

Enrique I. Groisman, Derecho Constitucional

Abogado, Universidad Nacional de Buenos Aires. Investigador Titular del Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración (CISEA). Profesor de Introducción al Derecho Administrativo y a la Administración Pública en la Maestría en Política y Gestión de la Ciencia y la Tecnología, Universidad de Buenos Aires.

SUMARIO

- I. Enfoque para el abordaje de los Contenidos Básicos Comunes desde el Derecho Constitucional
 - 1. Supuestos teóricos
 - 2. Evolución, cuestionamiento y transformación
 - 3. Recepción en nuestro país
 - 4. Problemas y alternativas para su enseñanza
 - II. Propuesta de CBC para la Educación General Básica
 - III. Propuesta de CBC para la Educación Polimodal
 - IV. Criterios y pautas para la formación docente
- Bibliografía para la capacitación docente
- Anexo: Criterio de consulta y nómina de colegas consultados

I. ENFOQUES PARA EL ABORDAJE DE LOS CONTENIDOS BASICOS COMUNES DESDE EL DERECHO CONSTITUCIONAL

1. Supuestos teóricos

La enseñanza del Derecho Constitucional tiene el propósito de transmitir un conjunto de valores y principios inherentes al denominado Estado de Derecho. Dicho con las palabras de la Ley Federal de Educación: “consolidar la democracia en su forma representativa, republicana y federal”.

Es indudable que todo Estado tiene una constitución, en el sentido de que no puede funcionar sin normas básicas de organización y en el de que siempre se dan ciertas relaciones de poder. Con ese significado, desde mucho antes de la era del constitucionalismo se hablaba de las “leyes fundamentales”. Pero la idea moderna de constitución corresponde a la concepción racionalista, que aspira a construir un sistema universal a partir de leyes generales a la manera de los principios de la física.

La idea de regir al Estado por una norma básica en la cual se subsume la totalidad del sistema jurídico implica el propósito racional de dirigir la vida individual y colectiva en determinado sentido: de hacer previsibles las conductas y de proyectar cambios en lugar de aceptar la fatalidad del devenir histórico.

Esa idea se origina en la mentalidad que transformó el orden feudal en una sociedad después definida como moderna –en lo que José Luis Romero llamó “revolución burguesa en el mundo feudal”– y que, a través de un largo proceso histórico iniciado en el siglo XI, produjo la Reforma, el Renacimiento y la Revolución Industrial.

Hace poco más de doscientos años que se inició la práctica de consagrar un cuerpo orgánico de normas escritas en virtud de las cuales se crean los órganos estatales, se define su modo de elección y el procedimiento para la sanción de las leyes, se establecen los derechos y garantías individuales y las atribuciones y deberes de los gobernantes.

2. Evolución, cuestionamiento y transformación

Lejos de ser estático, el Derecho Constitucional vive en permanente crisis. Los autoritarismos del siglo XX cuestionaron sus supuestos fundamentales: los regímenes fascistas desconocen el sistema de derechos y garantías, y el nacional-socialismo, al identificar el Derecho con la voluntad del *führer*, lo convierte en un conjunto de decisiones imprevisibles. El comunismo soviético dictó en 1936 una constitución que pretendía incorporar y perfeccionar el sistema de derechos y garantías del constitucionalismo, pero paradójicamente esa época coincidió con el apogeo de las “purgas” y los procesos arbitrarios. Durante el franquismo prevalecía la voluntad del “caudillo” y el Derecho Constitucional no era reconocido como disciplina universitaria, ya que estaba englobado en el Derecho Político.

El constitucionalismo social, cuyo primer hito se reconoce en la Constitución mexicana de 1917, modificó a su vez uno de los supuestos del constitucionalismo clásico: el hombre dejó de ser considerado como un ente sólo vinculado a sus semejantes por medio de relaciones contractuales; se consagraron los llamados derechos sociales o de segunda generación, pero no como sustitución de las llamadas libertades burguesas sino como su complemento y refuerzo.

Este movimiento tuvo un impulso notable después de la Segunda Guerra Mundial, y quizá su ejemplo más elocuente es el de la constitución de Italia, que llegó a imponer al Estado el deber de “remover los obstáculos que se oponen a la verdadera igualdad entre los hombres”.

La incorporación de los llamados derechos sociales ha planteado al Derecho Constitucional una nueva gama de problemas: en la medida en que el constitucionalismo clásico consagraba preferentemente obligaciones pasivas del Estado (no violar la esfera íntima, no violar la garantía de defensa, no dictar leyes penales retroactivas), éstas eran directamente exigibles; pero cuando se consagra el derecho a una vivienda digna o a una remuneración justa, se pone en evidencia la inadecuación de los mecanismos clásicos para exigir su cumplimiento.

Otro problema es el de la insuficiencia de los medios de asegurar el derecho a las prestaciones estatales y a los servicios públicos, sin los cuales no es concebible la vida en una civilización urbana.

