

**Palazzo, Eugenio Luis**

*El federalismo en el origen, consolidación,  
desarrollo y superación del constitucionalismo*

Prudentia Iuris N°70, 2011

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central "San Benito Abad". Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Palazzo, E. L. (2011). El federalismo en el origen, consolidación, desarrollo y superación del constitucionalismo [en línea], *Prudentia Iuris*, 70, 51-67. Recuperado de <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/federalismo-origen-consolidacion-desarrollo-superacion.pdf> [Fecha de consulta:.....]

(Se recomienda indicar fecha de consulta al final de la cita. Ej: [Fecha de consulta: 19 de agosto de 2010]).

## EL FEDERALISMO EN EL ORIGEN, CONSOLIDACIÓN, DESARROLLO Y SUPERACIÓN DEL CONSTITUCIONALISMO<sup>1</sup>

EUGENIO LUIS PALAZZO<sup>2</sup>

**Resumen:** Los poderes territoriales predominaron en el nacimiento de los Estados en Europa occidental, en los que se advierten contrapesos entre órganos, de sustento consuetudinario y reconocimiento escrito de derechos. En la aparición y el afianzamiento del constitucionalismo escrito tienen singular importancia la transformación de confederaciones en Estados federales, en Estados Unidos, Suiza y Alemania; así como los procesos de Venezuela, Colombia, México, Brasil y Argentina. Su consolidación resulta de los sistemas de control de constitucionalidad: el difuso, que nace en Estados Unidos; y el concentrado, que comienza en Austria; ambos países federales. En la actualidad los Estados semicontinentales y las regiones de similares dimensiones pueden entenderse como superación del constitucionalismo, pues se ha modificado sustancialmente su ámbito geográfico, el cual resulta esencial para que la representación posea una intermediación suficiente y puedan funcionar los frenos y contrapesos que aseguran la moderación del poder. Una gran autonomía y fortaleza de las instituciones locales, es decir un auténtico federalismo, puede configurar un reaseguro suficiente para los objetivos iniciales del constitucionalismo: que el reconocimiento de los derechos y los equilibrios entre los titulares de poderes locales y centrales tengan la oportunidad de lograrse.

<sup>1</sup> Trabajo presentado en el VIII Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional: "El Federalismo, ¿es un principio constitucional?", México, 2010, Mesa 8.

<sup>2</sup> Abogado y Doctor en Ciencias Jurídicas (UCA), Profesor Titular Ordinario en grado y posgrados de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina; Profesor Invitado de la Universidad de Buenos Aires; Profesor titular en posgrados de la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado; Director de la Serie Especial "El Derecho Constitucional" de la revista *El Derecho*; Integrante del Consejo Superior de la Universidad Católica Argentina, del Consejo Directivo de su Facultad de Derecho y del Comité Ejecutivo de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional; Miembro del Instituto de Derecho Constitucional de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, de la Sección de Derecho Constitucional del Instituto de Estudios Legislativos de la Federación Argentina de Colegios de Abogados, del Centro de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Argentina y del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional; autor de numerosos libros y artículos de su especialidad.

**Palabras clave:** Federalismo – Estado – Territorio – Constitución – Constitucionalismo – Frenos y contrapesos – Reconocimiento de derechos.

**Abstract:** Territorial power prevailed at the birth of the states in Western Europe, where balance between organs –of customary origin– and written acknowledgment of rights, can be noted. At the birth and strengthening of written constitutionalism the transformation of confederations into federal states in the United States of America, Switzerland and Germany, as well as the processes occurred in Venezuela, Colombia, Mexico, Brazil and Argentina have particular importance. Its consolidation is due to the constitutional control: the diffuse one, born in the USA, and the concentrated control, that began in Austria, both of them, federal countries. Nowadays semicontinental states and regions of similar size can be understood as an overcoming of constitutionalism because its geographic scope has been modified, being it essential for representation to have sufficient immediacy, and to allow checks and balances to ensure the moderation of power. A high autonomy and strength of local institutions, that is to say, genuine federalism, may be a sufficient reinsurance for the initial goals of constitutionalism: the acknowledgment of rights and the equilibrium between the heads of local and central authorities, to have the opportunity of being achieved.

**Key-words:** Federalism – State – Territory – Constitutionalism – Constitution – Checks and balances – Acknowledgment of rights

## I. El concepto de constitución

1. La denominación de las restantes ramas jurídicas califican el sustantivo *derecho* o bien por alguna característica de las personas a las que se dirige, o bien por la temática que es objeto de esa regulación; o bien se debate entre una u otra alternativa. Así, por ejemplo, la expresión *derecho comercial* puede entenderse como las reglas jurídicas que se aplican a los comerciantes (individuales o corporativos) o como aquellas que gobiernan el comercio; el *derecho del trabajo*, como el referido a los trabajadores, o a la relación de trabajo, etc. En cambio, el nombre *derecho constitucional* pone el acento en una fuente del derecho: *la constitución*.

De allí un primer debate acerca del concepto de *constitución*:<sup>3</sup> ¿se refiere sólo al texto escrito y de organización codificada que conocemos como tal; o puede considerarse, con mayor propiedad, un conjunto de fuentes del derecho? La fuerte presencia de Inglaterra en el constitucionalismo, donde solo en la época de Cromwell hubo un documento de esas características, desmiente la exigencia. Pueden existir

<sup>3</sup> Sobre los distintos conceptos de constitución ver BIDEGAIN, Carlos María, *Curso de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, t. I, 1994, pág. 10 y ss.; PALAZZO, Eugenio Luis, *Las fuentes del derecho en el desconcierto de juristas y ciudadanos*, Buenos Aires, Fecic, 2004, pág. 81 y ss.

constituciones dispersas en varios textos normativos;<sup>4</sup> también constituciones preponderantemente sustentadas en fuentes espontáneas del derecho: la costumbre, la jurisprudencia; y en todas ellas puede reconocerse a los principios generales del derecho un rol de supervisión de las restantes fuentes.<sup>5</sup>

Un segundo debate trata de definir si puede aplicarse el término constitución a ordenamientos que no respeten los valores, ni los principios generales del derecho de su época, es decir sin dejar de reconocer la evolución en su conocimiento. Sobre la base de estas dos alternativas se pueden clasificar, de diversas formas, los conceptos de *constitución*.

