

## **Comentario al libro Derecho Constitucional Económico de Alberto Dalla Vía\***

*Por Alberto Manuel García Lema*

Constituye para mí un honor comentar la segunda edición de la obra del profesor Alberto Dalla Vía, titulada Derecho Constitucional Económico, que ha sido galardonada con el premio Accésit 2002 de la Academia de Derecho y Ciencias Sociales de Bs. As.

Ello así, porque desde joven presté una particular atención a variados aspectos de la relación entre derecho y economía, a los que dediqué artículos a lo largo de mi vida y un extenso capítulo de mi libro *La reforma por dentro*, en el que examiné los aportes que debía introducir la reforma de 1994 en esta temática, como efectivamente sucediera. También tuve la oportunidad de corroborar la íntima vinculación entre los temas económicos y el derecho constitucional durante los más de cuatro años en los que me tocó desempeñar el cargo del Procurador del Tesoro de la Nación, debiendo opinar en muy diversos consultas relativas a esta amplia problemática.

La coincidencia que tengo con la obra de Alberto Dalla Vía excede este compartir, con él, un común interés por ese aspecto de gran importancia de los contenidos del derecho constitucional. En efecto, se prolonga a las perspectivas centrales desde las que Dalla Vía aborda, en su enjundiosa obra, el sistema de relaciones entre derecho y economía, que paso a recordar y resaltar a continuación.

1. El autor afirma, como un valor a recuperar, la importancia de retomar los tiempos fundacionales de nuestra Constitución Nacional en cuanto al relevante significado que tenía el estudio conjunto de problemas de tipo económico y de derecho constitucional, senda de la que se han apartado muchos de los tratadistas de esta disciplina porque, según opina Dalla Vía, en gran parte del siglo XX la economía no significó para ellos un fenómeno relevante en los estudios políticos y constitucionales.

Ejemplifica esa afirmación acerca de los contornos fundacionales en la figura de Alberdi, y es justo que así sea por la significación que han tenido sus conocidas Bases, con anterioridad a la sanción de la Constitución de 1853 y a la que inspira, y poco después de ella su monumental Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853. Pero no olvida la gravitación que también tuvo Mariano Fragueiro, reconocido empresario, intelectual y primer ministro de Hacienda de dicha Confederación, autor de las influyentes obras *La organización del crédito* y *Cuestiones argentinas*, e inspirador del Estatuto de Hacienda y Crédito de dicha Confederación, que fue nuestra primera ley de organización del Tesoro Nacional.

Si, como lo reseña Dalla Vía, el primero pretendió centrar la exégesis constitucional en la escuela liberal clásica (de fuerte contenido librecambista) vigente en la época, aunque sin descuidar el rol promocional del Estado en la actividad económica compendiado en la cláusula del progreso, al segundo se le debe una visión más protecciónista dirigida a lograr el desarrollo industrial de la Nación.

Esas dos concepciones, tuvieron una importancia relevante en las dos escuelas liberal o protecciónista (esta última con un mayor acento en el rol del Estado en la economía)- que más influyeron en los debates y evolución posterior del derecho y la economía durante la segunda mitad del siglo XIX y en el siglo XX, y que todavía se proyectan a nuestros días, sin advertir (como no ha pasado por alto a Dalla Vía), que han sido en buena medida complementarias, pues la Constitución Nacional de 1853-60 ha tomado elementos de ambas en la redacción de sus preceptos.

Aunque no han sido constitucionalistas, en el sentido técnico que hoy lo entendemos, Dalla Vía recuerda a otros grandes hombres que, desde los albores de nuestra Nación, se han ocupado de vincular el porvenir de nuestras instituciones políticas y jurídicas a la economía, como Manuel Belgrano e Hipólito Vieytes, cuyos trabajos fueron también de mi interés.

Agredo, por mi parte y en el mismo sentido, como dato que siempre me pareciera ilustrativo, que Domingo Sarmiento trascribiese con extensión en sus Comentarios de la Constitución de la Confederación Argentina, las leyes que el Congreso de los EE.UU de América dictara para la mensura, distribución y venta de las tierras públicas, principal cuestión económica de esa época, como también la reconociese Alberdi en su ya mencionado Sistema, al plantear el problema que suscitaba, la conquista del desierto, en cuanto a la forma de distribuir la tierra liberada del indio.