En las últimas décadas, los llamados derechos de tercera generación —protección de las minorías, preservación del medio, derecho a la información— se incorporaron al constitucionalismo planteando una nueva crisis de contenidos, hasta el punto en que se encuentran grandes diferencias temáticas entre las obras recientes y los tratados de algunos años atrás.

El énfasis del trabajo teórico en la actualidad está puesto en diseñar los medios operativos para lograr que los derechos y garantías teóricas tengan vigencia efectiva.

Se han construido nuevas categorías e institutos que si bien no siempre integran los textos constitucionales, los complementan y mejoran las posibilidades de su efectiva aplicación.

Como fenómeno general, se observa la extensión de los llamados derechos públicos subjetivos (referidos, por ejemplo, a la exigibilidad de las prestaciones de seguridad social, a las acciones u omisiones estatales, a la cesación de conductas ilegítimas, arbitrarias, inconvenientes o inoportunas, o al derecho a obtener información acerca de los registros y constancias oficiales). Paralelamente, se difunde la creación de órganos de control fuera de la jerarquía administrativa o con dependencia directa de los órganos legislativos, se admite una función coadyuvante por parte de las organizaciones no gubernamentales con fines de interés general y se debilita el clásico monopolio estatal sobre lo público mediante la categoría de los denominados entes públicos no estatales. Este cuadro de cambios se amplía, finalmente, con la legitimación procesal para la defensa de los intereses difusos y la acción popular, que cuestionan el clásico requisito de la existencia de un derecho subjetivo para que una acción sea admitida ante la Justicia.

Pero estos cambios –sin duda positivos– no resuelven el desafío más grave para el Derecho Constitucional, que es el de su escasa aplicación: el mantenimiento impasible de los textos y de su enseñanza frente a una realidad que muestra su violación cotidiana y a menudo sistemática.

La respuesta a este estado de cosas fueron los diversos movimientos por la defensa de los derechos humanos, que –en principio– exigen por lo menos el respeto por los derechos y garantías formalmente consagrados en los propios regímenes que los violan.

Pero cuando para cuestionar las leyes positivas se recurre al concepto de derechos humanos, se suele apelar –paradójicamente– al respaldo del Derecho Natural, que la teoría liberal esgrimió en la etapa anterior a su consagración en el constitucionalismo.

La invocación de un Derecho cuya jerarquía sería superior a la de las leyes positivas puede constituir un respaldo para cuestionar estas últimas, pero deja en pie el problema de establecer el contenido del sistema frente al cual se les niega validez. Ese sistema puede fundarse en una concepción religiosa, en una determinada moral o en un conjunto de valores y creencias, pero siendo así difícilmente puede pretender validez universal.

No es este el lugar para dilucidar ese complejo problema teórico, pero sí para señalar que de la postura que ante él se adopte dependerá el enfoque con que se encare su enseñanza.

3. Recepción en nuestro país

Argentina registra varias constituciones de vida efímera antes de la sancionada en 1853, en que la incorporación al constitucionalismo forma parte de un proyecto consciente y explícito.

En ese sentido tiene algo de implantación o de copia, pero más apropiado sería utilizar el término recepción, acuñado para describir lo que ocurrió con el Derecho Romano en la alta Edad Media.

La Argentina de 1853 ya tenía una constitución en términos reales, o sea una situación de hecho que consagraba determinada estructura del poder y de las relaciones sociales. El debate era, pues, entre quienes querían mantenerla y los que deseaban modificarla: la espontaneidad histórica, que invocaban quienes se oponían al dictado de una constitución, no era más que un modo de mantener la situación existente.

Ambas actitudes están expresadas en las discusiones de la Asamblea Constituyente. Facundo Zuviría se opuso con el argumento de que el pueblo no estaba preparado, y que en todo caso la Constitución debía originarse en las costumbres, necesidades y carácter de aquellos a quienes estuviera destinada. Juan María Gutiérrez contestó que sólo había dos opciones: consagrar las costumbres, carácter y hábitos vigentes o intentar transformarlos. Si el país —como se dijo en la Asamblea Constituyente— era un caos, para Gutiérrez la Constitución era la manera de conjurarlo.

La invocación de la espontaneidad y del espíritu del pueblo eran argumentos típicos de la Escuela Histórica. No se trataba, pues, de la “autenticidad vernácula” contra las ideas “extranjeras”, porque una y otra postura eran repetición de las planteadas en el debate europeo.

Los que querían dictar una constitución expresaban la mentalidad liberal que aspiraba a materializar un determinado proyecto. Los que se oponían, repetían los argumentos de quienes en Europa fueron denominados reaccionarios por su oposición a la Revolución Francesa y su apoyo a la Santa Alianza, restauradora del poder de las monarquías. No se trata de opinar aquí acerca de quiénes tenían razón, sino de señalar que la oposición al liberalismo se hacía en nombre de la tradición y del paternalismo: en suma, de valores vinculados a las formas de vida rurales, más cerca de la mentalidad feudal que de la modernidad.