Numerosos autores han diferenciado distintos alcances de este vocablo. No es mi propósito analizarlos aquí. Cito solamente a García Pelayo,<sup>6</sup> Bidegain,<sup>7</sup> Bidart Campos,<sup>8</sup> y García Cuadrado.<sup>9</sup>

2. Con el propósito de resaltar la diferencia entre los dos criterios clasificatorios enunciados, estimo más didáctico distinguir entre:

- *constitución en sentido restringido*: aquella ley escrita, codificada y suprema que respeta los valores, los principios generales del derecho ya aceptados en la época en que rige.
- *constitución en sentido formal*: ley escrita, codificada y suprema, pero cualquiera sea su ideología, y aun cuando no respete los valores, ni los principios generales del derecho ya aceptados en la época en que rige.
- *constitución en sentido amplio*: incluye como posibles fuentes del derecho

<sup>4</sup> Recordada por LINARES QUINTANA, Segundo V., *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, t. I, 1970, quien indica que la ha formulado EDGARD MAC CHESNEY SAIT, en "Political Institutions: A preface" como superación de la distinción entre constituciones escritas y no escritas, pues la constitución inglesa siempre fue parcialmente escrita, al menos desde la Carta Magna.

<sup>5</sup> La Corte Suprema de la República Argentina así lo ha señalado en el caso "Mazzeo", (*Fallos*: 330:3248), siguiendo el voto del juez Maqueda en el caso "Arancibia Clavel" (*Fallos*: 327:3312), referidos a delitos de lesa humanidad. A su vez, en el caso "Massa" (*Fallos*: 329:5913) en el cual la Corte tomo posición definitiva acerca de la pesificación de los depósitos bancarios en dólares dispuesta en el marco de la emergencia económica ocurrida en nuestro país a fines de 2001 y principios de 2002, destaca: "[...] lograr la paz social es la más alta función que le cabe a la Corte".

<sup>6</sup> GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Manuales de la Revista de Occidente, 4ª ed., 1957, pág. 34 y ss. Diferencia el concepto racional normativo, el histórico tradicional y el sociológico. El primer concepto ensalza la validez, el segundo la legitimidad, el tercero la vigencia.

<sup>7</sup> CARLOS MARÍA BIDEGAIN, ob. y loc. cit., t. I, pág. 10 y ss., distingue entre conceptos amplios y restringidos. De acuerdo con los primeros todo Estado tiene constitución, mientras que, según los segundos, solo la ostentan los que poseen una ley de determinada forma y contenido. En este segundo ítem se inscribe el concepto racional normativo que es una de las alternativas que explica García Pelayo. En el primero se encuentra el histórico tradicional y el sociológico, pero a ellos añade el normativo de Kelsen y el decisionista de Carl Schmitt.

<sup>8</sup> BIDART CAMPOS, Germán J., *Tratado elemental de derecho constitucional argentino, T.I: El derecho constitucional de la libertad*, Buenos Aires, Ediar, 1986, pág. 35 y ss., diferencia la constitución en sentido material y en sentido formal.

<sup>9</sup> GARCÍA CUADRADO, Antonio M., *Derecho Constitucional: La constitución y las fuentes del derecho constitucional*, Alicante, ECU, 4ª ed., 1999, pág. 48 y ss., quien toma los mismos términos que Bidart Campos, con un sentido similar, pero no idéntico.

constitucional la costumbre, los tratados internacionales, determinadas leyes de contenido político, la jurisprudencia y la doctrina; se haya dictado o no una ley escrita, codificada y suprema. Cuando se carece de ella, pero existe una importante presencia de normas escritas, podemos tener una *constitución dispersa*; si en cambio tales documentos no predominan, se trata de una *constitución preponderantemente consuetudinaria*. De ello se deriva que todo Estado tiene constitución, aun antes del nacimiento del movimiento constitucionalista, ocurrido a fines del siglo XVIII. Pero este concepto no toma en consideración la dimensión axiológica, los valores que debe respetar el sistema político.

- *constitución en sentido material o sustancial*: coincide con la anterior en cuanto a la diversidad de fuentes, pero respeta los valores recién enunciados, reconocidos como *principios generales del derecho*, o *principios del derecho natural*, al menos conforme al grado de avance en el conocimiento y en la aceptación de dichos valores en cada circunstancia histórica.

Este último es el significado más realista del término *constitución*, pero el reconocimiento de la amplitud de fuentes, además de los límites indicados en el párrafo anterior, requiere una especial dosis de prudencia jurídica en los operadores políticos y judiciales, para no desvirtuar la función de garantía que dio origen al constitucionalismo.

Esta clasificación es fácil de sintetizar en un cuadro:

Criterios	Reconocimiento de valores y principios	No importa el reconocimiento de valores y principios
Predomina un texto escrito y codificado	Constitución en sentido restringido	Constitución en sentido solo formal
Pluralidad de fuentes, sin predominio de un texto escrito y codificado	Constitución en sentido sustancial	Constitución en sentido amplio

3. Que esta rama del derecho, a diferencia de las restantes, tome su denominación de la, o las fuentes del derecho que la nutren, no impide caracterizar su objeto. Recuerdo la descripción de Hauriou:<sup>10</sup> “el encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos”. La expresión *derecho político* ha sido y es utilizada en planes de estudio y en obras de doctrina como alternativa, abarcativa o preliminar del *derecho constitucional*. Desde hace algunas décadas se tiende a designar como *ciencias políticas* el estudio empírico de tales fenómenos y *derecho constitucional* a su análisis jurídico. Esta última denominación se ha impuesto, en nuestra materia, pues transmite, como idea fuerza, el mayor respeto de la *constitución*. Es que, en distintas ocasiones y latitudes ha sido y es una palabra simbólica, a veces un reclamo de quienes se enfrentan con un poder que, entienden, desprecia esa necesidad de *encuadramien-*

<sup>10</sup> HAURIOU, André, *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 1971, pág. 17.

to jurídico, otras una exhortación de acatamiento por parte de los titulares de los poderes. Se trata de una expresión empleada por distintas ideologías y corrientes políticas con contenidos diversos, incluso contrapuestos, pero siempre emblemática. Los debates acerca de su implantación, reformas, contenidos, respeto y control en muchas ocasiones implicaron e implican graves enfrentamientos, a veces violentos. Las luchas internas, las guerras civiles, e incluso las internacionales, suelen ser el antecedente de importantes cambios constitucionales.

