

SISTEMA FEDERAL ARGENTINO

WALTER F. CARNOTA



**SISTEMA
FEDERAL
ARGENTINO**

COLECCIÓN ESTUDIOS N° 7

Director: José Tudela Aranda

COMITÉ CIENTÍFICO

Xavier Arbós Marín

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Girona

Manuel Contreras Casado

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Zaragoza

Alberto López Basaguren

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco

Fernando López Ramón

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza

Juan José Solozábal Echavarría

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid

SISTEMA FEDERAL ARGENTINO

WALTER F. CARNOTA

fundación 
Manuel Giménez Abad
de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico

Sede: Palacio de la Aljafería
E-50004 Zaragoza
T: 976 28 97 15
E-mail: fundacion@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático.

Zaragoza, 2015

© Walter F. Carnota
© Fundación Manuel Giménez Abad
de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico

ISBN: 978-84-842014-5-5
Depósito Legal: Z 1.629-2015

Diseño de la colección: Inés Bullich

Impresión: Arpi Relieve

ÍNDICE

11 **PRÓLOGO**

13 CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

- 14 1. PRELIMINAR
- 16 2. ORÍGENES DEL FEDERALISMO ARGENTINO
- 23 3. SU COMPARACIÓN CON EL DE LOS ESTADOS UNIDOS
- 24 4. EVOLUCIÓN DEL FEDERALISMO ARGENTINO

27 CAPÍTULO II

LAS CONSTITUCIONES SUB-NACIONALES ARGENTINAS

- 28 1. DESARROLLO DEL CONSTITUCIONALISMO
SUB-NACIONAL ARGENTINO: MARCO GENERAL
- 31 2. ¿UN EXTRAÑO CASO DE LONGEVIDAD CONSTITUCIONAL?:
LA CONSTITUCIÓN DE MENDOZA DE 1916
- 33 3. FEDERALISMO ARGENTINO Y DERECHOS FUNDAMENTALES
- 35 4. DERECHOS RECONOCIDOS EN EL CONTEXTO DEL
LLAMADO “CONSTITUCIONALISMO POSTINDUSTRIAL”

41 CAPÍTULO III

EL PRINCIPIO DE COORDINACIÓN

- 42 1. POR QUÉ COORDINAR
- 44 2. EL “FEDERALISMO DE CONCERTACIÓN”
- 45 3. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES (RIGS)
- 47 4. LOS “TRATADOS PARCIALES”
- 49 5. UNA CREACIÓN PARA-CONSTITUCIONAL:
LOS CONSEJOS FEDERALES
- 50 6. LA “LEALTAD FEDERAL”

53 CAPÍTULO IV

EL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN

59 CAPÍTULO V

LOS EJECUTIVOS

(PRESIDENTES, GOBERNADORES E INTENDENTES)

- 60 1. GÉNESIS Y DISEÑO CONSTITUCIONAL GENERAL
- 62 2. DESARROLLOS POSTERIORES
- 63 3. LOS COLABORADORES DEL ÓRGANO EJECUTIVO

65 CAPÍTULO VI

LOS LEGISLATIVOS (EL CONGRESO Y
LAS LEGISLATURAS PROVINCIALES)

- 66 1. EL SENADO Y LOS SENADOS
- 68 2. LEGISLACIÓN PROVINCIAL

69 CAPÍTULO VII

LA JUSTICIA FEDERAL Y LAS JUSTICIAS PROVINCIALES

- 70 1. DISEÑO CONSTITUCIONAL DE AMBAS
- 74 2. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

77 CAPÍTULO VIII

LAS POTESTADES SUB-NACIONALES EN MATERIA
DE POLITICA EXTERIOR

- 78 1. CONTEXTO HISTÓRICO-INSTITUCIONAL
- 79 2. LA REFORMA DE 1994 Y EL ARTÍCULO 124, C.A.
- 80 3. “CONOCIMIENTO” O “APROBACIÓN” CONGRESIONAL:
DE NUEVO LA DISCUSIÓN
- 81 4. CLÁUSULAS SUBNACIONALES RELEVANTES
EN LA MATERIA

83 CAPÍTULO IX

EL RÉGIMEN MUNICIPAL O GOBIERNO LOCAL

- 84 1. UBICACIÓN DEL TEMA
- 87 2. POTENCIACIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL DESPUÉS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994. RECONOCIMIENTO EXPLÍCITO DE SU AUTONOMÍA
- 88 3. RELACIONES DEL GOBIERNO FEDERAL CON LOS MUNICIPIOS