4. Problemas y alternativas para su enseñanza

Por las razones que quedan expuestas, la enseñanza del Derecho Constitucional no es neutra desde el punto de vista valorativo, lo que equivale a decir que no es posible

enseñarlo sin ser consciente de su ideología, sea para impartirla, describirla o criticarla.

Es significativo observar al respecto que durante los gobiernos dictatoriales en nuestro país nunca se dejó de enseñar el Derecho Constitucional, como si hubiera estado en vigor o como si, aun en el supuesto de estarlo de modo teórico, hubiese tenido efectiva vigencia.

Por otra parte, si la enseñanza se encara como una mera transmisión de datos se cae en la clásica memorización del Preámbulo y del artículo 14 de la Constitución, para lo cual no hubo inconvenientes ni siquiera durante las más sangrientas dictaduras: su recitado podía mantenerse dentro de lo permitido siempre que fuera atemporal y abstracto, constituyendo el hipócrita “homenaje del vicio a la virtud”.

El hecho es que si bien todos los gobiernos que se sucedieron desde 1853 le rindieron tributo (por lo menos verbal), la Constitución de 1853 fue más violada que respetada.

Esta realidad ha generado construcciones jurídicas justificatorias y una jurisprudencia que aceptó progresivos avances hasta configurar un verdadero derecho de facto –valga la paradoja–, que coloca al Derecho Constitucional ante la triple alternativa de ignorarlo, admitirlo o criticarlo.

Es obvio que la primera pregunta que cabe formular ante la tarea de diseñar los contenidos básicos de su enseñanza es qué se aspira a lograr con ella.

Los objetivos fueron muy claros en la etapa fundacional de la escuela pública: “educar al soberano”, lograr la integración cultural de una población heterogénea e impartir la instrucción necesaria para el ejercicio de las actividades productivas de la época.

El deterioro de la educación hace dudar acerca de que esos objetivos se hayan mantenido o hayan seguido siendo comprendidos o (en su caso) compartidos por los grupos dominantes.

Si bien los enunciados de la Ley Federal de Educación en materia de política educativa reiteran aquellos propósitos fundacionales, en la situación actual están lejos de su cumplimiento efectivo. Reiterarlos, sin embargo, puede ser un punto de partida.

La pregunta que queda abierta es cómo se hace para contribuir a la consolidación del sistema democrático desde el campo de la educación.

La memorización de partes de la Constitución fue el modo preponderante con que durante varias generaciones se consideró contribuir a propósitos similares, mientras se acentuaba su inaplicabilidad en la práctica.

Además de este problema básico, constituido por la posible discrepancia entre los principios y preceptos y la realidad cotidiana, la enseñanza del Derecho Constitucional presenta un problema pedagógico en cuanto se pretende impartirla a quienes no conocen los conceptos jurídicos fundamentales.

Esto último sólo es posible si la materia se encara como una mera transferencia de datos, pero no si se aspira a transmitir valores y desarrollar aptitudes.

Para concluir esta introducción, me parece oportuno señalar que —en mi opinión— la manera en que la enseñanza del Derecho Constitucional puede inscribirse en las políticas consagradas por la Ley Federal de Educación no consiste en transmitir preceptos sino en proporcionar la información, los problemas y las alternativas de modo tal que su discusión desarrolle las aptitudes de análisis y de crítica.

II. PROPUESTA DE CBC PARA LA EDUCACION GENERAL BASICA

Finalidad esencial

La enseñanza del Derecho Constitucional debe estar orientada a proporcionar a los educandos los instrumentos que les permitan desempeñarse como ciudadanos capaces de discernir, criticar, ejercer opciones y adoptar decisiones referidas a la vida pública.

Las capacidades a desarrollar consisten esencialmente en la aptitud para razonar, analizar, comprender y elaborar criterios y opiniones.

Para aplicar esas capacidades se requiere un determinado nivel de conocimientos y un cierto grado de adiestramiento en su ejercicio.

Estos requerimientos sólo son compatibles con un sistema político democrático, de modo que su satisfacción lleva implícita la necesidad de infundir los valores que ello entraña.

La enseñanza debe cumplir el papel de “educar al soberano”, lo que implica una función política. Pero esta función, en su sentido profundo, implica la necesidad de formar individuos con sentido de solidaridad social cuya relación con los demás esté basada en la tolerancia y el respeto mutuo.

Entendida de este modo, la enseñanza del Derecho Constitucional no puede consistir en la mera transmisión de datos, aunque éstos sean necesarios como uno de los elementos que integran el conjunto de lo que debe impartirse.

Con esta aclaración, se indican los contenidos que debieran constituir el diseño curricular de la enseñanza de esta disciplina.