4. Hauriou sintetiza los valores y principios propios del derecho constitucional en el reconocimiento total del hombre por el hombre, la búsqueda de lo que es bueno para la sociedad y el equilibrio entre gobernantes y gobernados, entre el poder y la libertad.<sup>11</sup>

Aún más apretada es la fórmula del artículo 16 de la *Declaración de derechos del hombre y del ciudadano* de la Francia revolucionaria: “Toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución”. Sintetiza con precisión dos contenidos esenciales del derecho constitucional. Restan otros dos: el marco territorial propicio para el derecho constitucional, que es el *Estado*, y los mecanismos que aseguran su vigencia: las distintas alternativas de *control jurisdiccional*. Serán analizados en el curso de este trabajo.

## II. El Estado, ámbito territorial del constitucionalismo

5. Desde lo territorial cabe concebir al *Estado* como la estructura política establecida en una superficie intermedia entre unidades muy extensas, denominadas antes *imperios* y ahora *semicontinentes*, y otras mucho más reducidas: los *municipios*, y durante el medioevo, también los *feudos*.

Al desmembramiento del imperio carolingio (Tratado de Verdún de 843) le sucede un período de invasiones eslavas, magiares y sarracenas, y de predominio de la nobleza feudal. En el este renace la autoridad imperial a través de la dinastía de Sajonia: Otón I es coronado Emperador del Sacro Imperio Romano Germánico en 962 y hereda la visión del mundo (al menos el occidental) unificado políticamente, la cual se había cimentado en Roma.

Pero al avanzar sobre París lo detiene, en 978, Hugo Capeto, que es proclamado rey en 987 e inaugura la dinastía Capeto. Luis VI (1108-1137) consiguió la obediencia de los señores feudales. Felipe Augusto y San Luis extendieron el territorio. Nace allí, en Francia, el Estado unitario, que detiene el poder imperial, y abarca una superficie intermedia entre un imperio, de alcance semicontinental, y una ciudad o un feudo.

España se consolida en un proceso distinto, pero con algunas analogías. La *reconquista* fue una lucha contra un poder extranjero, que no estaba estructurado, en aquel momento, como un imperio, pero que poseía unidad de religión: la musul-

<sup>11</sup> *Ibíd.*, pág. 18 y ss.

mana.<sup>12</sup> A principios del siglo XI Sancho el Mayor, rey de Navarra, se apoderó de Castilla. Su hijo Fernando I unificó el noreste bajo esa Corona. La unidad definitiva de España ocurrió a fines del siglo XV, por la unión de los reinos de Castilla y León, gobernados por Isabel I, y de Aragón, cuyo monarca era su esposo, Fernando V, y la posterior conquista, en 1492, de Granada. Esa fue la última<sup>13</sup> de una serie de fusiones de reinos que se produjeron durante todo el período de la reconquista, que se concretaban a través de matrimonios y conquistas.

En Inglaterra la consolidación del reino también ocurre a fines de la Edad Media, pero la monarquía que unifica el reino proviene de la invasión normanda, en el siglo XI, en tensión con los señoríos locales, primero sajones, y luego también normandos.

6. Dimensiones territoriales similares poseen las confederaciones, que se originan para frenar el avance imperial. Un ejemplo temprano es la Liga Lombarda, establecida en 1167 entre ciudades del norte de Italia, que perduró, con intermitencias, hasta mediados del siglo siguiente. En el interior del imperio además existieron alianzas de ciudades con igual participación en las decisiones comunes, que pueden considerarse también *confederaciones*, aunque eran menos estables. La más conocida fue la Liga Hanseática, una federación de ciudades del norte de Alemania y de comunidades de comerciantes alemanes en el mar Báltico, los Países Bajos, Noruega, Suecia, Inglaterra, Polonia, parte de Finlandia y Dinamarca, así como regiones que ahora se encuentran en Estonia y Letonia.

La historia suiza comienza el 1º de agosto de 1291 cuando los pueblos de los cantones de Uri, Schwyz y Unterwalden firmaron un Pacto federal para luchar contra los Habsburgo. El pacto se amplió, en 1351 e incluyó las ciudades de Lucerna y Zúrich. Alianzas parecidas ya habían sido celebradas con anterioridad en la Suiza central, pero la de 1291 es la primera cuyo texto se preservó. Otro rasgo novedoso del pacto fundacional suizo es su perpetuidad ya que en aquella época las ciudades y comunidades solían pactar alianzas por un tiempo limitado. El solemne juramento se celebró en la pradera de Rütli, cercana a la orilla del Lago de los Cuatro Cantones, que llegó a convertirse en símbolo de las libertades helvéticas.

7. En todos estos procesos se advierten aquellos elementos del constitucionalismo que referimos al comienzo: los equilibrios entre diversos poderes, y el reconocimiento de derechos por escrito.

Aparecen así cuerpos deliberativos que implican contrapesos al poder del rey: el Parlamento en Inglaterra, los Estados Generales en Francia, las Cortes en España, las asambleas y comunas de las repúblicas de Amalfi, Florencia, Venecia, Génova o Pisa, con diversas denominaciones, cuyo origen remoto puede vincularse con la organización de senados en algunas de las colonias provinciales romanas, como órganos municipales de la administración de las ciudades.

Se emiten, por otra parte, cartas a favor de ciudades en razón de su nuevo auge,

<sup>12</sup> Antes de ello en la etapa visigoda advertimos una unidad territorial y política semejante a la de la Francia del siglo XII.

<sup>13</sup> Sin contabilizar la unión transitoria con Portugal entre 1580 y 1640.

superados los momentos de mayor inseguridad de los comienzos de la Edad Media, en los que solo cabía albergarse en castillos, o cerca de ellos para refugiarse en su interior ante los ataques enemigos y el pillaje. El repoblamiento de las ciudades requirió de garantías otorgadas por los señores feudales, y de cierta organización política establecida, a veces por sus propios dirigentes. Así aparecen los *Franchises des villes*, *chartes*, *costumes locales* y *statuts municipaus*, en Francia; los *consuetudines*, *usus* y *statuti*, en Italia; mientras que en el centro y norte de Alemania se utilizó, desde el siglo XII, la expresión *weichbild* para identificar el derecho de la ciudad. En España suman a este proceso las necesidades de poblar las ciudades reconquistadas, las exigencias de quienes han participado en esa lucha y van a vivir en ellas, y la diversidad de reinos y señoríos que las otorgaban. Los *fueros municipales* o *cartas pueblas* aparecieron en el siglo X; en el siguiente se generalizaron, pero en textos breves; y en los siglos XII y XIII se dio su apogeo y redacciones mucho más extensas. De Inglaterra provienen documentos de más generalidad, el más recordado es la *Carta Magna* de 1215.