89 CAPÍTULO X

LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

- 90 1. SU INSERCIÓN EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994
- 92 2. LA CONSTITUCIÓN PORTEÑA DE 1996: SUS IMPLICANCIAS

97 CAPÍTULO XI

LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y EL FEDERALISMO

- 98 1. PLANTEO HISTÓRICO INICIAL
- 99 2. LOS RECURSOS DEL ESTADO FEDERAL
- 101 3. LA ARTICULACIÓN DE LAS COMPETENCIAS TRIBUTARIAS
- 103 4. EL LLAMADO “LABERINTO FISCAL”. LA “COPARTICIPACIÓN FEDERAL”
- 104 5. LA “COPARTICIPACIÓN FEDERAL” Y SU CONSTITUCIONALIZACIÓN EN 1994
- 107 6. LA “COPARTICIPACIÓN MUNICIPAL”

109 CAPÍTULO XII

CONCLUSIONES

113 BIBLIOGRAFÍA

PRÓLOGO

La regulación constitucional del “*espacio constitucional*” del Estado, es decir, del marco físico o geográfico que es supuesto del régimen político¹, no es una cuestión menor, sobre todo si se la examina en clave comparada. En efecto, ¿qué hace que algunos Estados hayan optado por organizarse federativamente, y otros no? ¿Es simplemente una cuestión atinente a las dimensiones del territorio a considerar? ¿Qué dice la historia, la sociedad, la economía, la constitución formal y la constitución material a la vez?

Para el observador desprevenido, el federalismo argentino es una suerte de enigma, de galimatías por momentos incomprensible. La historia puja para la federación, pero la dinámica de la realidad (sobre todo la fiscal) prefiere la concentración, como eco del foco del puerto de Buenos Aires. Sin embargo, sin perjuicio de esas malas prácticas² y pese a las interrupciones en el gobierno constitucional dadas por los gobiernos militares, el federalismo ha continuado vigente por más de doscientos años. Hay pulsiones sociológicas, más un medio geográfico apto y una idea de Derecho

1 JIMENEZ DE PARGA, Manuel, *Los regímenes políticos contemporáneos*, Madrid, Tecnos, 1983, p. 76. El territorio tiene relevancia jurídica para el Estado, en tanto y en cuanto “sobre él se ejerce su autoridad”. CHAGNOLLAUD, Dominique, *Droit Constitutionnel Contemporain*, tomo I, París, Dalloz, 2009, p.9.

2 Se ha generado “una tendencia a la *ajuridicidad* que es distintiva de las prácticas institucionales argentinas. Desde el aforismo colonial ‘la ley se acata pero no se cumple’, hasta los desaparecidos, nuestra vida institucional se distingue por un desborde permanente de las mismas normas”. NINO, Carlos Santiago, *Fundamentos de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1992, p. 709.

alentadora, que han hecho que el federalismo argentino siga más o menos vigente según las épocas y los tiempos.

Deseamos en esta obra brindar el marco propicio para bosquejar la realidad del federalismo argentino en sus distintas formas, en sus vericuetos, en sus cadencias y, en suma, en sus diversas problemáticas, que sirven para dar cuenta y explicación de la complejidad del sistema político argentino en el concierto comparado.

Walter F. Carnota

Doctor de la Universidad de Buenos Aires

Catedrático Regular de la Facultad de Derecho U.B.A.

Juez Federal de la Nación Argentina

CAPÍTULO I
INTRODUCCIÓN

1. PRELIMINAR

Dentro de los grandes sistemas federales iberoamericanos, encontramos al argentino. De antigua prosapia, dado que hunde sus raíces en el período colonial (desde el descubrimiento hasta 1810), gana fuerza en la fase del llamado “derecho patrio” (1810-1853) y se consolida en el de la “organización constitucional” (1853 en adelante), el federalismo argentino tiene su *explicación histórica*, pero no se entendería sólo por la inercia o sucesión de acontecimientos históricos³. Para la fragua de este modelo de organización del territorio del Estado argentino, confluyeron una serie de factores (el medio circundante; la cultura política en la cual se asentó; los modelos constitucionales, y por qué no también, la historia).