1. Concepto de norma. Normas de convivencia. Normas morales. Normas jurídicas. Relaciones recíprocas y caracteres específicos

Estos conceptos introductorios tienen la finalidad de hacer posible la comprensión del papel del Derecho en la organización social y en la vida cotidiana.

Si no se imparten estas nociones básicas, las normas constitucionales se presentan como meras prescripciones estáticas, y la distancia entre su enunciado y su grado de cumplimiento efectivo producen perplejidad y descreimiento.

Si, en cambio, se explica el origen de las normas y los intereses y las relaciones sociales en que ellas están insertas, se proporcionan elementos para la comprensión del mundo jurídico y su función en la vida social.

En este módulo se propone analizar la naturaleza de las normas, los factores que las generan, los criterios de validez y la función que cumplen.

Se describirán los diferentes tipos de normas de conducta, sus modos de generación, su grado de aplicabilidad, los subsistemas normativos parciales y su relación con el Estado.

La noción de jerarquía de las normas es necesaria para comprender la esencia del constitucionalismo, en cuanto sistema basado en la existencia de ciertas reglas de las cuales deriva el conjunto del ordenamiento jurídico. Es necesaria, por otra parte, para entender la noción de inconstitucionalidad.

2. Principios, supuestos y valores del sistema democrático

Este módulo se refiere al conjunto de conceptos a los que la Constitución alude, tiene en cuenta, supone o aplica y que a su vez permiten interpretarla de acuerdo con la finalidad que persiguen sus normas.

Su enseñanza es no sólo esencial sino quizá más importante aún que la del texto constitucional, porque tiende a preservar sus principios por encima de las modificaciones que puedan establecerse, de las interpretaciones que puedan tergiversarlos o de las violaciones que eventualmente pudieran cometerse.

La Constitución misma da un ejemplo de esto último cuando, en su artículo 33, invoca el “principio de soberanía del pueblo y la forma republicana de gobierno” para que de allí se deduzcan los derechos que no enumera en forma expresa.

Ese principio supone la idea de que el origen del poder reside en el pueblo, y que los gobernantes reciben de éste un mandato por cuyo cumplimiento deben responder.

Entre los supuestos esenciales se encuentra el de igualdad ante la ley, que no sólo está consagrado en forma expresa en la Constitución sino que constituye una condición básica de la teoría contractual del origen de la sociedad, ya que un pacto sólo puede ser válido si se celebra entre iguales.

Como ejemplo de uno de los valores primordiales se encuentra el respeto por la dignidad humana, consagrado en diversas normas expresas como la intangibilidad de las acciones privadas, la inviolabilidad del domicilio, la correspondencia y los papeles

privados, la libertad de expresión y la prohibición de toda clase de tormentos y azotes.

3. Formas y sistemas de gobierno. Función de los poderes y controles recíprocos. Democracia directa y semidirecta. Representación

La finalidad de este rubro consiste en ofrecer una descripción de las formas posibles de gobierno, explicando su evolución, su papel histórico y las consecuencias que derivan de cada una de ellas. De este modo será posible comprender mejor las diferencias en favor del sistema democrático y se adquirirán elementos que permitan discernir y desechar las alternativas autoritarias.

El conocimiento de los diferentes sistemas de gobierno —parlamentario, presidencialista, semipresidencialista— abrirá al educando el horizonte de posibilidades, ventajas e inconvenientes de una u otra opción.

La enseñanza de la función de los poderes, sus relaciones y controles recíprocos es necesaria para comprender el fundamento de esa característica esencial del Estado de Derecho.

El análisis de las formas directas y semidirectas de democracia y la representación política permite tomar conciencia de la relación entre gobernantes y gobernados y la responsabilidad de los primeros en las funciones que desempeñan.

4. Igualdad ante la ley y desigualdades materiales. Diferencias, diversidad y pluralismo. Xenofobia, discriminación y genocidio

La igualdad ante la ley no sólo es un principio y un supuesto esencial para el sistema democrático, sino además un requisito de su funcionamiento. Pero la existencia de desigualdades materiales, de disímiles posibilidades para ejercer los derechos constitucionales, de acceder a la Justicia, de difundir las ideas por los medios masivos o, simplemente, de gozar de aceptables condiciones de vida, coloca a los educandos en una situación de perplejidad. Para despejarla, es necesario explicar que la garantía de igualdad es un punto de partida y una condición para recorrer el camino hacia su vigencia efectiva.

El reconocimiento de la diversidad, el respeto por los demás, la tolerancia y la aceptación de la pluralidad cultural, ideológica y política son las actitudes y valores más importantes para la convivencia y, por consiguiente, las finalidades esenciales de la educación cívica.

Es necesario que mediante esta última se pongan en evidencia las consecuencias inmediatas y mediatas del prejuicio, y se describan y critiquen las espantosas experiencias históricas a las que es capaz de conducir.