8. Esta etapa de gobiernos moderados se desbarranca en el *absolutismo*: los Austrias y luego los Borbones en España, estos últimos en Francia, donde descuelan Luis XIII, su ministro Richelieu y Luis XIV, el Rey Sol, los Tudor en Inglaterra. Abarca los siglos XVI y XVII. En el siguiente prima una variante: el *despotismo ilustrado*, salvo en Inglaterra que retoma los contrapesos, a partir de la Revolución Gloriosa de 1688 y construye, a través de décadas, la *monarquía parlamentaria* de fuente consuetudinaria.

### III. Los poderes territoriales en el origen del constitucionalismo consuetudinario

9. Es evidente que en el proceso de inicio de las confederaciones las ciudades resultan el factor más importante. En Suiza la Dieta, como órgano común, va extendiendo sus funciones, que la llevan a figurar como una potencia europea en la paz de Westfalia (1648).

Pero también predominan los poderes territoriales en las monarquías unitarias. Para consolidar la unidad, ya sea frente al imperio, a los moros, o a los señores feudales, los reyes necesitan darle participación política y militar a los distintos estamentos: la nobleza, los burgueses y el clero, todos ellos de base territorial. Por ende, en lo interno moderan el poder del rey dichas divisiones territoriales –las ciudades y feudos– y las clases que las dominan: la burguesía y la nobleza, respectivamente, y también lo hace la Iglesia, tanto en razón de su poder espiritual como con sustento en su organización institucional y territorial (las abadías y los obispados eran dueños de importantes extensiones). Así son los representantes de estos estamentos los que conforman los mencionados cuerpos deliberativos. Cada uno de ellos constituye uno de los *Estados Generales* de Francia. En Inglaterra los “Lores espirituales y materiales”<sup>14</sup> se congregan en la Cámara Alta, mientras que los representantes de

<sup>14</sup> Así se describen en el *Bill of rights* de 1689.



los burgos lo hacen en la de los Comunes. En las Cortes del Reino de León en 1188, el poder del monarca se vio sometido a las decisiones de una asamblea de notables formados por clero, nobles y representantes de las ciudades.

También, ya lo he señalado, el reconocimiento de derechos, en Europa continental, se realiza a través de *cartas otorgadas* a favor de las ciudades que se quiere repoblar.

Sin duda la feliz frase de Montesquieu: *sólo el poder detiene al poder*, tiene una eficaz realización cuando se trata de poderes territoriales, que pueden contribuir en lo económico y en lo militar al poder central, o retacearle tales apoyos.

Pero también puede ocurrir que tales poderes respondan a intereses puramente territoriales sin consideración del bien del conjunto, o peor aún que se identifiquen con ambiciones personales de los caudillos que los gobiernan.<sup>15</sup> Contrapesa esta tendencia un sistema de control confiado a un poder independiente de las vicisitudes políticas, del que nos ocuparemos más adelante.

#### **IV. Confederación y federalismo en el origen del constitucionalismo norteamericano**

10. En 1775 se reunió, en Filadelfia, el Segundo Congreso Continental, que declaró la independencia el 4 de julio de 1776, en Virginia, a través del memorable texto de Jefferson. La discordia con Inglaterra había comenzado ante medidas, sobre todo impositivas, que fueron rechazadas por las asambleas de las colonias, y por estas, en conjunto, reunidas en Congreso. Ese mismo año se dictó la constitución del Estado de Virginia, que fue la primera constitución escrita que cabe reconocer como tal.

Después de varios meses de debate, el 15 de noviembre de 1777, se aprobaron los artículos de la Confederación y la Unión Perpetua, que constituyeron el primer documento de un gobierno común de las trece colonias. Fue una directriz no obligatoria hasta su ratificación cuatro años después, el 1° de marzo de 1781. Se trató de una confederación débil, que las unía, pero esencialmente en tiempos de guerra y emergencias.

Los ítems esenciales de los artículos de la Confederación fueron: a) la soberanía e igualdad de los Estados; b) la constitución de una "liga de amistad" por la cual los trece Estados declaraban su voluntad de prestarse socorro en caso de invasión<sup>16</sup>; c) el único órgano común era un *Congreso*, que equivalía a una asamblea de diplomáticos, en la cual cada Estado estaba representado por una delegación de entre uno y siete miembros, pero con un solo voto; d) la circulación de ciudadanos de un Estado a otro era libre, pero podía ser reglamentada por cada Estado; e) la representación diplomática quedaba, en principio, reservada a la Confederación, sin embargo los Estados

<sup>15</sup> Esto ocurrió, por ejemplo, en Brasil, durante las primeras décadas del s. XX, a través del *coronelismo*, esquema de caudillos locales que reunían la fuerza política y militar.

<sup>16</sup> Cuando finalizó la Guerra de Independencia el Ejército Continental se disolvió, aunque se conservó una fuerza muy pequeña para proteger los fuertes y defender a los Estados de los ataques de los pueblos indígenas. No obstante, cada Estado tenía su propio ejército y 11 de los 13 Estados tenían una marina.

podían enviar o recibir embajadores con autorización del Congreso; f) el poder más importante que le faltaba al Congreso era el de cobrar impuestos: solo podía solicitar dinero de los Estados, los cuales no siempre cumplían con tales demandas.

Esta desconfianza de los Estados para conceder facultades al Congreso central demuestra el celo por las libertades conseguidas, pero originó su fracaso. El Congreso podía tomar decisiones, pero no tenía el poder para aplicarlas. No obstante logró evitar que los asentamientos al oeste fueran considerados colonias de los Estados al imponer su tratamiento como territorios federales, para progresivamente transformarlos en nuevos Estados.

