país y la sociedad y la convivencia” (20), “supremo u órgano máximo” (19), “algo que se debe cumplir” (16) y “conjunto de normas, reglas, leyes” (14). En menor medida sostuvieron: “derechos y obligaciones” (11), “un libro que nadie quiere obedecer o ley que nadie quiere obedecer” (5), “una medida del gobierno” (2), “algo que no sirve, obsoleto, un libro más” (2), los que no saben (13) y los que no contestaron (3).

---

<sup>33</sup> Véase “Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica”, obr. Cit., pág. 86.

<sup>34</sup> Véase “Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica”, obr. Cit., pág. 87.

Esto nos hace concluir que la percepción del significado de la Constitución es apenas relativa en el país, pues existe un considerable número de respuestas que revelan desconocimiento”<sup>35</sup>.

En el punto 2, “La importancia de la Constitución Nacional”, se lee: “En este aspecto, un 89% se inclinó por considerarla muy importante (52%) e importante (37%), frente a un 11% que sostuvo la poca importancia (8%), ninguna importancia (2%) y que no sabían (1%). Se percibe la mayor importancia de la Constitución entre los sectores de más edad, los que residen en las ciudades del interior del país y con superior educación”<sup>36</sup>.

En el punto 3, “El cumplimiento de la Constitución Nacional”, se concluye: “Un amplio porcentaje de la población (85%) percibe el incumplimiento de la Constitución (19% ningún cumplimiento, 66% poco cumplimiento). Esta es una convicción generalizada entre los distintos grupos encuestados. Por el contrario, sólo un 13% considera que la Ley Suprema se cumple bastante (11%) o mucho (2%)”<sup>37</sup>.

En el punto 4, “Los derechos constitucionales más violados”, se dice: “En la percepción de los encuestados, los derechos más violados –por menciones sumadas– en orden decreciente, son: primero, de trabajar (65); segundo, de aprender (28); tercero, de reclamar, hacer huelgas o protestas (20); cuarto, de circular y transitar libremente (17); quinto, de enseñar (14); sexto, de prensa y libertad de expresión (10); séptimo, de comerciar y de propiedad (7 cada uno); octavo, de religión (2) y noveno, de asociarse (1).

En cuanto a las opiniones sobre violaciones del derecho de trabajar, el porcentaje más alto se observa en el área metropolitana, pero esta preocupación es común a todos los grupos.

---

<sup>35</sup> Véase “Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica”, obr. Cit., pág. 87.

<sup>36</sup> Véase “Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica”, obr. Cit., págs. 87/88.

<sup>37</sup> Véase “Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica”, obr. Cit., pág. 88.

Respecto al derecho de aprender, el porcentaje mayor se observa en el área metropolitana, en las mujeres y en las personas con más alta educación.

En relación al derecho de reclamar, el porcentaje más elevado se aprecia en los sectores jóvenes y de los que viven en las ciudades del interior.

Sobre el derecho de transitar libremente, el mayor índice se encuentra en el área metropolitana y en las personas de 60 años o más. Finalmente, las personas de mayor educación son las más preocupadas por las violaciones del derecho de propiedad”<sup>38</sup>.

En el punto 5, “El conocimiento de la Constitución Nacional”, se aprecia: “Prácticamente el 77% de los encuestados desconoce la Constitución Nacional, según la suma de los que conocen poco (62%) o nada (15%) de ella. En cambio, un 22% declara conocer entre bastante (19%) y mucho (3%). Las personas de mayor edad (23%) y las de mejor educación (34%), son las que sostienen en mayor proporción tener bastante conocimiento de la Ley Suprema.

Los índices más altos de poco conocimiento se presentan en los jóvenes y personas de 45 a 59 años, en los que residen en las ciudades del interior del país y en quienes tienen estudios secundarios incompletos.

El sector que responde tener el mayor porcentaje de desconocimiento de la Constitución es el de los que tienen menor educación. Aquí se aprecia de manera evidente que el grado de conocimiento de la Constitución está estrechamente vinculado al nivel educativo.

Con respecto a la pregunta sobre el año en que se dictó la Constitución Nacional, sólo hubo un 28% de respuestas correc-

---

<sup>38</sup> Véase “Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica”, obr. Cit., págs. 88/89.

tas, y entre éstas cabe destacar la distancia que separa al grupo con menores estudios (con sólo un 14% de aciertos) frente al que posee títulos terciarios o más (con un 51%).

En relación a la pregunta sobre el año de la última reforma constitucional, hubo un 30% de respuestas acertadas, apreciándose como en el caso anterior, una nítida diferencia entre el grupo de estudios secundarios incompletos (18%) con el de mayor nivel educativo (48%).