En cualquier sistema político, la forma de Estado se revela multi-causal, es decir, hay una gama de razones que lo explican, abonan y justifican. Argentina no va a ser, en este sentido, la excepción. Presentará un federalismo complejo, no exento de contradicciones lógicas y semánticas, para un territorio rico y variado, extenso y despoblado. No hay dos regímenes políticos

3 Explica ZAGREBELSKY, con cita de PALMA, que “No se pueden aceptar las conclusiones exclusivas de la escuela histórica, por las cuales el derecho, no sólo no puede ser una condición refleja y plenamente libre de su existencia, sino que es un producto fatal de sus condiciones. Es verdad que los pueblos son organismos vivos, y como tales están sujetos a leyes en su desarrollo, es verdad que el presente es hijo del pasado; pero la conciencia humana nos atestigua sin embargo que podemos cambiar de órdenes jurídicos y políticos, y la historia del derecho nos muestra la existencia de pueblos del todo distinto a lo que les legaron sus antecesores. Pero la verdad es que no pueden cambiarlas a su arbitrio, sino que deben desarrollarse según sus condiciones; entre las cuales tiene una parte conspicua el modo de ser presente, determinado por su historia, por su modo de ser pasado. Pero en este modo de ser tienen parte principal las nuevas ideas aportadas por el desarrollo científico de los pensadores y difundidas en las diversas clases de la sociedad, sobre todo en los dirigentes por condición social, posesiones, capitales y cultura; los nuevos deseos y sentimientos suscitados por el progreso del tiempo de las nuevas generaciones, los ejemplos, los influjos de los pueblos circundantes”. ZAGREBELSKY, Gustavo, *Historia y Constitución*, Madrid, Trotta, 2011, p. 75. La fusión está presente en la caracterización que de la Constitución argentina retrata Germán Bidart Campos. Varias décadas atrás afirmaba: “Y si en parte la constitución argentina del 53 cabe en el molde racional-normativo, ello es cierto sólo en pequeña medida, porque la constitución amalgama presente y pasado con un fino sentido práctico de compromiso y de realismo político, como si la razón con que ella fue pensada y construida fuera algo así como la razón vital que Ortega puso de moda en este siglo”. BIDART CAMPOS, Germán J., *Historia e ideología de la Constitución argentina*, Buenos Aires, Ediar, 1969, p. 136. Siempre el federalismo se ha revelado, como diría hacia fines del s.XX el jurista cordobés Pedro Frías, “como un proceso en parte histórico, en parte prospectivo”. FRIAS, Pedro J., *El proceso federal argentino (De la decadencia a la recuperación)*, Córdoba, Edición del autor, 1988, p.11.

idénticos, aún en la era de la circulación de los modelos, de los “préstamos constitucionales” (*constitutional borrowings*) y de la globalización jurídica.

Ocurre que el racionalismo de inspiración francesa y con profundo impacto en las instituciones jurídicas argentinas sub-nacionales pretendió imponer que todas las Constituciones eran idénticas como hijas de la razón todopoderosa y que el sistema se podía en consecuencia construir “*bottom up*” (de abajo hacia arriba y desde la nada). Las constituciones sub-nacionales de la misma época se parecen entre sí, en un interesante juego de “mimesis jurídica”. Han respondido en general a la matriz racional-normativa, conteniendo un preámbulo (a modo de introito), un segmento dogmático (que reconoce derechos y garantías) y uno orgánico denotando la división de las funciones del poder.

Desde una visión más empírica, George Anderson⁴ introduce en la teoría federal un término feliz, dado que nos habla de la “idoneidad del federalismo”. Suele afirmarse que Estados con territorios extensos y dilatados *son más propicios o aptos* para aceptar al federalismo como forma de Estado. Así, Estados Unidos, Canadá, Brasil, Sudáfrica o Rusia darían testimonio de esta aseveración. Argentina también.

Este autor observa que “no es casual que todas las democracias con poblaciones muy superiores a los cien millones de personas sean federales (Japón e Indonesia son las democracias no federales más grandes, pero ambas están regionalizadas) y que todas las democracias de dimensiones continentales sean federales. *Parece que hay un límite al tamaño de la población o del territorio que puede gestionar con eficacia un gobierno elegido por voluntad popular.* Además, las democracias sumamente diversas, en especial las que tienen distintas poblaciones concentradas en regiones, se ven tradicionalmente sometidas a presiones para otorgarles sus propios gobiernos para ciertos fines. De ahí que el federalismo resulte cada vez más atractivo para algunos países que antes eran unitarios, así como para los países en desarrollo o en transición que buscan una forma viable de democracia”.