11. La Confederación supo conducir la guerra durante siete años para, finalmente, ganarla. Después de la victoria surgieron complicaciones, especialmente económicas e internacionales. Los Estados no pagaban o pagaban morosamente los intereses de la deuda pública, al tiempo que la Confederación, por falta de aportes estatales, tampoco podía hacer frente a la deuda exterior; a los oficiales y soldados se les adeudaban las pagas desde hacía cinco años; las industrias instaladas durante la guerra no podían ahora competir con las mercancías inglesas, que de nuevo inundaban el mercado; obstaculizaban el comercio la carencia de una moneda nacional y las diferencias de legislación, por lo cual las operaciones mercantiles y el tráfico con las naciones extranjeras carecían de seguridad; los soldados a quienes se les había pagado en tierras no podían tomar posesión de ellas, pues se carecía de un ejército para mantener en sus límites a los indios. Por otra parte, aparecieron temores frente a las potencias europeas con colonias limítrofes. Se necesitaba un poder con mayores atribuciones.<sup>17</sup> Una selecta minoría propugnaba una mayor unidad. Con el prestigio que otorga, sobre todo en los países anglosajones, el éxito en los negocios, más el manejo de la prensa, lograron su cometido.

En mayo de 1786, Charles Pinckney, de Carolina del Sur, propuso que el Congreso revisara los artículos de la Confederación. Algunos de los cambios que recomendaba eran otorgar al Congreso el poder para regular el comercio interior y exterior y proveer una estructura de financiación. En septiembre cinco Estados se reunieron en la Convención de Annapolis (1786) para discutir sobre los ajustes para mejorar el comercio. Hamilton invitó a los representantes de los Estados a una convención en Filadelfia para discutir sobre las mejoras en el gobierno federal. El Congreso la convocó para revisar los artículos de la Confederación el 21 de febrero de 1787.

Quedó claro, desde los inicios de la convención, que los delegados estaban dispuestos a ignorar las instrucciones bajo las que se celebraba la reunión. Planearon una remodelación absoluta: la creación de un nuevo gobierno nacional. Salió entonces a la luz el “Plan de Virginia”, presentado por James Madison, que reflejaba los intereses de los tres grandes estados (Virginia, Massachusetts y Pensilvania), y proponía un parlamento bicameral, con una representación, en cada Cámara, basada en la población. Los Estados más pequeños se defendieron con el “Plan de Nueva Jersey”, que preservaba la institución unicameral del Congreso original. Aunque la convención lo rechazó a mediados de junio, pronto se formó un aceptable

<sup>17</sup> GARCÍA PELAYO, Manuel, ob. cit., pág. 334 y ss.

consenso alrededor del llamado “Compromiso de Connecticut”, propuesto por Benjamín Franklin, que equilibraba una representación igual en la Cámara Alta con una representación proporcional en la Cámara Baja. Con ese acuerdo como base, se encargó a dos comités la redacción final de una Constitución para la nación, que fue firmada, finalmente, el 17 de septiembre de 1787.

Dictada la Constitución, se requería la aprobación de las tres cuartas partes de los Estados, según las reglas de 1781. Recién el 2 de julio de 1788 se pudo anunciar formalmente la ratificación de la Constitución, después de que se pronunciara el noveno Estado, New Hampshire. Ese proceso nuevamente tuvo arduos debates<sup>18</sup> que impusieron la inclusión de una declaración de derechos, la cual se concretó en las primeras diez enmiendas.

Se pasó así de una Confederación a un Estado federal y se creó esta alternativa intermedia entre las confederaciones y el Estado unitario. Ese estado federal nació junto con el constitucionalismo. Ambos, y el presidencialismo como interpretación más rígida de la división de poderes, fueron, en su instrumentación, notables aciertos de la Convención de Filadelfia, pero también resultaron el camino al que la dirigieron la historia y los desafíos de aquella hora.

Todo el proceso relatado demuestra la importancia de los poderes territoriales en la elaboración y aprobación plena de la Constitución vigente más antigua. Las tensiones posteriores entre ellos, que en algún momento provocaron la sangrienta *Guerra de Secesión* (1861-1865), en general han contribuido a mantener la estabilidad constitucional, en un esquema dinámico que refleja, según las épocas y las circunstancias, el mayor vigor de los gobiernos locales o del central, y en éste el alternar de la preponderancia de cada uno de los poderes que lo integran. La fuerza de los intereses locales encuentra un cauce adecuado en los sistemas electorales: uninominal para representantes; de dos senadores por Estado, con renovación parcial de la cámara que los agrupa; de primarias abiertas por Estado y juntas electorales para las presidenciales.

## V. Europa

12. En contraste, en buena parte de los países de Europa el constitucionalismo muestra ensayos y fracasos durante muchas décadas del siglo XIX. Quizás la ausencia de equilibrios entre poderes territoriales haya contribuido a ello. Situaciones distintas permiten en Suiza y en Alemania que el modelo federal supere conflictos.

El proceso de armonizar divergencias, característico del paso al Estado federal, encontró en Suiza distintos enfrentamientos, que detalla García Pelayo:<sup>19</sup> a) entre protestantes y católicos; b) entre una estructura social y económica precapitalista y otra capitalista, que estaban espacialmente delimitadas; c) entre principios y formas histórico-conservadores y nuevas tendencias liberales, centralistas y revoluciona-

<sup>18</sup> Entre ellos se destaca la publicación de una serie de artículos en los diarios de Nueva York, por parte de Madison, Hamilton y Jay, que se recopilaron en *El federalista*.

<sup>19</sup> GARCÍA Pelayo, Manuel, ob. cit., pág. 530 y ss.

rias. Estos antagonismos irrumpen de modo violento en 1830 –como contagio de la revolución de París–, y dan lugar en los cantones llamados “regenerados” a una organización constitucional democrático-liberal. Las repercusiones de estos movimientos llenan la historia de los años siguientes hasta 1848, de modo que cabe considerar a la Constitución de este año como la culminación del proceso revolucionario iniciado en 1830. La Confederación se encontró impotente para dominar la formación de tres ligas sucesivas entre los cantones agrupados en una u otra tendencia (Siebenner Konkordat, Sarner Bund, Sonder Bund), con lo que la unidad política de Suiza quedaba seriamente amenazada.

Desde 1833 estaba sobre la mesa de la Dieta la revisión de la Constitución entre otros, el proyecto de Pelegrino Rossi. La rebelión del Sonderbund abrió paso a la decisión por la espada y a la promulgación de una nueva Constitución, que, aún siendo expresión de las pretensiones del partido vencedor, no dejó de estar matizada por el compromiso no solo entre los victoriosos, sino también con los vencidos. Con esta Constitución, la Confederación de Estados se transformó en Estado federal, es decir, en una organización dotada de poder soberano, extendido, de modo inmediato y dentro de ciertas competencias, a todo el territorio y al conjunto de la población de la antigua Confederación, bien que a reserva de los derechos que los cantones no habían transferido. Se estableció una tabla de derechos individuales, y el pueblo de los cantones se convirtió en pueblo federal.