La pregunta sobre los cambios incorporados en la última reforma arrojó también un resultado decepcionante en las distintas menciones sumadas, ya que en 69 ocasiones se dijo no saber y en 4 no se contestó. Entre los que respondieron sobre algunos de los temas, hubo 16 que citaron la reelección presidencial, 4 la duración de los mandatos, 3 la reforma laboral, 1 los derechos del niño, 1 los tratados internacionales de derechos humanos, 1 la ley de educación, 1 un senador más, 1 la reforma del colegio electoral por el voto directo de Presidente y Vicepresidente y 1 otras reformas”<sup>39</sup>.

En el punto 6, “La difusión de la Constitución Nacional”, se indica: “La pregunta sobre quién le habló a usted de la Constitución Nacional por primera vez arrojó a la escuela con un 85% de respuestas y al hogar con un 9%, lo que reafirma la importancia de la educación cívica.

En cuanto a la pregunta sobre dónde se escucha hoy hablar de la Constitución, sumaron en primer lugar 68 menciones los medios de información, seguidos de 40 la escuela, 20 el hogar, 14 el trabajo y 3 la iglesia o templo, con 12 casos de ningún lugar.

---

<sup>39</sup> Véase “Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica”, obr. Cit., págs. 89/90.

En cuanto a las menciones sobre la escuela, las mismas aumentan entre los jóvenes, las mujeres y las personas con mayor educación”<sup>40</sup>.

En el punto 7, “La reforma de la Constitución”, se observa: “Un 56% de los entrevistados respondió que debe reformarse la Constitución, mientras que un 30% sostuvo que hay que dejarla como está y un 13% dijo no saber. Los grupos con mayor inclinación por la reforma son los jóvenes entre 18 y 29 años, los que viven en el interior, las mujeres y los que tienen el ciclo secundario cumplido. En cambio, el mayor apoyo en contra de esa idea se encuentra entre los sectores de más edad y de mayor formación educativa.

Entre el grupo que manifiesta no conocer nada de la Constitución, la posición sobre la reforma alcanza un 53% de adhesiones. Respecto a la pregunta sobre quiénes deberían participar para reformar la Constitución, un 88% responde que los ciudadanos, un 66% los indígenas, un 65% las ONG, un 63% el Congreso, un 62% el gobierno, un 61% el Presidente, un 40% los partidos políticos y un 39% los representantes de las Iglesias. Llama la atención que un 55% de los entrevistados se opone a que los partidos políticos participen de la reforma, seguido de un 54% para los representantes de las distintas iglesias.

En relación a la pregunta sobre si deben participar en la reforma las personas que no saben de leyes, un 50% lo aprueba frente a un 41% que no lo hace y un 7% que responde “en parte”. La primera opinión tiene su más alto respaldo entre los que poseen mayor nivel educativo, mientras que la opinión contraria encuentra su soporte entre los de menor formación.

---

<sup>40</sup> Véase “Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica”, obr. Cit., págs. 90/91.

En definitiva, también aquí se advierte el alto grado de desconocimiento de la Constitución antes señalado”<sup>41</sup>.

En el punto 8, “El desconocimiento de las Constituciones Provinciales”, se concluye: “Es más notorio aún el grado de desconocimiento de las Constituciones Provinciales, ya que este alcanza el 91% entre los que conocen poco (48%) y nada (43%) de ellas, y además un 2% ni siquiera contesta. Un escaso 7% declara conocerlas entre bastante (6%) y mucho (1%).

Resulta notable la diferencia entre los índices de ningún o poco conocimiento de las ciudades de Buenos Aires, del Área Metropolitana y de Rosario con las de Córdoba, San Miguel de Tucumán o Mar del Plata, ya que las primeras exhiben un grado mucho mayor de desconocimiento de las Constituciones Provinciales. Por ejemplo, declara no tener ningún conocimiento el 48% de los encuestados de Buenos Aires, el 50% del Gran Buenos Aires y el 60% de Rosario que contrasta nítidamente con el 25% de Mar del Plata, el 30% de Córdoba o el 31% de Mendoza”<sup>42</sup>.

En el punto 9, “El desconocimiento de la Carta Orgánica Municipal de Córdoba”, se expresa: “La encuesta realizada en la ciudad de Córdoba, –por ser la única ciudad de las encuestadas que posee su propia Carta Orgánica– reveló asimismo un alto grado de desconocimiento de la misma (86%), según la sumatoria entre los que manifestaron conocerla poco (32%) y nada (54%), con un 8% además, que no supo o no contestó la pregunta. Sólo un escaso 6% declaró conocerla entre bastante (3%) y mucho (3%)”<sup>43</sup>.