4 ANDERSON, George, *Una introducción al federalismo*, Madrid, Marcial Pons, 2008 p. 31. El subrayado nos pertenece.

La temática del “régimen político ideal” no es nueva en la ciencia político-constitucional, remontándose sus orígenes a Platón. Sí, en cambio, lo es el análisis acerca de cuál es la forma de Estado más apta, qué variantes y grados de descentralización territorial cabe reconocer y, finalmente, de aceptarse la alternativa federal, cuál es el federalismo más apropiado para un Estado determinado (simétrico, asimétrico, etc.).

2. ORÍGENES DEL FEDERALISMO ARGENTINO

Generalmente cuando los autores rastrean el origen de un Estado federal, se preguntan si el mismo responde a una lógica de integración (Estados pre-existentes que deciden por propia voluntad congregarse en una entidad de alcance territorial mayor) o a una de devolución (un ente más grande que con posterioridad se disgrega en diferentes Estados federados).

El caso argentino exhibe, si se quiere, ambas lógicas. Primeramente, en la época hispana, se había conformado el extenso Virreinato del Río de la Plata. Al respecto, recuerda Bidart Campos que: “La República Argentina ocupa territorialmente una parte de lo que fue, hasta 1810, el Virreinato del Río de la Plata, creado en 1776. Este Virreinato abarcaba, *además de lo que después fueron las catorce provincias argentinas*... una serie de territorios fuera de lo que hoy es Argentina, y que eran los siguientes: las intendencias de La Paz, de Cochabamba, de Potosí, de Charcas (denominada también de La Plata) y del Paraguay, y de las provincias de Moxos, Chiquitos, Montevideo y Misiones. Esta es la unidad jurídico-territorial que en 1810 se separa de España. Y de ella van a surgir, después, muchos estados –entre ellos la República Argentina– todos con igual derecho a su independencia. De donde Uruguay, Bolivia, Paraguay, no son desmembraciones de Argentina, sino de aquel conglomerado constituido por las Provincias Unidas, del que Argentina también era una parte”.⁵

La independencia proclamada el 9 de julio de 1816 va a formalizar lo pre-anunciado en la revolución del 25 de mayo de 1810. Con posterioridad a la

5 BIDART CAMPOS, Germán J., *Historia e ideología de la Constitución Argentina*, obra citada, p. 30. Énfasis agregado.

independencia, se materializará la existencia de la nueva entidad política. Sobre el punto, el profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires Tulio Ortiz expresa: “La Revolución de Mayo, corroborada con la Independencia, origina la formación de un nuevo Estado sucesor del Virreynato: Las Provincias Unidas de Sudamérica, que no fueron solo un Estado diferente por el nombre sino también por la composición de sus elementos, de sus leyes básicas o fundamentales, y por ser un Estado cuyo poder gozaba del atributo de la soberanía, a diferencia del Virreynato que era solo una dependencia ultramarina o ‘colonia’ en los términos del centralismo borbónico. Las Provincias Unidas del Sur...perdurarán hasta el año 1820 cuando se produce una situación de atomización en varios estados independientes”.⁶

Los textos que se suceden entre 1810 y 1820 alternarán entre la polaridad de las tendencias más centralizantes (unitarias) y las partidarias de una federación real⁷. Se constataba la “propensión de Buenos Aires a ejercer una conducción centralizada y hegemónica sobre el país y la correlativa resistencia de las ciudades del interior a esa conducción, así como la defensa de sus derechos, pretendiendo que fueran iguales a los de la capital. Este enfrentamiento se tradujo también en los cuerpos constitucionales que, al igual que el proceso político, siguió una oscilación pendular, aunque con acento en el centralismo, como consecuencia de la guerra por la independencia. A la tendencia centralista respondieron el Reglamento del 25 de mayo de 1810, el Estatuto Provisional de 1811 –factura rivadaviana–, la creación del Directorio Supremo y del Consejo de Estado de 1814, el Reglamento Provisorio de 1817 y la Constitución de 1819. A una tendencia más favorable a los derechos de las provincias corresponden las Juntas Provinciales y la Junta Grande de 1810, el Reglamento Orgánico de 1811 –el más efímero de nuestros cuerpos constitucionales–, el Estatuto de 1813 y el Estatuto Provisional de 1815”.⁸

6 ORTIZ, Tulio, *Política y Estado*, Buenos Aires, Editorial Estudio, 1991, p. 339.

7 Experiencia común a otras partes de América Latina, como, por ejemplo, en Colombia. ALARCON, Elizabeth, y BELALCÁZAR, Isabel, “Las primeras Constituciones democráticas en América Latina (1810-1812)”, en MARQUARDT, Ben (Ed.), *Constitucionalismo Comparado*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2009, p. 204.