Asimismo, quiero recordar, en línea con el pensamiento de Dalla Vía, la producción polifacética de otro de nuestros grandes constitucionalistas de fines del siglo XIX y comienzos del XX, Joaquín V. González, quien aunó sus importantes publicaciones sobre derecho constitucional a otras correspondientes al código y legislación de la actividad minera, resultantes de su condición de profesor de esa materia, dentro de una vasta bibliografía que incluye también obras políticas, históricas y literarias.

2. Con la notable excepción de obras de Arturo Sampay, artífice de la Constitución de 1949, y de algún trabajo de Germán Bidart Campos, entre otros pocos autores, el vacío que dejara el pensamiento constitucional de buena parte del siglo XX, acerca de la economía fue ocupado por tratadistas provenientes de otras disciplinas derivadas, como el derecho administrativo que para Dalla Vía- logró una autonomía y una excesiva dimensión, con reglas propias que muchas veces se alejaron de las fuentes constitucionales, y que invadió otras ramas o ámbitos de acción del derecho, como las finanzas, las relaciones laborales, el derecho comercial, entre otras.

Comparto que este desplazamiento ha generado un grave inconveniente porque tales disciplinas afines obvian a menudo una visión integral de la Constitución, que implica la necesaria armonización de sus diversos derechos, garantías e instituciones, que Dalla Vía reivindica como eje central de su concepción.

Para éste, la afirmación del Estado de Derecho, que caracteriza en propugnar el control y la limitación del poder, tiene por fin asegurar la libertad y los derechos fundamentales de los habitantes. Se pronuncia en favor del denominado garantismo de los derechos individuales, que asegura la mayor justiciabilidad de los actos administrativos. Destaca, así, la importancia que los constitucionalistas, quienes defienden esos valores, retornen al análisis de los problemas jurídicos que plantea la economía.

3. La afirmación del Estado de Derecho me lleva a resaltar otras perspectivas de Dalla Vía, al resumir en pocas etapas la historia constitucional argentina.

El autor señala, como impronta de la primera de ellas, que si bien la Constitución de 1853/60 tiene la impronta del liberalismo político y económico, había previsto desde el inicio una acción del Estado como promotor del progreso y bienestar, de educación y poblamiento, ocupación del territorio, fomento de la inmigración, mediante políticas de promoción del bienestar general al que alude su Preámbulo.

El desarrollo alcanzado en ese primer período de nuestra historia constitucional fue afectado por los conflictos sociales, que llevó en el derecho comparado a una evolución del constitucionalismo no marxista ni fascista en buena medida gracias a la recordada inspiración de Herman Heller- hacia el Estado Social de Derecho. Destaca Dalla Vía que, en el segundo período serán las ideas en boga, el keynesianismo, la planificación y el modelo del Welfare State, a partir especialmente de la segunda posguerra, que ingresan en la historia constitucional de nuestro país con la derogada Constitución de 1949 y luego con la reforma muy parcial de 1957.

Ello se correlaciona, en la práctica, con una mayor intervención estatal y un modelo de industrialización hacia adentro, con énfasis puesto en la infraestructura. Durante período, que comprendió una buena parte del siglo XX, aparecen diversas disfuncionalidades en la relación entre economía y Constitución que, acoto por mi lado, resultaron sustanciales para un proceso de progresiva desconstitucionalización que he expuesto en varios de mis trabajos, y que fueron factor de inestabilidad institucional y de proliferación de golpes militares.

En el tercer período, que se recorre desde 1983, que denomina Dalla Vía de transición a la democracia, se mantienen disfuncionalidades del período anterior, a las que se agregan otras por el ajuste o cambio de modelo económico, que se realiza mediante sucesivas leyes de emergencia; con abuso del decreto para implementar medidas de alcance general y la concentración del poder federal sobre los gobiernos locales, entre otras. Nuestra época requiere, para Dalla Vía, la delimitación de las finalidades a alcanzar por el orden económico, y encuentra que ése es un desafío que depende de los partidos políticos y de la sociedad, pero que también espera del aporte de los juristas, para ir logrando agregar- una progresiva conciliación entre el derecho y la economía.