5. Derechos y garantías. Categorías y tipos históricos. Jerarquía y relatividad

La finalidad de este rubro no consiste en que el educando memorice la enumeración constitucional sino en que comprenda sus motivos, sus orígenes y su evolución histórica, ubique sus tipos y relaciones y pueda ordenarlos de acuerdo con criterios de jerarquía e importancia.

Deberá explicarse la razón de su relatividad y los límites en su ejercicio como condición para todos tengan la posibilidad teórica de alcanzar su goce.

6. Deberes y cargas públicas

Los derechos constitucionales deben relacionarse con los deberes y cargas que les son correlativas. Este modo de encarar su enseñanza contribuirá a la formación de la conciencia cívica y al desarrollo de los sentimientos y actitudes de solidaridad social.

III. PROPUESTA DE CBC PARA LA EDUCACION POLIMODAL

Los contenidos de este nivel deben constituir un desarrollo y profundización de los de la EGB. La diferencia principal consiste en una mayor desagregación y en un grado más alto de complejidad.

En este nivel es posible aumentar el grado de abstracción y proporcionar más elementos teóricos, con miras a que los educandos puedan elaborar y sostener sus opiniones.

1. Estado y Derecho. Poder y estructura social

Deben explicarse los rasgos esenciales del Estado de Derecho: el sometimiento a la ley, las limitaciones impuestas al poder, la periodicidad de los mandatos, la responsabilidad de los gobernantes, los derechos y garantías de los habitantes.

La caracterización del Estado de Derecho no tiene carácter valorativo si se limita a la descripción formal de un Estado que respeta las normas que él mismo dicta. Es necesario además que se den por lo menos estas tres condiciones: que el procedimiento para la generación de esas normas y la elección de quienes han de dictarlas obedezca a ciertos principios (de los cuales el básico es el de soberanía del pueblo); que el contenido de esas normas incluya un conjunto de libertades y garantías, y que estas últimas sean respetadas en los hechos.

Para que la explicación no resulte abstracta o utópica, es necesario contemplar las situaciones reales que plantea la relación entre Estado y Derecho y analizar tanto las características del poder como las relaciones sociales en que se funda.

2. Constitucionalismo y constitucionalismo social. Cláusulas programáticas

Partiendo de ubicar la Constitución Nacional en el movimiento histórico del constitucionalismo, es necesario explicar las implicaciones de la idea de establecer normas básicas de las cuales derive la totalidad del ordenamiento jurídico. Desde esa

idea podrá abordarse el tema de los llamados derechos sociales y cláusulas programáticas, y sus consecuencias políticas y jurídicas.

Se debe señalar la diferencia entre la consideración de las personas como individuos aislados –propia del constitucionalismo clásico– y su tratamiento como seres sociales cuya vida es interdependiente. Interesa asimismo mostrar cómo los llamados derechos sociales o de segunda generación constituyen un intento de disminuir las desigualdades materiales que existen a pesar de la igualdad formal consagrada en las normas.

3. Derechos de reciente desarrollo: protección de las minorías, identidad cultural, información, réplica, preservación del ambiente natural

Estos derechos –llamados de tercera generación por considerarse como la primera de las libertades y garantías políticas y como segunda la de los derechos sociales– han adquirido fundamental importancia en la actualidad.

Si bien se refieren a temas de diversa índole, tienen en común el contemplar situaciones e intereses hasta ahora no tenidos en cuenta de modo expreso o no tratados adecuadamente.

Su enseñanza es necesaria para ubicar al educando en los problemas contemporáneos y enseñarle el modo en que ellos pueden ser abordados desde una perspectiva jurídica.

Tanto por su actualidad como por la gravedad e inmediatez de los problemas a que se refieren, la enseñanza de este grupo de derechos es capaz de suscitar un vivo interés y, por lo tanto, constituye un invalorable medio de fomentar la conciencia social.

4. Principio de legalidad. Supremacía de la Constitución. Control de constitucionalidad. Reforma de la Constitución

Este punto está destinado a mostrar el ordenamiento jerárquico de las normas dentro de los sistemas jurídicos del constitucionalismo, y a explicar los mecanismos mediante los cuales se procura someter el Estado al Derecho y preservar el principio según el cual el pueblo es el titular del poder constituyente.

5. Organización y atribuciones de los poderes

Se refiere a la integración de los tres poderes constitucionales, a sus relaciones y controles recíprocos, a la función prevista para cada uno de ellos y a los temas cuyo tratamiento y decisión les están asignados.

6. Conceptos de discrecionalidad, razonabilidad y arbitrariedad

La idea según la cual las garantías individuales están aseguradas mediante la sujeción a la ley resulta incompleta si no se explica el sentido y función de los conceptos de discrecionalidad, razonabilidad y arbitrariedad.

De otro modo, la tarea de gobernar es concebida como de mera ejecución, y ello hace difícil comprender el funcionamiento de los controles y los criterios con que éstos deben ejercerse.