8 FLORIA, Carlos A., y GARCÍA BELSUNCE, César A., *Historia de los Argentinos*, tomo I, Buenos

Spota ha avanzado una tesis interesante, postulando que el federalismo argentino principia con el Acuerdo de San Nicolás del 31 de mayo de 1852. En efecto, descarta que el origen del federalismo esté en la Constitución del año siguiente (1853) ya que, pese a que el artículo 1 del precitado Acuerdo ratifica la forma confederal dada por el Pacto de 1831, el artículo 14 del Acuerdo “muestra que las personas de derecho público intervenculadas por el Pacto del 4 de enero de 1831, y que allí en ese convenio, eran efectivamente soberanas, ahora que firmaron el acuerdo de San Nicolás del 31 de mayo de 1852, dejan de gozar de dicha calidad de soberanía, y pasan a integrar una estructura que ha dejado de ser confederal para convertirse en estado federal, desde que dichas personas de derecho público perdieron la soberanía originaria y han pasado a ser simplemente autónomas. Es así que ese artículo 14 de dicho Tratado del 31 de mayo de 1852, otorga jurídicamente, el derecho de intervención al poder político creado en condición de nacional y provisional”.⁹

Claro que la aparición en escena de la Constitución de 1853, como resultado de la batalla de Caseros (en donde fue derrotado Juan Manuel de Rosas) y del mentado Acuerdo de San Nicolás, trajo aparejado un federalismo con una coloración muy particular, descollando la influencia intelectual de Juan Bautista Alberdi (padre de la Constitución) y el liderazgo de Justo José de Urquiza, Gobernador de Entre Ríos, vencedor en Caseros y primer presidente constitucional.

El federalismo allí consagrado era por cierto *ecléctico*. “Después de Caseros se adoptó la fórmula federal propuesta por Echeverría y por Alberdi como

Aires, Kapelusz, 1971, p. 378. En el Cabildo Abierto del 22 de mayo de 1810, donde se fragua la Revolución del 25 del mismo mes y año, ya Juan José Paso había esgrimido que la ciudad de Buenos Aires, representada en la institución capitular, era una “hermana mayor” del resto de los pueblos del Virreinato, invocando la “*negotiorum gestio*”. AGUIRRE LANARI, Juan R., *El proceso del constitucionalismo argentino*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1979, p.25.

9 SPOTA, Alberto Antonio, *Confederación y Estado Federal (Conceptos y esenciales disimilitudes)*, Buenos Aires, Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, 1976, p. 44. El referido autor aclara que su interpretación es puramente jurídica. Los nombres suelen ser equívocos en la historia constitucional argentina: El Pacto Federal de 1831 en puridad establecía una forma confederal y no federal de Estado. Es que los “federales más bien abogaban por una confederación”. DALLA VIA, Alberto Ricardo, “Los valores en el federalismo”, en BIDART CAMPOS, Germán J. y otro (Coordinadores), *Los valores en la Constitución Argentina*, Buenos Aires, Ediar, 1999, p. 341.

‘transacción’ entre las tendencias en pugna. Fue desde el inicio un federalismo concertado, hecho a la medida de Justo José de Urquiza como jefe supremo de la Nación. El Congreso se reservaba la facultad de revisar las constituciones provinciales y de promover el juicio político a los gobernadores, medidas que fueron anuladas en la reforma de 1860 agregándose algunos elementos de mayor autonomía provincial como consecuencia de las concesiones realizadas a la provincia de Buenos Aires con motivo de su incorporación a la nación unificada”.¹⁰

Alberdi consideraba que “como liga, como unión, la federación puede ser más o menos estrecha. Hay grados diferentes de federación según esto. ¿Cuál será el grado conveniente a la República Argentina? Lo dirán sus antecedentes históricos y las condiciones normales de su modo de ser físico y social... todos ven que la República Argentina es tan incapaz de una *pura y simple* federación, como de una *pura y simple unidad*. Necesita, por circunstancias, de una *federación unitaria* o de una *unidad federativa*”.¹¹