4. Desde esta perspectiva histórica no resulta extraño que Dalla Vía no adscriba a las doctrinas que afirman la neutralidad de la Constitución respecto de la economía, pues existen una serie de principios que dotan de dirección y condicionan el sentido de la Constitución Económica del Estado.

Los enumera así: a) El principio del Estado de Derecho, del que derivan otros para dar certeza y posibilidad a las relaciones económicas; b) el principio democrático, afirmado por la reforma de 1994, y que enfatizó una mayor participación ciudadana, que comprende también el interés de consumidores y usuarios; c) el principio federal, que regula las competencias entre el Estado nacional y las provincias, y en donde sobresale la unidad económica del territorio, asegurada por varias normas de la Constitución; d) el principio del Estado social (receptado en el constitucionalismo social), que armoniza con el del Estado liberal; e) el principio de integración regional, que responde a la declinación del Estado-nación y a la configuración de bloques integrados para mejorar la competencia en el comercio internacional; g) el principio o tendencia actual de protección del medio ambiente.

Desde la vigencia de estos principios constitucionales, expuestos con acierto por Dalla Vía, resulta posible advertir un rumbo para la economía, la cual debe dirigirse -agrego por mi parte- hacia el fin del desarrollo humano con justicia social, definido en detallados términos por la nueva cláusula del progreso, incorporada en el artículo 75, inciso 19, por la reforma constitucional de 1994, que constituye el núcleo ideológico de esa reforma, y que el autor analiza con profundidad.

5. Sentadas las premisas que vienen de señalarse, la obra de Dalla Vía se desenvuelve con un estudio de derecho comparado, en el que se analizan las constituciones económicas de Italia, Alemania y España, a la vez que se investigan los caracteres de la doctrina del análisis económico del derecho propia de los EE.UU.

Esta metodología le permite luego incursionar en la ideología de la Constitución Económica en nuestro país, en los contenidos de la Constitución de 1853/60 y en los de la Constitución reformada en 1994.

Así sentados esos presupuestos conceptuales no le resulta dificultoso ingresar en las peculiaridades de la interpretación constitucional, recordando los criterios que se siguen y aportando, en especial, los sentados en destacados precedentes de la CSJN, que se transcriben en ese y otros muchos capítulos. De este último modo, la obra se afirma de continuo en la jurisprudencia de nuestro más Alto Tribunal, eligiendo los fallos que mejor se ajustan a cada temática tratada.

6. Ya se ha dicho que el autor ha puesto el acento en la unidad que posee el texto de la Constitución, y que la explicación e interpretación que se haga debe partir, primero, de la exposición de los derechos de los habitantes, para adentrarse, luego, en los aspectos particulares del sistema de relaciones que existe entre el derecho constitucional y la economía. Esa es la metodología que sigue en la obra.

Así, una vez expuestas las bases ideológicas de la Constitución Nacional, sus fuentes y etapas históricas ya recordadas, en la tercera parte explica, en varios capítulos, la parte dogmática del derecho constitucional económico, agrupando los derechos económicos en aquellos de primera, segunda y tercera generación.

La primera generación de derechos comprende las clásicas libertades individuales: de trabajar y ejercer toda industria lícita; la de navegar y comerciar, la de asociarse con fines útiles; la de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentina; todas ellas tratadas con esmero en la obra, entre las que resalta al punto que le dedica un capítulo separado- el derecho de propiedad.

En los derechos de segunda generación se hallan aquellos que se vinculan con los aportados por el constitucionalismo social, pero que también tiene significación económica porque incrementan la regulación del Estado; tales como la protección del trabajo y asociación sindical, los convenios colectivos y la seguridad social.

La tercera generación ya corresponde a derechos incorporados a nuestra Constitución por la reforma de 1994: los derechos de usuarios y consumidores; los derivados de la defensa del ambiente sano; de la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, que correlativamente implica el control de los monopolios naturales o legales; de la calidad y eficiencia de los servicios públicos.

Según ya se ha dicho, el autor encuentra que la reforma de 1994 ha establecido nuevos paradigmas, que están enunciados en la cláusula del nuevo progreso del artículo 75 inciso 19 de la Constitución, que establece como objetivo de la acción del Estado proveer lo conducente al desarrollo humano con justicia social ; y como medios económicos y educativos para alcanzarlo, la productividad de la economía nacional ; la generación de empleo , la formación profesional de los trabajadores , la defensa del valor de la moneda , la investigación y el desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento. También allí se previó, como otra gran finalidad de contenido económico, una política de equilibrio territorial, y como instrumento para lograrla la posibilidad del Congreso de promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desarrollo relativo de provincias y regiones, facultad que mitiga el principio del mercado nacional único, derivado de las libertades de primera generación.

