

RECENSIÓN

HERNÁNDEZ, Antonio María; Barrera Buteler, Guillermo (Coords.), *Derecho Público Provincial*, 3ª edición, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2020, 944 pp.

MARÍA GABRIELA ÁBALOS¹

La escuela cordobesa de Derecho Público aporta nuevamente un gran baluarte en el fortalecimiento del federalismo argentino. Es la tercera edición de la importante obra sobre derecho público provincial que resalta el trabajo pasado y presente de los miembros de las cátedras homónimas de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba. Cabe rescatar ilustres antecedentes, como fue la primera edición (Lexis Nexis, 2008, 662 pp.), en conmemoración de los primeros cien años de la inauguración de dicha cátedra, seguida

1. Doctora en Ciencias Jurídicas y Sociales; Especialista y Magíster en Magistratura y Gestión Judicial; Profesora titular de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Cuyo; Profesora titular de Derecho Constitucional y de Derecho Público Provincial y Municipal; Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Mendoza. Jueza del Tribunal de Gestión Judicial Asociada en lo Tributario de Mendoza. Vocal de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Miembro del Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos. Miembro del Instituto de Derecho Constitucional de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales. Miembro correspondiente de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Correo electrónico: mgabalos@itcsa.net.

de la segunda edición (Abeledo Perrot, 2011, 698 pp.). En esta línea, las fuentes de inspiración fueron, sin duda, el libro *Introducción al Derecho Público Provincial*, del maestro Pedro José Frías², y su *Derecho Público Provincial*³.

En la obra en comentario, como en las dos ediciones anteriores, se advierte el merecido reconocimiento a los hacedores de esta disciplina. Desde la dedicatoria se rinde homenaje a Juan Bautista Alberdi, junto a los profesores de la mencionada cátedra cordobesa, empezando por Arturo M. Bas, siguiendo por Luis Eduardo Molina, Carlos R. Melo y, por supuesto, el querido y recordado Pedro José Frías, de quien se mantienen sus trabajos, cual testimonio de un pensamiento actual y provocador. También cabe destacar la continuidad de los autores en las tres ediciones pues, además de Pedro José Frías, se reiteran y actualizan las enseñanzas de Alberto R. Zarza Mensaque, Luis Cordeiro Pinto, Arturo H. Iturrez, Armando Mayor y Ricardo Vergara, con la atenta y dedicada coordinación de Antonio María Hernández y Guillermo E. Barrera Buteler, actuales profesores titulares de las dos cátedras de Derecho Público Provincial de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba.

Esta tercera edición contiene dieciocho frondosos capítulos que abarcan los contenidos fundamentales de la materia. Los primeros cuatro capítulos están a cargo de Antonio María Hernández, que comienza con el Capítulo I dedicado a la denominación, objeto, método, fuentes del Derecho Público Provincial, sin duda la parte más rica con el recorrido de normas nacionales (Constitución, tratados y leyes) y la fisonomía y caracterización de las distintas normas provinciales. Seguidamente, el Capítulo II trata los sistemas políticos federales, comenzando con la Convención de Filadelfia de 1787 y la influencia de *El Federalista*, analizando la clasificación de los sistemas políticos federales (integrativos, devolutivos, simétricos, asimétricos, duales y de coordinación, centralizados y descentralizados, presidencialistas y

2. Frías, Pedro, *Introducción al Derecho Público Provincial*, Buenos Aires, Depalma, 1980.

3. Frías, Pedro, *Derecho Público Provincial*, Buenos Aires, Depalma, 1985.

parlamentaristas), lo cual podría ser completado con la obra de Hernández sobre federalismos comparados⁴.

Luego nos encontramos con dos capítulos sobre federalismo argentino: uno, con las cuestiones políticas e institucionales y, el otro, con el desarrollo de los aspectos económicos y fiscales. Se advierte una diferencia con la segunda edición, que concentraba ambos temas en un solo capítulo, mientras que esta tercera se desdobra, dado que se incluyen cuestiones actuales, como las consecuencias acaecidas en este año 2020 por el impacto de la emergencia sanitaria producida por el COVID-19. Así, en el Capítulo III se recuerdan los antecedentes históricos de nuestro federalismo, su evolución y se analiza la reforma de 1994 en lo relativo a los órdenes de gobierno, la conformación del Senado, la distribución de competencias, la intervención federal, los partidos políticos, lo cual podría ser complementado con otras obras de Hernández como, por ejemplo, *Federalismo y Constitucionalismo Provincial*⁵. Mientras que el Capítulo IV profundiza sobre los aspectos económicos y fiscales del federalismo, desde el análisis de la distribución de competencias tributarias, la coparticipación y el llamado de atención por el incumplimiento constitucional, pasando por la importante función del banco federal y el debate en torno a la autonomía municipal en lo económico financiero. Se ponen de resalto los efectos disvaliosos del hiperpresidencialismo y la centralización fiscal, denunciándose su agravamiento con las normas dictadas en función de la emergencia sanitaria desatada por el COVID-19. Finaliza este capítulo con las veinte propuestas para fortalecer el federalismo, un verdadero desafío que merece ser tenido en cuenta.