Ocurre que “el presunto equilibrio entre los factores unitario y federal sobre el que descansaba la Constitución sancionada por el Congreso de 1853, tenía por objeto instaurar una autoridad presidencial y un Poder Ejecutivo (mucho más cercano, según Alberdi, a la tradición del Chile de Portales que a la Constitución de Filadelfia) con plena capacidad para ejercer en todo el territorio el monopolio de la coacción física y el monopolio de los recursos fiscales. Para lo primero, Alberdi recomendaba el estado de sitio y la intervención federal. Para realizar el segundo cometido era necesario que el gobierno federal controlase los recursos de la aduana de la provincia de Buenos Aires. He aquí resumida la intención conservadora de Alberdi. Su fórmula federal es al revés de la trama de los argumentos clásicos: no nacía el pacto federal en Argentina de unos

10 DALLA VIA, Alberto Ricardo, *Estudios sobre Constitución y Economía*, México, UNAM, 2003, p. 211.

11 ALBERDI, Juan Bautista, *Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina*, Buenos Aires, Librería El Foro, 2007, p. 86. El pensamiento de Alberdi reconocía muchos pliegues: más liberal que Mitre y Sarmiento en política económica; partidario más del orden que de la libertad teniendo en cuenta la experiencia de Rosas en asuntos políticos: más federalista que los centralistas Mitre y Sarmiento. GOEBEL, Michael, *Argentina's Partisan Past (Nationalism and the politics of History)*, Liverpool, Liverpool University Press, 2011, p. 27.

territorios que guardaban su originaria independencia cediendo parte de su soberanía, sino de la autonomía que un poder central concedía a un conjunto de provincias que antaño fueron parte de un solo Estado. Pero el argumento de Alberdi trasponía rápidamente el umbral de estas discusiones institucionales para explorar de inmediato un plan resueltamente innovador. Porque ese orden virreinal resurrecto en clave republicana era el único medio práctico, aconsejado por la experiencia histórica, para modificar de cuajo la población criolla trayendo de Europa los elementos vivos de la civilización industrial. El trasplante de culturas era tan necesario para el porvenir del país como los derechos civiles garantizados por la Constitución federal. En realidad, el federalismo era para Alberdi una imposición de la realidad y una solución ecléctica que debía servir de andamiaje para dar forma a un ideal de república en donde el hogar natural de inmigrante auténtico sujeto del porvenir, debía ser la sociedad civil. Con libertades económicas para todos los habitantes y libertades políticas reservadas para una élite criolla, la república de Alberdi le asignaba al inmigrante el papel decisivo de formar el tejido de una sociedad civil que diese vida, mediante el ejercicio espontáneo de la libertad, al inerte espacio del Antiguo Régimen. Según Alberdi, las instituciones políticas serían conservadoras y la sociedad civil innovadora”.¹²

Sobre estos puntos, Bidart Campos entiende que “la génesis del federalismo argentino siempre nos ha hecho ver una influencia de lo que llamamos ‘el medio’ (o influencia mesológica), que bien merece vincularse con la geografía. Los estados (denominados provincias) que en 1853-1860 formaron la federación, surgieron como expansión de las zonas de irradiación de las ciudades fundadas desde la etapa de la colonización hispánica, que con excepción de la ciudad de Paraná y de la provincia de Entre Ríos, se convirtieron en capitales provinciales. Pero, por otra parte, pensamos que la influencia mesológica de Buenos Aires hizo de polo de atracción para que las provincias del vasto territorio convergieran a integrar un solo estado (federal). La peculiaridad de la formación federal argentina –aparte

12 BOTANA, Natalio R., “El federalismo liberal en Argentina: 1852-1930”, en CARMAGNANI, Marcello (Coordinador), *Federalismos latinoamericanos: México/ Brasil/ Argentina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 227.

de la dimensión del territorio— es, pues, a su modo, un ejemplo ligado al comentario que hacemos en torno a la geografía”¹³