En 1867 se creó la Confederación Germánica del Norte, encabezada por Prusia, con la conducción de Bismarck, *el canciller de hierro*. Al triunfar en la guerra franco prusiana unificó Alemania a través de la Constitución imperial de 1871, de carácter federal.

El modelo alemán de federalismo difiere sustancialmente del norteamericano. Ante todo nos encontramos con un imperio, pero la relevancia de los Estados miembro se refleja en la configuración de un Consejo Federal que, a diferencia del Senado norteamericano, no se sustenta en la igualdad de cada uno de ellos (ya que tienen distintas cantidades de representantes), ni son homogéneas sus formas de gobierno (reúne principados y ciudades libres –*hanseáticas*–). El canciller es responsable ante ese Consejo Federal. Por otra parte, la distribución de competencias se organiza de manera distinta. Mientras en Estados Unidos son las materias las que se distinguen entre federales y locales, prevaleciendo una distribución que se puede calificar de *horizontal*; en Alemania se atribuyen a los poderes centrales la adopción de las decisiones y a los locales o bien la reglamentación de sus detalles o su aplicación, ya sea administrativa o judicial, estableciendo un criterio *vertical* de reparto. El derecho público alemán elaboró, a lo largo del siglo XIX, una concepción unitaria de la soberanía del poder estatal y rechazó la soberanía nacional y la soberanía del pueblo.<sup>20</sup> Jellinek y Laband admiten la existencia de *soberanía* únicamente en el Estado federal, pero reconocen el carácter de Estados a los miembros de la federación, que poseen *autonomía*, a la que Mouskheli va a calificar de *autonomía constitucional*,<sup>21</sup> lo cual permite diferenciarla de otras autonomías, por ejemplo la de los municipios.

<sup>20</sup> SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Curso de Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, 1974, pág. 299.

<sup>21</sup> MOUSKHELI, M., *Teoría jurídica del Estado federal*, Madrid, 1931.

## VI. Iberoamérica

13. En Iberoamérica pronto se instala el debate entre unitarios y federales, en el proceso de emancipación. En casi todos los países el pensamiento liberal va junto con el federal, mientras que los unitarios son conservadores. Esto se explica fácilmente pues el federalismo naturalmente tiende a la libertad, ya que divide el poder; con lo cual los países que lo aceptan suman a la división funcional propiciada por Montesquieu, la descentralización territorial, con efectos análogos en este tema.

La Constitución venezolana de 1811, primera escrita en idioma castellano, es federal: adapta el modelo norteamericano. Al año siguiente el ejército realista ocupó Caracas, Bolívar reconquistó la ciudad en 1813, pero la normativa de 1811 no volvió a ser aplicada, ni aun cuando se superó el constitucionalismo bolivariano, en el texto de 1830. Recién en 1864 se sancionó una nueva Constitución federal que reflejó el predominio de una autocracia liberal ilustrada y de los caudillos regionales.<sup>22</sup> Colombia fue federal entre 1853 y 1886, época en que predominaron las ideas liberales. El enfrentamiento entre quienes sustentaban ese pensamiento y los conservadores fue constante en esos años. México, luego de alternar repúblicas y monarquías, gobiernos unitarios y federales, dictó la Constitución de 1857, de tendencia federal, que con graves vicisitudes perduró seis décadas. El sistema federal sigue vigente desde entonces. También en Brasil, durante el siglo XIX, el pensamiento liberal estaba unido a las posturas federalistas y enfrentó, durante todo el imperio, al poder central, en sucesivas rebeliones y triunfó, finalmente, en 1889. En ese año se instaló un gobierno provisorio, presidido por Deodoro da Fonseca. La Constitución, aprobada por una Asamblea General Constituyente, en 1891, estableció la república y el federalismo.

14. A diferencia de la distribución ideológica de la mayoría de los países donde se enfrentaron unitarios y federales, en la Argentina todos quienes militaban en el movimiento unitario eran liberales, mientras que entre los que bregaban por la organización federal había liberales y conservadores, pero primaron estos últimos. En Buenos Aires, en la década de 1830, se formaron dos grupos políticos dentro del partido federal: a) los *cismáticos*, *lomos negros* o *doctrinarios*, que apoyaban a Balcarce, de orientación liberal, constitucionalista y popular, siguiendo el pensamiento del fusilado Dorrego, para quien el federalismo era la garantía del régimen republicano y de la libertad, y era el mejor camino para estimular la cultura, la educación y la riqueza de un país; b) los *apostólicos* de orientación conservadora rosista,<sup>23</sup> contraria, por ejemplo, a la tolerancia religiosa.

La Constitución que nos rige desde 1853 es de carácter federal. Siguió la pro-

<sup>22</sup> BREWER CARÍAS, Allan, "El sistema constitucional venezolano", en GARCÍA BALAUDE, FERNÁNDEZ SEGADO y HERNÁNDEZ VALLE (coords.), *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Madrid, Dykinson, 1992, pág. 775.

<sup>23</sup> Juan Manuel de Rosas fue gobernador de Buenos Aires durante algo más de las dos décadas previas a la Constitución de 1853, y el más férreo opositor al dictado de constituciones, tanto a nivel nacional, con la excusa de que *no era el tiempo*, como para su propia provincia, que en contraste con las demás que integraban la Confederación Argentina, no la tuvo hasta caído Rosas.

puesta de la Asociación de Mayo, fundamentada por Alberdi, quien, luego de reseñar nuestros antecedentes históricos a favor del unitarismo y el federalismo,<sup>24</sup> señala: “Las cosas felizmente nos traen hoy al verdadero término, al término medio, que representa la paz entre la provincia y la nación, entre la parte y el todo, entre el localismo y la idea de una República Argentina. Será, pues, nuestra forma legal un gobierno mixto”.<sup>25</sup>

Alberdi, sumamente liberal en su pensamiento económico<sup>26</sup> y en el reconocimiento de los derechos civiles, tuvo posiciones más conservadores en cuanto a los derechos políticos y la representación. Su proyecto y el texto de 1853 no poseen diferencias sustanciales al respecto. En ambos casos no surgen elementos normativos tendientes a garantizar el ejercicio efectivo de la elección soberana por el contrario, se establecen mecanismos para morigerar los riesgos del sufragio popular, con elecciones indirectas de diversos grados para presidente y vicepresidente. También eran las ideas de Sarmiento, que incluía a la democracia revolucionaria de 1810 entre las causas de la lucha que desplazaba a la república.