Para quien le ha tocado vivir directamente, como ha sido mi caso, en la Convención Constituyente de 1994 e incluso antes de ella en la etapa preconstituyente, los debates e intercambios conceptuales que dieron origen a esta nueva generación de derechos, fines e instrumentos concebidos para implementarlos, puedo testimoniar la rigurosidad del tratamiento expositivo del autor, al explicarlos extensamente.

7. Desde la afirmación de los principios y derechos que se han recordado, Dalla Vía aborda, luego, varios temas específicos de las relaciones entre el derecho constitucional y la economía. Así la cuarta parte de su libro está dedicada a la iniciativa privada y a la regulación económica, que gira en torno al mercado en la Constitución, teniendo como acompañantes dos aspectos esenciales para su desenvolvimiento: el comercio, con sus alcances y regulaciones, estudiado en sus antecedentes de los EE.UU. y en la Constitución argentina; y el régimen constitucional de la moneda, patrón de medida de los intercambios.

8. En una suerte de prólogo para la segunda edición de su obra, Dalla Vía, realiza lo que denomina: Introducción para tiempos de crisis , recordando que para Alberdi (en sus Escritos Póstumos ) crisis es el estado anormal de un mercado, cuando cae en apuros de dinero, suspende sus pagos, quiebra, se liquida, se arruina por mala conducta, malos cálculos, malas empresas, malos tiempos, naturales o políticos. Allí tiene bien presente, lo sucedido en nuestro país, desde la crisis del año 2001, y ello lo lleva a dedicar nuevos capítulos, en una Quinta Parte, al presupuesto nacional y la participación, el tratamiento constitucional de la deuda externa y el arbitraje internacional, con especial referencia a su aplicación al CIADI, es decir, temáticas de más rigurosa actualidad. Previamente había tratado diversos aspectos de

la delegación legislativa, como un instituto central de la emergencia constitucional.

9. Cierran la obra, otros tres contenidos de actualidad, expuestos en varios capítulos: la reforma del Estado y las privatizaciones; la Constitución económica y el Estado federal; y globalización e integración económica, incluyendo la amplia temática que se desarrolla en el marco del MERCOSUR.

Caben una pocas reflexiones finales, tomando en cuenta que este comentario ha sido más bien un repertorio de las múltiples cuestiones analizadas en el libro de Alberto Dalla Vía, desde la perspectiva, advertida desde el inicio, de quien tiene amplias coincidencias con el autor, no sólo por compartir la importancia del vínculo entre el derecho constitucional y la economía, sino por coincidir con los enfoques centrales desde los que se abordan los temas y muchas de las conclusiones a las que se arriba.

Pero si lo he enfocado de tal modo desde un punto de vista académico, e incluso corroborado desde mis propias experiencias personales en el plano público, no quiero terminar estos conceptos sin referirme al libro, apreciado desde la óptica de un abogado que ejerce activamente su profesión, en el ámbito del derecho público.

Y desde esta perspectiva final debo decir que en el análisis de asuntos económicos y jurídicos complejos, que demandan muchas veces soluciones creativas por la novedad que implican, el Derecho Constitucional Económico de Dalla Vía -en su primera edición- ha sido para mí un verdadero libro de cabecera, una de las obras que más he citado en mis opiniones jurídicas o en mis escritos judiciales. Corresponde agregar, respecto de esta segunda edición, ampliada con temas de máxima actualidad, que espero hacer un todavía mayor uso de ella. En este sentido, cabe simplemente agradecer al Dr. Dalla Vía, por haber proporcionado, a todos los que ejercemos la profesión, tan excelente instrumento de trabajo.

\* Este comentario es una ligera adaptación de la presentación de la obra realizada el día 28 de septiembre de 2006 en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires.

Citar: elDial.com

-

CC601

Copyright 2020 - elDial.com - editorial albrematica - Tucumán 1440 (1050) - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina

**Comentario al libro *Derecho Constitucional Económico* de Alberto Dalla Vía\***