En las Conclusiones, escritas por todos los coautores de la obra, se concluye: “En resumen, un orden social e institucional

---

<sup>41</sup> Véase “Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica”, obr. Cit., págs. 91/92.

<sup>42</sup> Véase “Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica”, obr. Cit., pág. 92.

<sup>43</sup> Véase “Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica”, obr. Cit., págs. 92/93.

donde la ley no se cumple, no es respetada por los ciudadanos ni por los dirigentes, y donde el Estado no impone ni garantiza su cumplimiento, es la visión que una mayoría de los argentinos tenemos de nuestra propia sociedad. Esa percepción se extiende al ámbito de la Constitución Nacional y se correlaciona con la baja confianza en las instituciones del Estado. Es el cuadro de una sociedad *anómica*”<sup>44</sup>.

Y se dice más adelante: “Este estado de anomia está reclamando urgentes acciones de reformas tendientes a desarrollar y arraigar en la sociedad argentina una verdadera “cultura de la legalidad”. Empero, debemos ser conscientes de que no es posible avanzar por el sendero de las reformas legales sin el correlato de una adecuada observancia de las mismas, ya que ello produciría en la población no solo una mayor frustración sino el riesgo de una agudización de los de por sí ya bajos niveles de credibilidad

---

<sup>44</sup> Véase “Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica”, obr. Cit., pág. 98. Y se expresa seguidamente: “Estos datos evidencian la gran paradoja que hoy caracteriza a la sociedad argentina. Por un lado, una gran demanda de legalidad, una alta valoración de la Constitución y una demanda de líderes capaces de manejarse con apego a las leyes. Pero, por el otro, una sociedad que conoce y cumple poco su Constitución, que se autocalifica mayoritariamente como transgresora, que en lugar de asumir como propia la responsabilidad de este incumplimiento prefiere transferirla a los “otros”, en la que un 41% opina que hay momentos en que es necesario desobedecer la ley, un 38% sostiene que si piensa que tiene razón está dispuesto a ir en contra de lo que manda la ley, y un 23% que no está dispuesto a obedecer una decisión que no le gusta aunque esta haya sido adoptada por la mayoría.

Existe asimismo una demanda de igualdad, tema no menor, ya que de su satisfacción depende en gran medida la credibilidad en las instituciones. En este sentido, la encuesta pone de manifiesto otro dato preocupante, cual es la alta desconfianza y falta de credibilidad que afecta a las instituciones, sobre todo al Congreso y a los partidos políticos.

Particularmente grave es la alta desconfianza que aqueja a la justicia, la cual va en aumento a medida que pasamos de los jueces inferiores a la Corte Suprema de la Nación. El Poder Judicial es una piedra fundamental en todo sistema republicano. Sin embargo, dos décadas después del inicio de la democracia, las largas demoras de la justicia, las dificultades para el acceso a la misma, el deterioro de su infraestructura, su falta de independencia y las sospechas de corrupción que pesan sobre algunos de sus miembros, han traído un aumento de la desconfianza ciudadana en este poder a la vez que una fuerte sensación de impunidad.

Encontramos un aceptable nivel de conocimiento sobre el funcionamiento institucional, si bien se advierte cierto grado de confusión, particularmente en lo que refiere a las funciones del Congreso y a las del Presidente de la Nación en perjuicio del primero y en beneficio del segundo. Ello es un reflejo del hiperpresidencialismo argentino, que ha violentado de manera sistemática el equilibrio de poderes previsto en la Constitución Nacional aun durante estas dos décadas de gobiernos democráticos.

y legitimidad de las principales instituciones. Estamos pues ante un problema complejo, profundo, que no tiene ni puede tener respuestas simples y puntuales. Su solución demanda, por el contrario, una estrategia integral, continua y de largo aliento”<sup>45</sup>.

Finalmente, los autores presentamos las siguientes propuestas: “De todo lo hasta aquí analizado surge que el objetivo prioritario es el de lograr la plena vigencia de la Constitución Nacional y de las leyes, a los fines de un correcto funcionamiento de nuestras instituciones republicanas en el marco del Estado constitucional y democrático de Derecho.

Ello supone la plena vigencia de los derechos, deberes y garantías de los ciudadanos y un adecuado sistema de equilibrios y controles entre los poderes.