La reforma de 1860, al reincorporarse Buenos Aires, acentúa el carácter federal de nuestra organización. Los antiguos unitarios, en la postura de acatamiento al arquetipo estadounidense y en la conveniencia de consolidar la autonomía de la provincia de Buenos Aires en la que conservaban poder, introdujeron en el ordenamiento fundamental importantes garantías a favor del federalismo. También incorporaron modificaciones a favor de los derechos individuales: sobre libertad de imprenta y derechos no enumerados. Es decir que la enmienda de 1860, propiciada por los unitarios, acentuó el federalismo y el liberalismo de nuestra Constitución. Las instituciones mejoraron a partir de la Presidencia de Mitre (1862 – 1880) que, por ejemplo, organizó la Corte Suprema, pero el federalismo entró en una larga etapa de decadencia, cada vez más acentuada, al menos hasta la década de 1980.

## VII. El control jurisdiccional

15. Hasta ahora encontramos el contrapeso de poderes y el reconocimiento de los derechos, en el marco del Estado, como elementos esenciales del constitucionalismo, y advertimos su aparición en el contexto de tensiones y equilibrios entre poderes territoriales. Pero ellos no bastan si no existe un adecuado y pacífico sistema de control.

No se destaca lo suficiente que el origen de muchas de las ramas del derecho se vincula tanto con la existencia de normas específicas sobre el tema, como con la creación de un fuero especializado, cuyas sentencias configuran o provocan la doctrina de la materia. El derecho comercial nace, como rama separada del derecho civil, en la segunda mitad de la Edad Media, elaborado por comerciantes que se asocian

<sup>24</sup> Método fiel a su concepción historicista de la constitución, no conservadora a ultranza, como Rosas, sino liberal moderada, cf. BIDEGAIN, Carlos María, ob. cit., t. I, 1994, pág. 15.

<sup>25</sup> ALBERDI, Juan Bautista, *Las Bases*, capítulo XXI.

<sup>26</sup> Basta leer ALBERDI, Juan Bautista, *Sistema Económico y rentístico de la Confederación Argentina*, Buenos Aires, Raigal, 1954.

en las corporaciones, administradas por uno o más cónsules. Los estatutarios eran encargados de compilar por escrito las sentencias por los cónsules, que eran apelables ante un Tribunal de comerciantes elegidos por sorteo: los sobre - cónsules. El derecho administrativo se origina en Francia, a través de la de *jurisdicción retenida*, en el Antiguo Régimen.<sup>27</sup> Aún actualmente, en Francia, los pleitos contra la Administración concluyen en tribunales administrativos especializados, dotados de gran independencia -el más importante es el Consejo de Estado-. Los tribunales especializados en dirimir los conflictos laborales se originaron antes de que se introdujera una legislación del trabajo en el sentido moderno. El ejemplo más claro lo proporcionan los *Conseils de prud'hommes* creados en Francia por una ley de 1806, que desde mediados del siglo XIX se convirtieron propiamente en tribunales paritarios, con representación de los asalariados.

16. En la Constitución de los Estados Unidos la configuración de un Poder Judicial de gran autonomía implicó, en general, la eliminación de los fueros especiales. Ello, unido a la conservación del *common law*, derivó en una comprensión distinta de las ramas del derecho, diferencias que se ahondaron cuando en Europa primó la codificación.

La aplicación de la Constitución en los litigios, en los Estados Unidos, quedó en manos de todos los jueces, a partir de la adopción del sistema de control difuso de constitucionalidad, desde el caso *Marbury vs. Madison* (1803). Es decir que el derecho constitucional, en su vertiente norteamericana, no posee una jurisdicción específica pues está encomendada a todos los jueces, sin perjuicio de que la Corte Suprema revista el rol de su intérprete final.

17. En Europa, donde prevaleció el parlamentarismo, la Constitución careció de un control orgánico hasta la adopción del sistema concentrado, a cargo de tribunales constitucionales, en las normas supremas de Checoslovaquia y de Austria de

<sup>27</sup> Alexis de Tocqueville reseña: "No había país en Europa en que los tribunales ordinarios dependiesen menos del gobierno que en Francia; pero tampoco se encontraba otro en que se recurriera más a los tribunales excepcionales. Ambos hechos tenían mucho más en común de lo que cabría imaginar. Como el rey casi nada podía hacer respecto a la suerte de los jueces, como no podía revocarlos ni cambiarlos de adscripción, ni en la mayoría de las ocasiones ni siquiera promoverlos; en pocas palabras, como no los podía someter por ambición ni por miedo, pronto le molestó tal independencia. Más que en ninguna otra parte el hecho lo había llevado a sustraerlos del conocimiento de los asuntos que interesaban directamente a su poder y a crear, para su uso particular, junto a ellos, una especie de tribunal [...] Si se leen con atención los edictos y las declaraciones del rey publicados durante el último siglo de la monarquía, así como las resoluciones del consejo dictadas por esa época, rara vez se encontrará que el gobierno, tras haber adoptado alguna medida, haya omitido decir que las querellas a las que ésta pudiera dar lugar y los procesos derivados de ella serían llevados exclusivamente ante los intendentes y el consejo [...] En las materias reglamentadas por las leyes o las costumbres antiguas, donde no haya sido tomada tal precaución, el consejo interviene de continuo por vía de avocación, retira de las manos de los jueces ordinarios el asunto de interés para la administración y lo trae para sí [...] Los intendentes velan con gran celo porque esta jurisdicción excepcional se extienda incesantemente; avisan al interventor general e incitan al consejo. Vale la pena rescatar la razón que da uno de esos magistrados para obtener una avocación: 'El juez ordinario', dice, 'está sometido a reglas fijas, que lo obligan a reprimir un hecho contrario a la ley; pero el consejo siempre puede derogar estas reglas con algún fin útil'", TOCQUEVILLE, Alexis, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, México, FCE, 1996, pág. 138 y ss.