Si, en cambio, se explica que generalmente la ley acuerda a los funcionarios un margen de decisión y que es precisamente la utilización que de él se hace lo que diferencia a los buenos de los malos gobiernos, se comprenderá mejor el papel de los ciudadanos en la elección y el control de los actos de los gobernantes.

El concepto de razonabilidad resulta también esencial para completar la idea de un sistema democrático moderno, porque implica una pauta de interpretación y un criterio para el control sobre el modo en que las facultades son ejercidas y un análisis crítico sobre la relación entre fines perseguidos y medios empleados.

El cuadro se completa con el concepto de arbitrariedad, que permite ubicar y caracterizar las diferentes formas que puede adquirir la violación de requisitos y supuestos legales tanto en la actuación de los funcionarios como en las decisiones de los jueces.

7. Igualdad ante la ley. Desigualdades materiales y deberes de solidaridad social. Discriminación racial, social, ideológica y religiosa. Experiencias históricas de discriminación y genocidio

La igualdad ante la ley no debiera ser explicada como una más de las garantías que consagra la Constitución sino como el supuesto esencial sobre el cual se construye la totalidad del sistema, ya que el consenso, los acuerdos y las decisiones que constituyen la base de la democracia sólo tienen sentido si son adoptados entre iguales.

Pero si la explicación se limita a ese supuesto, es desmentida por la experiencia cotidiana de los educandos ante la pobreza, la insatisfacción de necesidades básicas y las deficiencias somáticas que esa situación provoca.

La paradoja sólo puede despejarse si se enseña al mismo tiempo que la democracia no sólo es la única forma de pacífica convivencia sino también el medio para hacer posible el permanente mejoramiento de las condiciones materiales de vida.

8. Defensa de la persona y de los derechos. Derecho a recurrir ante una justicia independiente, a ser oído, a producir prueba y a obtener una resolución fundada

La enseñanza de esta garantía cumple una doble función: por una parte, hace conocer uno de los requisitos esenciales del Estado de Derecho, y por otra muestra al

educando que la consagración constitucional de los derechos sólo tiene sentido si está acompañada de medios eficaces para su protección.

Es importante explicar que la garantía de defensa no se limita a la posibilidad de recurrir ante la Justicia, sino que –como lo ha interpretado una antigua y reiterada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia– es aplicable también en los procedimientos que se siguen ante la administración pública.

Cuando el alumno aprende que sus derechos deben ser respetados y pueden ser defendidos, tiene la posibilidad de asumir un papel más activo en su futuro ejercicio de la ciudadanía.

9. Protección de la esfera íntima. Libertad de expresión y derecho a la información

La idea de que cada persona está protegida en el ámbito de su intimidad de un modo inviolable por los poderes públicos o por otras personas es esencial para comprender el concepto moderno de libertad. Pero para que esa idea no induzca a una visión de los individuos como seres aislados, sin deberes sociales, es necesario explicarla en relación con las acciones privadas que trasciendan la esfera íntima para afectar a otros.

Enfocado de esta manera, el concepto está vinculado al derecho a exteriorizar el pensamiento y limitado en la medida en que al hacerlo se invade la intimidad de los demás.

Sin embargo, si la enseñanza se limitara a estos conceptos no se haría cargo de un derecho reconocido hoy como integrante de los denominados de tercera generación, que consiste en obtener una información adecuada como requisito para formar las propias opiniones y ejercer las opciones consiguientes.

10. Licitud, ilicitud y delito. Principios de irretroactividad y tipicidad. Finalidad de la pena

El principio de legalidad y la regla de libertad implican que la imposición o la prohibición de conductas sólo puede provenir de la ley. Si el educando internaliza este concepto adquiere un argumento invaluable para defender sus derechos y poner vallas a los abusos de los gobernantes.

En relación con ello son esenciales los conceptos de culpa, dolo e imputabilidad, que relacionan el castigo con una acción u omisión y no con responsabilidades colectivas arbitrarias como las de pertenencia a determinado grupo, etnia o religión.

La irretroactividad de las leyes penales es consecuencia de estos principios, dado que toda conducta es lícita mientras no esté prohibida. Si pudieran sancionarse hechos que en el momento de cometerse no eran delito, desaparecería la seguridad ju-

rídica y los individuos quedarían a merced de la voluntad arbitraria de los gobernantes.

El tercer tema esencial para este módulo consiste en la discusión de las finalidades de la pena, lo que requiere una reseña de sus diferentes concreciones históricas y su hipotética función actual. De esto último surgirán las razones de la mención constitucional de “cárceles sanas y limpias”, la prohibición de tormentos y la consecuente garantía de no ser obligado a declarar contra sí mismo.

11. Nación y provincias. Atribuciones exclusivas y concurrentes. Municipios: carácter, funciones y papel en el sistema democrático

En este módulo se deben explicar los principios del sistema federal y el modo en que éste concilia la existencia de estados provinciales con la unidad que configura la Nación.