En este sentido y sin pretender efectuar una enumeración exhaustiva, nos permitimos recomendar las siguientes acciones:

---

Uno de los activos más importantes logrados en los últimos 22 años de vida democrática en la Argentina es que los argentinos valoran y apoyan a la democracia. Los datos de la encuesta no dejan duda al respecto, siendo consistentes con muchos otros estudios. A la vez, prevalecen altos niveles de insatisfacción en relación con el funcionamiento de la democracia. A nivel comparado latinoamericano, y según datos del Latinobarómetro 2004, Argentina tiene uno de los niveles más altos de apoyo a la democracia (72%) pero, al mismo tiempo, un nivel bajo de satisfacción con su desempeño. Hay un considerable porcentaje de “demócratas insatisfechos” (34%), pero eso no quiere decir que haya una mayoría a favor de gobiernos militares o de otro tipo de sistemas no democráticos.

Lamentablemente, este apoyo a la democracia no se ha visto acompañado de un desarrollo similar en relación con la vigencia de un régimen republicano y del fortalecimiento del Estado de Derecho. Por el contrario, lejos de haber ido consolidándose progresivamente un régimen republicano democrático, hemos caminado en sentido inverso. Sus atributos principales –el control ciudadano del poder del estado, el equilibrio de poderes, la transparencia y la publicidad de la cosa pública–, siguen débiles o ausentes.

Tampoco hemos logrado un fortalecimiento del Estado de Derecho, es decir de “... la subordinación de todo poder al derecho, desde el nivel más bajo hasta el más alto” (Norberto Bobbio). Constatamos en cambio, a la luz de los datos de la encuesta, que existe una falta de correspondencia entre leyes y creencias. La ciudadanía no cree ni en quien hace las leyes (congresistas), ni en quien las ejecuta (gobernantes) ni en quien las interpreta y aplica (justicia); y, a veces, no establece con demasiada precisión a quien cabe cada una de esas funciones”. (Obr. Cit., págs. 98/100).

<sup>45</sup> Véase “Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica”, obr. Cit., pág. 102.

1. Fortalecer el accionar del Congreso de la Nación y de los otros cuerpos legislativos, para el efectivo cumplimiento de sus funciones de legislación y control político de los órganos ejecutivos. Esto significa terminar con la legislación de emergencia y las prácticas abusivas de los decretos de necesidad y urgencia y legislación delegada.
2. Garantizar la independencia efectiva de los jueces respecto de los poderes políticos y de otros grupos de presión o interés y llevar a cabo una reforma profunda de los procedimientos judiciales.
3. Impulsar y profundizar la educación cívica y democrática en todos los niveles de la educación. No puede olvidarse al gran jurista austriaco Hans Kelsen cuando sostuvo que la primera obligación de la democracia era la educación para la misma. Esto importa la revisión de los planes de estudio en los distintos niveles, tanto del Ministerio de Educación de la Nación como de las Provincias y Municipios.
4. Crear una Comisión en cada Cámara del Congreso, así como en las Legislaturas provinciales y Concejos Deliberantes, para dar adecuado seguimiento y control al cumplimiento de las leyes y ordenanzas sancionadas.
5. Asegurar la instrumentación efectiva del derecho de acceso a la información para lograr no solo un gobierno más transparente sino también una sociedad más participativa e informada.
6. Avanzar en la reforma política, en los aspectos relativos al sistema electoral, a la democratización, modernización y fortalecimiento de los partidos políticos, con especial detenimiento en la financiación de la política. Impulsar, asimismo, la formación y capacitación de la dirigencia de los partidos políticos, con estudios interdisciplinarios, entre los que se destaque la ciencia políti-

ca, el derecho constitucional, el derecho público provincial, el derecho municipal y el derecho administrativo, además de la historia argentina y la historia constitucional. En este sentido se debería dar estricto cumplimiento al artículo 38 de la Constitución Nacional que ha previsto la asignación de fondos a los partidos políticos con esta finalidad.

7. Fortalecer la plena vigencia de la libertad de prensa y de expresión. Lograr el apoyo de los medios de comunicación, públicos y privados, para que estos lleven a cabo una campaña pedagógica destacando la importancia de la Constitución, las leyes y las instituciones.
8. Crear un Centro de la Constitución Nacional, para la conservación, difusión y estudio de nuestra Ley Suprema, en la histórica ciudad de Santa Fe, que fuera sede de nuestro primer Congreso Constituyente. Un notable ejemplo en la materia es el Centro de la Constitución de los Estados Unidos, inaugurado hace poco tiempo en la ciudad de Filadelfia.
9. Exigir conocimientos de la Constitución en los exámenes para empleos y cargos públicos que se concursen, así como también para el otorgamiento de la ciudadanía argentina.
10. Modificar los planes de estudio de las Facultades de Derecho para incluir la enseñanza del Derecho Público Provincial y del Derecho Municipal, ya que es esencial profundizar el conocimiento correspondiente a las Constituciones Provinciales y a las Cartas Orgánicas Municipales”.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Véase “Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica”, obr. Cit., págs. 104/107.