1920. Su nacimiento también se vincula con el federalismo, pues Kelsen la diseña para Austria, que se transformaba de imperio centralizado en Estado federal. En el debate sobre quién es titular de la soberanía<sup>28</sup> en este tipo de Estados, Kelsen opta por atribuírsela a la Constitución, con dos órganos que la personifican: la asamblea constituyente y el tribunal constitucional concentrado, que se encuentran fuera de la triada de poderes. Este esquema se difunde recién después de la Segunda Guerra Mundial, primero en Europa occidental y luego fuera de ella.

Esta demora en el control explica que distintos autores europeos se hayan preguntado si el derecho constitucional es verdaderamente una rama del derecho, pues le ha faltado durante mucho tiempo control jurisdiccional. Por ende el derecho constitucional allí era una rama incompleta. Le faltaba consolidarse a través de su fuero.

### VIII. El constitucionalismo en los Estados semicontinentales

18. Los extensos imperios con continuidad física, como el ruso, el otomano, el austrohúngaro y el alemán, concluyeron al finalizar la Primera Guerra Mundial. El chino poco antes, en 1911. Las potencias coloniales con territorios dispersos finalizaron durante la segunda posguerra, en el proceso de descolonización preconizado desde Naciones Unidas. Dos dictaduras comunistas se consolidaron en el siglo XX: la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, que desapareció en la última década del siglo, y China, proclamada república popular en 1949, que subsiste, con muchos cambios en lo económico, pero con persistencia de mano férrea en lo político.

Los Estados Unidos poseen una dimensión similar desde mediados del siglo XIX, pese a lo cual mantienen los equilibrios institucionales y el reconocimiento de derechos en buena medida gracias a su organización federal, que permite que el pueblo mantenga su interés y participación en el ámbito público.

Este modelo se ha reiterado, pues de los ocho países más extensos del mundo, que superan los 2.735.000 km (esto es cinco veces la superficie de Francia, prototipo unitario), siete son federales:<sup>29</sup> Rusia, Canadá, Estados Unidos, Brasil, Australia, India y Argentina. En varios de ellos el respeto de los principios y valores constitucionales ha sido constante. En otros ha habido avances y retrocesos, pero en casi todos estos últimos (los que sufrieron retrocesos) se ha consolidado a partir de fines del siglo XX.

Si tomamos como referencia la población, de los once países que superan los cien millones de habitantes, siete son federales: India, Estados Unidos, Brasil, Pakistán, Nigeria, Rusia y México.<sup>30</sup>

Combinando ambos criterios podemos calificar de semicontinentales a Estados Unidos, Brasil, India y Rusia, a los que cabe agregar China, que reitero, es un país

<sup>28</sup> Ya sintetizado en el num. 13.

<sup>29</sup> La excepción es el ya citado caso de China.

<sup>30</sup> No coinciden, pues muchas federaciones muy extensas tienen zonas escasamente pobladas, como lo señalé en "Algunos problemas actuales del federalismo y la regionalización como respuesta", en *Rev. Prudentia Iuris*, Universidad Católica Argentina, n° 55, 2002.



unitario y autoritario en lo político. El equilibrio en las decisiones y el respeto de los derechos en ellos es crucial, pero no solo para ellos, sino por su importancia e influencia en el resto del mundo. Una importante garantía para lograrlo es un auténtico federalismo, que posibilite frenar actitudes hegemónicas con el interés por lo local.

19. Otra tendencia actual es la creación de grandes bloques regionales, cuyo ejemplo más notorio es la Unión Europea; sin duda que su extensión y población la incluye en el grupo de semicontinentes. El Tratado Constitucional Europeo, aprobado en 2004 por los jefes de gobierno y en 2005 por el Parlamento Europeo, que no fue ratificado por los resultados negativos de los referendos realizados en Francia y los Países Bajos ese mismo año, preveía los rasgos característicos de una confederación de Estados. Más allá de que hoy no lo sea, sin duda los poderes territoriales de los gobiernos, y de los pueblos representados en el Parlamento Europeo (de elección directa), consolidan el equilibrio de esta alternativa, y garantizan el respeto de los derechos, a través de adecuados controles jurisdiccionales.

Por razones de pertenencia no puedo dejar de mencionar al Mercosur y al Unasur, aunque sus desarrollos son mucho más precarios.

20. De alguna manera ambos fenómenos implican cierta superación del constitucionalismo, pues se ha modificado sustancialmente su ámbito geográfico, el cual resulta esencial para que la representación posea una inmediación suficiente y puedan funcionar los frenos y contrapesos que aseguran la moderación del poder.

Una gran autonomía y fortaleza de las instituciones locales, es decir un auténtico federalismo, puede configurar un reaseguro suficiente para que los objetivos iniciales del constitucionalismo: el reconocimiento de los derechos y los equilibrios entre los titulares de poderes locales y centrales, tengan la oportunidad de lograrse.

## **IX. Breves reflexiones finales**

21. El federalismo, ya lo señalé antes,<sup>31</sup> es la mejor posibilidad de coordinar lo uno con lo diverso, con eficiencia y equidad.

Naturalmente tiende a la libertad, pues divide el poder; con lo cual los países que lo aceptan suman a la división funcional propiciada por Montesquieu, la descentralización territorial, con efectos análogos en este tema.

Ha contribuido sustancialmente a los equilibrios y al respeto a la dignidad de la persona humana, tanto en el origen como en la evolución y consolidación del constitucionalismo. No es un requisito indispensable de este, salvo en los Estados semicontinentales, en los cuales una organización centralizada imposibilita una verdadera participación democrática, sus contrapesos y valores.

<sup>31</sup> En PALAZZO, Eugenio Luis, "Breves cronologías del constitucionalismo y del federalismo: tiempos paralelos", en *El Derecho Constitucional*, 2003, pág. 534; publicado también en la página web "federalismi.it" de la Associazione Osservatorio sul Federalismo e i processi di governo, de Roma, República de Italia, el 25 de septiembre de 2003.

Las tentaciones autoritarias persisten. Cuando nació el federalismo en la Argentina, tuvieron mucho protagonismo caudillos fuertes, que restringieron libertades, y pensadores de matices conservadores, sobre todo en cuanto al ejercicio de los derechos políticos. Se mantienen hoy tanto en algunos gobiernos de países federales como en ciertos líderes locales. No obstante la posibilidad de superar dichas tendencias puede ser más fácil que en un esquema absolutamente centralizado, donde resulta arduo poder oír las voces de la periferia.