Se incluye en este tema la referencia a los municipios, cuyo papel político y social ha adquirido mayor relevancia a partir de la restauración de la vigencia constitucional. En relación con ello es necesario que los educandos comprendan las posibilidades que el régimen local ofrece para el aumento de la participación y el afianzamiento del sistema democrático.

IV. CRITERIOS Y PAUTAS PARA LA FORMACION DOCENTE

La formación de docentes para la enseñanza del Derecho Constitucional requiere dos tipos de tarea: por una parte, la atinente a los institutos en los cuales se gradúan quienes han de ejercer la enseñanza; por otra parte, la que se refiere a la capacitación específica de los docentes en funciones.

Es obvio que en condiciones ideales la formación de docentes en las respectivas instituciones, la selección adecuada de quienes han de cubrir las cátedras y las apropiadas condiciones de trabajo, remuneración y exigencias debieran bastar para asegurar un nivel aceptable, y los cursos de perfeccionamiento y actualización harían el resto.

Pero la situación actual está muy lejos de ese ideal, de modo que el mejoramiento de la enseñanza no es un objetivo susceptible de ser alcanzado actuando sólo sobre uno de los factores enunciados.

Con esta salvedad, considero que en el corto plazo sería posible por lo menos ofrecer oportunidades de perfeccionamiento mediante la distribución de materiales para la enseñanza y la realización de cursos intensivos.

Si se tiene en cuenta la bibliografía seleccionada, ha de advertirse que sólo en parte incluye obras específicamente jurídicas. Del mismo modo, los cursos de perfeccionamiento debieran tener como base el conjunto de las disciplinas que estudian la sociedad, en especial la historia, la sociología y la política.

El objetivo no consiste tanto en enseñar a los docentes normas jurídicas como en proporcionarles elementos que les permitan ubicar esas normas en un contexto más amplio, comprender su razón de ser y advertir sus finalidades y funciones.

El sólo hecho de ser abogado no garantiza la idoneidad para esa tarea, pero es indudable que por lo menos una parte del cuerpo docente que la lleve a cabo debe tener formación jurídica.

Los cursos intensivos debieran contemplar tres áreas: la referida a ciencias sociales en general, la específicamente jurídica y la de metodología y pedagogía.

Los contenidos de la primera y segunda área temática deben ser los mismos que los indicados para el nivel de educación polimodal, pero han de dictarse con mayor detalle y profundidad.

Me parece importante que los cursos sean breves (no más de una semana) pero de jornada completa y, de ser posible, residenciales.

La interacción entre cursantes y de éstos con los docentes crea un clima que intensifica los efectos motivadores y permite ir adaptando la actividad a las necesidades específicas que se detecten.

La actividad debiera comenzar por la selección de un equipo de docentes, la reunión de un conjunto de materiales y la elaboración de un programa-tipo. Esto permitiría realizar una oferta de cursos a las respectivas jurisdicciones, con las cuales debieran ajustarse los detalles según las necesidades específicas.

BIBLIOGRAFIA PARA LA CAPACITACION DE LOS DOCENTES

Esta bibliografía no aspira a ser exhaustiva, sino a proporcionar una guía de lecturas que permitan comprender los conceptos básicos que deben inspirar la enseñanza y proporcionen elementos para impartirlos.

La selección ha obedecido a los siguientes criterios básicos:

- a) Profundidad y nivel intelectual.
- b) Enfoque que permite su comprensión por parte de quienes no tengan formación jurídica.
- c) Asequibilidad en nuestro medio, sea porque hayan sido editadas en el país y las respectivas ediciones no estén agotadas, o porque –aun cuando no sea posible encontrarlas en venta– sea posible consultarlas en bibliotecas.

Estos criterios no implican un juicio sobre el mérito o importancia de los manuales de publicación reciente, sino la intención de escoger sólo las obras que han adquirido el carácter de “clásicos” por la consideración generalizada de que gozan y porque su conocimiento puede considerarse poco menos que indispensable.

Lista de obras

DEL VALLE, Aristóbulo, 1953, *Nociones de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Albatros.

Aúna el rigor académico y la amenidad, ya que se trata de la versión escrita de las clases dictadas por su autor. Es una historia constitucional en la que se explica la génesis fáctica e ideológica de los sucesivos textos, se describen las posturas y los debates y se transmite un cuadro vivo de los conflictos que subyacen en cada uno de los momentos en que fueron dictados.

DÍAZ, Elías, 1966, *Estado de Derecho y Sociedad democrática*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo.

Obra polémica de un eminente filósofo del Derecho. El autor describe los rasgos esenciales del Estado de Derecho y del Estado Social de Derecho, y formula su crítica desde un punto de vista que propone su superación disminuyendo la injusticia y las desigualdades materiales para alcanzar lo que denomina “sociedad democrática”.

DUVERGER, Maurice, 1962, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Barcelona, Ariel.