Se da paso seguidamente a los aportes de Pedro José Frías, en su recordado trabajo sobre el federalismo como sistema, donde desarrolla con precisión su propuesta de concertación, acompañado por el aporte excelente de Guillermo Barrera Buteler sobre los elementos, caracteres, principios de la relación federal, y sus acertadas aprecia-

4. Hernández, Antonio María, *Estudios de Federalismo comparado. Argentina, Estados Unidos y México*, Santa Fe, Rubinzal Culzoni, 2018.

5. Hernández, Antonio María, *Federalismo y Constitucionalismo Provincial*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2009.

ciones sobre los sujetos, que obliga, sin duda, a releer su importante y siempre actual obra, *Provincias y Nación*⁶.

El Capítulo V nos trae el estudio del Estado provincial de la mano del profesor Luis Cordeiro Pinto, que se encarga de analizar los elementos de población, territorio, poder, el contenido de la autonomía provincial, los requisitos y exigencias de la intervención federal hasta los servicios públicos, analizados en clave comparada a partir de las distintas constituciones provinciales.

Vuelve el profesor Hernández con el Capítulo VI, referido al poder constituyente provincial, con un rico análisis del caudal constituyente local y su evolución tanto antes de 1853/60 como después de la sanción del texto nacional. Lo completa con los distintos procedimientos de reforma constitucional a nivel provincial, sus aspectos sobresalientes, abordando también la problemática que acarrea la declaración de inconstitucionalidad de una reforma. Podría agregarse, como antecedente enriquecedor en la historia del constitucionalismo local, la impronta constituyente de Manuel Belgrano, vertida en la Proclama y el Reglamento para el régimen político y administrativo y reforma de los pueblos de Misiones, redactados en el campamento de Tacuarí el 30 de diciembre de 1810, puesto que suponen un importantísimo ensayo, no solo de norma constitucional escrita, sino de programa de gobierno⁷.

En este recorrido, el Capítulo VII, de la mano del profesor Arturo Iturrez, se ocupa de las provincias en la Nación, con el detalle de la distribución de competencias, el análisis de las atribuciones delegadas, reservadas, prohibidas, excepciones, concurrentes y compartidas, sumándole las relaciones interprovinciales. Seguido por el Capítulo VIII que, con gran profundidad, nos ofrece Guillermo Barrera Buteler, sobre el delicado tema del dominio y la jurisdicción federal, provincial y municipal, analizando las disposiciones anteriores y pos-

6. Barrera Buteler, Guillermo, *Provincias y Nación*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1996.

7. Ábalos, María Gabriela, "El primer ensayo de constitución escrita de la revolución de Mayo", *Revista Debates de Actualidad. Homenaje al Bicentenario; Asociación Argentina de Derecho Constitucional*, julio-diciembre de 2010, Año XXV, nro. 203; Santa Fe, Ed. Rubinzal Culzoni, diciembre 2010, pp. 41-46.

teriores a la reforma de 1994, complementando con el estudio de la jurisdicción federal sobre bienes del dominio provincial en relación a los ríos, los mares adyacentes y los yacimientos de hidrocarburos. Cierra el capítulo con el análisis de la jurisdicción provincial y municipal sobre bienes de dominio federal con el inciso 30, del artículo 75, sobre los establecimientos de utilidad nacional y el alcance de las potestades de policía e imposición de provincias y municipios.

Vuelven las enseñanzas del querido profesor Alberto Zarza Mensaque que, en el Capítulo IX, enriquece la obra con el tratamiento de la problemática de las provincias en las relaciones interjurisdiccionales, con el análisis de los tratados interprovinciales, las regiones y los convenios internacionales en visión comparada, observando las cláusulas constitucionales nacionales que ingresaron a partir de la reforma de 1994, y las normas contenidas en las constituciones provinciales.

A partir del Capítulo X comienzan los estudios del Derecho Público Provincial comparado estrictamente, ya que el maestro Pedro José Frías arranca con los preámbulos y declaraciones generales en el constitucionalismo provincial, analizando en perspectiva comparada aspectos de la forma de gobierno y de Estado, de la defensa de la democracia, los cultos, hasta la prelación de las normas.

Seguidamente, el Capítulo XI está a cargo de los coordinadores de esta edición, Antonio M. Hernández y Guillermo Barrera Buteler; se ocupan, el primero, de los derechos y deberes en el constitucionalismo subnacional que se completa con los aportes del segundo, sobre las atribuciones de las provincias en materia de declaraciones, derechos y garantías. Merece especial mención la contribución novedosa que introduce Barrera Buteler, de la mano del denominado margen de apreciación provincial, que supone la potestad local de ensayar su propio diseño institucional y de imprimir en las instituciones provinciales su identidad particular, configurando un ámbito de originalidad local. Es este autor quien en el XXIII Encuentro de Profesores de Derecho Constitucional, organizado por la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, en Resistencia, Chaco, en agosto de 2017, plasma este pensamiento en su trabajo sobre "Justicia y federalismo" y que luego es estudiado por la doctrina y adoptado por la jurisprudencia (v. gr., *Castillo, Carina Viviana y otros c/ Provincia de Salta - Mi-*

nisterio de Educación de la Prov. de Salta s/ amparo, sentencia del 12 de diciembre de 2017, *Fallos*: 340:1795, entre otros).