*IV. Breves reflexiones sobre el análisis comparativo  
de las encuestas de cultura constitucional de  
Argentina, Bolivia y México*

Tal como lo habíamos anticipado, la realización de encuestas de cultura constitucional y de la legalidad es un proyecto regional para América Latina, que está en pleno desarrollo, con el impulso del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y de Idea Internacional, en el cual estamos participando.

Se han realizado hasta ahora 3 encuestas: la de México, en enero de 2003, sobre 1800 casos y publicada en el libro “La cultura de la Constitución en México”(2004); la de Argentina, en noviembre de 2004, sobre 1000 casos y publicada en el libro “Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica” (2005) y la de Bolivia, en octubre de 2006, sobre 3300 casos y publicada en el libro “El estado de la opinión: los bolivianos, la Constitución y la Constituyente” (2007). Para el futuro inmediato se prevé otra encuesta en Ecuador, donde estuvimos en 2007 junto a la Licenciada Julia Flores, de México y están avanzadas las gestiones para que ello se lleve a cabo en Colombia y en otros países de Centroamérica y el Caribe.

Precisamente la socióloga Julia Flores, del Area de Investigación Aplicada y Opinión del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, es autora del “Análisis comparativo de las encuestas de cultura constitucional en tres países: Argentina, Bolivia y México” (2007), trabajo del que mencionaremos algunos datos que nos parecen los más relevantes.

En cuanto al desconocimiento total o amplio de la Constitución, la cifra del 77% en Argentina se eleva al 93% en Bolivia y México, mientras que el incumplimiento de la Ley Suprema alcanza al 49% en Bolivia y se eleva al 85% en Argentina y al 87% en México.

El acuerdo con la frase “Las leyes deben obedecerse siempre” es de un 46% en México, 56% en Argentina y 76% en Bolivia y la respuesta a *quién viola más las leyes* tiene el mismo orden en Argentina y México: los políticos, los policías, la gente, los funcionarios, los jueces y los abogados, mientras que en Bolivia, aparecen en el segundo lugar los ricos.

El acuerdo con la democracia como mejor forma de gobierno alcanza el 46,8% en México, el 57,9 en Bolivia y el 71% en Argentina y la preferencia de un líder respetuoso de las leyes aunque no fuera fuerte es de un 58% en México, un 68% en Argentina y un 71% en Bolivia.

La investigadora señala al concluir su análisis que a pesar de las diferencias en las estructuras sociales y políticas, las sociedades argentina, boliviana y mejicana comparten estos factores comunes:

- a) “Una distancia entre el país real y el legal.
- b) La existencia de una brecha entre las aspiraciones y expectativas de la población y la realidad.
- c) Una débil cultura de la legalidad.
- d) La aspiración al establecimiento pleno del estado de derecho y la cabal instauración de un sistema democrático.
- e) En el plano normativo, la igualdad en la aplicación de la ley y el estricto apego a las normas aparecen como las aspiraciones más difundidas, y a la vez, las menos satisfechas para la población.
- f) En el plano práctico, se construye una mirada escéptica y negativa de la legalidad: se observa una gran desconfianza y valoraciones negativas de las instituciones encargadas de impartir y procurar justicia.
- g) En este contexto, la Constitución –a pesar de ser poco conocida– es altamente valorada como el lugar simbólico de protección de derechos y el ámbito donde se plas-

man las aspiraciones para obtener mejores condiciones de vida.

- h) Es más alta la probabilidad de que la gente obedezca la ley cuando existen confianza y credibilidad en la imparcialidad de los procedimientos utilizados por las autoridades e instituciones que imparten y procuran justicia.
- i) De la información de estas encuestas se desprende que es improbable que en el corto plazo se encuentren dadas las condiciones para el desarrollo de una cultura de la legalidad y el pleno cumplimiento de la ley en México, Argentina y Bolivia si no se instaura un cambio en los procesos de la impartición y procuración de la justicia”.

Por nuestra parte, insistimos finalmente en dos reflexiones: primero, en la necesidad e importancia de avanzar en criterios interdisciplinarios para el estudio del tema que nos ocupa, para nosotros uno de los más graves y problemáticos de Argentina y de América Latina.

Segundo, que debemos profundizar la lucha por el Derecho a la que se refería Von Ihering, para la elevación de la cultura política y jurídica de nuestros países.