Manual ya consagrado como clásico, analiza el Derecho Constitucional desde la perspectiva de la sociología y la política.

UNESCO, 1984, *El derecho de ser hombre*, Madrid, Tecnos.

Ofrece una selección de materiales históricos, testimoniales y literarios de gran utilidad para la enseñanza de los derechos humanos.

GONZÁLEZ, Joaquín V., 1964, *Manual de la Constitución Argentina*, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba.

Escrito para la enseñanza en los colegios secundarios, se ha convertido en un clásico. Por su profundidad excede su objetivo originario, manteniendo, sin embargo, la sencillez expositiva.

LATORRE, Angel, 1971, *Introducción al Derecho*, Barcelona, Ariel.

Explica con claridad y sencillez los diferentes enfoques del fenómeno jurídico y el objeto y métodos de la ciencia jurídica, y describe el contenido de las llamadas ramas del Derecho.

LOEWENSTEIN, Karl, 1970, *Teoría de la constitución*, Barcelona, Ariel.

Es un análisis de las formas de gobierno, los controles entre los poderes y las funciones de la Constitución en el estado moderno.

SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos, 1964, *Manual de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Kapelusz.

Uno de los mejores manuales que se han escrito al respecto, que tiene además el mérito de su postura militante en contra de las dictaduras y en favor de los derechos humanos.

VANOSI, Jorge Reinaldo, 1987, *El Estado de Derecho en el constitucionalismo social*, Buenos Aires, EUDEBA.

Reúne diversos trabajos en los que se analizan los problemas básicos del Estado contemporáneo, y en especial del constitucionalismo social y de la representación política.

ANEXO

CRITERIO DE CONSULTA Y NOMINA DE COLEGAS CONSULTADOS

El objeto de la consulta consistió en conocer la opinión de expertos cuya diferente especialidad, enfoque y experiencia pudieran proporcionar una visión más amplia de las opciones y posibilidades para la elaboración de los contenidos curriculares.

En la selección de los consultados se ha procurado que estuvieran representados los siguientes perfiles: a) autores de indiscutido prestigio académico; b) docentes en diversas etapas de su carrera; c) abogados con experiencia activa en el ejercicio de su profesión; d) abogados que ejercen funciones judiciales.

La consulta se llevó a cabo en dos entrevistas. En la primera se explicaron las finalidades del proyecto y se proporcionó una guía de temas sobre los cuales se requirió opinión. La segunda entrevista tuvo por objeto recoger la respuesta, que en algunos casos fue verbal y en otros escrita.

Contenido de la consulta

Se trata de emitir opinión acerca de los contenidos básicos curriculares que debiera contemplar la enseñanza del Derecho Constitucional en los niveles básico y polimodal que define la Ley Federal de Educación.

Debe tenerse en cuenta que no necesariamente se incluirá el Derecho Constitucional como materia: sus contenidos (sobre todo en el nivel básico) estarían contemplados en bloques más amplios, como “ciencias sociales” o “el individuo y la sociedad”.

Las preguntas que se consignan a continuación son sólo una guía para la respuesta.

1. ¿Qué finalidad debe perseguir la enseñanza del Derecho Constitucional en cada nivel?

2. ¿Qué aptitudes y capacidades debiera proporcionar o desarrollar la enseñanza de la materia?

3. ¿De qué manera debe vincularse la enseñanza del Derecho Constitucional con la de otras disciplinas?

4. *¿Cómo debe encararse la capacitación de los docentes?*
5. *¿Cuáles son los conocimientos que debieran adquirir los educandos en cada nivel?*

Nómina de colegas consultados

- VANOSI, Jorge R., Profesor Titular, Universidad de Buenos Aires; especialidad: Derecho Constitucional.
- SANGUINETTI, Horacio, Rector del CNBA, Profesor Titular, Universidad de Buenos Aires; especialidad: Derecho Político.
- SIPERMAN, Arnoldo, Profesor Titular, Universidad de Buenos Aires; especialidad: Derecho Civil y Teoría del Derecho.
- GULLCO, Hernán, Relator en la Corte Suprema de Justicia de la Nación; especialidad: Derecho Constitucional.
- CARCOVA, Carlos, Profesor Titular, Universidad de Buenos Aires; especialidad: Filosofía del Derecho.
- SABSAY, Daniel, Profesor, Universidad de Buenos Aires; especialidad: Derecho Constitucional.
- ZBAR, Agustín, Profesor, CNBA; especialidad: Derecho Constitucional.
- LÓPEZ VERGARA, Patricia, Auxiliar Docente, Universidad de Buenos Aires; especialidad: Derecho Administrativo.
- RUIZ, Alicia, Jueza del Trabajo, Profesora en la Universidad de Buenos Aires; especialidad: Filosofía del Derecho.
- PRADO, Juan José, Profesor, Universidad de Buenos Aires, Secretario de APDH.; especialidad: Derechos Humanos.