Sigue Barrera Buteler con el Capítulo XII sobre Derechos Políticos en un rico planteo de derecho comparado provincial, nacional e internacional, citando a los principales instrumentos internacionales sobre derechos humanos, rescatando los principios de soberanía y de representación, marcando las características del sufragio, los sistemas electorales, los partidos políticos, los mecanismos de democracia semi-directa con sus características principales en las distintas provincias.

El Capítulo XIII nos ofrece un amplio panorama de la recepción de las garantías de la mano del profesor Arturo Iturrez, en una propuesta general, para dar paso al profesor Alberto Zarza Mensaque, con la particularización del amparo individual y colectivo, el *hábeas corpus*, el amparo por mora y el *hábeas data*, mostrando claramente el avance del Derecho Público Provincial que, con anterioridad a la reforma nacional de 1994, ensaya la constitucionalización de estos institutos de garantía de los derechos.

Por su parte, los Capítulos XIV, a cargo de Alberto Zarza Mensaque; XV, de la mano de Luis Cordeiro Pinto, y XVI, de la pluma de Ricardo Vergara, ofrecen un profundo análisis de las particularidades locales en el diseño del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo y del Judicial, incluyéndose el Jurado de Enjuiciamiento respectivamente. En el Legislativo, afora el debate en torno a la uni y la bicameralidad, la configuración y caracterización de cada una, las apreciaciones sobre los temas de Derecho parlamentario, revisando los textos constitucionales provinciales. Se agrega el Ejecutivo, con la diversidad en su recepción local, analizando aspectos de elegibilidad, duración, reelección, responsabilidad; para dar paso al Judicial y las herramientas receptadas en el constitucionalismo provincial en aras a garantizar su independencia, modalidades de designación y remoción con el estudio del jurado de enjuiciamiento.

En esta línea se suma el completísimo Capítulo XVII, a cargo del profesor Armando Mayor que, con gran esmero, se dedica a los órganos de control y auxiliares en los textos constitucionales provinciales. El abordaje se encara desde seis partes, acompañadas con aportes doctrinarios y clarísimos cuadros comparativos, muy útiles para visualizar la riqueza del análisis comparado. La primera parte está

dedicada al control y la participación en una perspectiva horizontal y vertical, interna y externa. El control de la hacienda pública ocupa la segunda parte, con el estudio de los tribunales de cuentas, los juicios de cuentas, los controles externos, contadurías y tesorerías generales, auditorías y sindicaturas, mostrando la diversidad y los puntos de acuerdo que ofrecen las provincias. También se ocupa del control de la legalidad administrativa con el tratamiento de las fiscalías de Estado y de investigaciones en la tercera parte, seguida por la cuarta parte, con el Defensor del Pueblo y sus principales aristas en torno a sus funciones, duración, designación, remoción, mostrando las características diversas que el Derecho Público Provincial ofrece. La quinta parte la completa con el tratamiento de otros órganos auxiliares, como son los Consejos económicos y sociales y los Consejos de partidos políticos, para finalizar con un amplio listado de bibliografía que corona la sexta parte de este frondoso capítulo. Para concluir, el Capítulo XVIII viene de la mano de Antonio María Hernández, que se ocupa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, desde sus antecedentes históricos e institucionales, los debates en la Convención Constituyente de 1994, la recepción constitucional, las normas legales, como la N° 24.588 y la N° 24.620, hasta su Estatuto Organizativo y las principales interpretaciones jurisprudenciales, haciendo especial hincapié en la necesidad de cumplir con la manda de configurar su autonomía plena, lo cual puede completarse con la obra de este autor, *La Ciudad de Buenos Aires y el fortalecimiento del federalismo argentino*⁸.

El broche que cierra la obra en comentario es de Pedro José Frías que, con gran actualidad, reflexiona sobre la Metrópoli y el país, mostrando la necesidad de equilibrar esa relación, desde la denuncia de la concentración del poder y la revisión de la necesaria equidad en la distribución competencial y de recursos.

De esta forma, *Derecho Público Provincial* aporta una formidable herramienta de concientización de la importancia de fortalecer las diversidades locales en armonía e integración federal. Desde Córdoba, este imprescindible aporte al Derecho Público Provincial se muestra

8. Hernández, Antonio María, *La Ciudad de Buenos Aires y el fortalecimiento del federalismo argentino*, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2017.

en sintonía con la interpretación jurisprudencial, en torno a que “(...) el federalismo [es] un sistema cultural de convivencia, cuyas partes integrantes no actúan aisladamente, sino que interactúan en orden a la finalidad que explica su existencia y funcionamiento, [en el que] el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas debe ser ponderado como una interacción articulada” (*Buenos Aires, Provincia de c/ Santa Fe, Provincia de s/ sumarísimo - derivación de aguas, Fallos: 342:2136*, sentencia del 3 de diciembre de 2019).