Esas ideas ya habían sido planteadas en obras anteriores del citado autor. En efecto, hacia 1976, expresaba que: “podemos afirmar que: a) el federalismo es la transacción para el antagonismo entre Buenos Aires y las provincias; b) el federalismo salva la unidad integrada de las catorce provincias que en función del medio tenían su eje de rotación en Buenos Aires. Hasta acá podemos dar por cierto que el sistema federal impidió la segregación de tales provincias porque actuaba en un medio físico donde Buenos Aires anudaba geográfica y territorialmente al conglomerado de provincias separadas y aisladas; y que, simultáneamente, fue el único régimen capaz de superar el antagonismo ya señalado...El antagonismo tiene raíces en la época colonial, pero se agudiza a partir de la Revolución de Mayo a causa de la pretensión unilateral de Buenos Aires de asumir la conducción hegemónica del movimiento y de ejercer su tutela paternalista sobre el interior. La falta de coincidencia entre la línea política porteña y las aspiraciones provincianas bifurca desde entonces a las dos grandes corrientes: unitaria y federal...Pero, en verdad, cuando en 1810 el antagonismo se perfila nítidamente, ya hay causas que dan razón de esa hostilidad. O sea que hay antagonismo porque el interior tiene y maneja posiciones doctrinarias y políticas opuestas a las de Buenos Aires, lo que significa que el antagonismo regional conduce al federalismo porque ya cuando el antagonismo surge hay una incipiente disposición del interior a disfrutar, en la futura organización política de conjunto, de las autonomías locales. Y es acá, entonces, donde debe ubicarse el por qué existe originariamente esa pretensión de autonomía, y cuáles son las causas que alimentan la pretensión”¹⁴.

La transcrita opinión de Bidart Campos no deja de tener cierto “hegelianismo” —valga el término— en cuanto el federalismo argentino sería la resultante de una síntesis, producto de tesis y de antítesis. Como sea,

13 BIDART CAMPOS, Germán J., *Constitución y Derechos Humanos (Su reciprocidad simétrica)*, Buenos Aires, Ediar, 1991, p. 181.

14 BIDART CAMPOS, Germán J., *Historia Política y Constitucional Argentina*, tomo I, Buenos Aires, Ediar, 1976, p. 189

Bidart no sólo prioriza al dato geográfico: “la unidad tiene explicación en el medio físico, pero la pluralidad que en esa unidad se federa no surge por generación espontánea ni deriva automáticamente del antagonismo existente. Hay una *ideología* activa que ni desea la disgregación ni tolera la centralización unitaria. El unitarismo no pudo imponerse coactivamente porque la ideología federal activa lo resistió tenazmente”.¹⁵ Y agrega más adelante que el “ideario federal, pese a las fuentes norteamericanas que pueden haberle servido de inspiración cuando hubo de proponer concretamente los lineamientos normativos del régimen proyectado, se formó originariamente en nuestro medio cultural, a veces un poco instintiva o sentimentalmente, otras doctrinariamente”.¹⁶ El autor adicionará a este listado un factor que denomina instrumental (los “pactos interprovinciales de derecho contractual, como procedimiento de unión e integración de las provincias”) y otro institucional (el progresivo ejercicio por parte de la Provincia de Buenos Aires de competencias que hacen al conjunto)¹⁷.

Así, la actuación mancomunada de estos cuatro factores hace posible una explicación de la fragua histórica del federalismo argentino.

Otros autores han ofrecido explicaciones convergentes. Así, se ha afirmado que la fórmula federal “pone de manifiesto que, según el jurista argentino Pedro J. Frías –en coincidencia con Francisco Colom Gonzalez–, que el federalismo constituye a la vez un ‘ideario’ y una ‘técnica’: un *ideario* porque constituye el sustento o principio de una forma de Estado (el Estado federal contrastado con el Estado unitario) y una *técnica* de organización y distribución del poder político en una red compleja de comunidades y territorios”.¹⁸

15 Ibídem, énfasis original.

16 Ibídem, p. 190.

17 Ibídem, p. 185.

18 GONZÁLEZ MADRID, Miguel, “Federalismo vs. Unitarismo”, en EMMERICH, Gustavo Ernesto y ALARCÓN OLGUÍN, Víctor (Coordinadores), *Tratado de Ciencia Política*, Barcelona, 2007, Anthropos, p. 159.

Burdeau¹⁹ ha subrayado la importancia de la “idea federal” –consecuente con su elaboración sobre la “idea de derecho”– en la construcción del federalismo. Así, la idea federal incluso venció intentos monárquicos inmediatamente posteriores a la independencia, generados desde Buenos Aires. “La batalla de Cepeda, el 1 de febrero de 1820, con el triunfo de los caudillos sobre el gobierno nacional, puso fin a la política del directorio y del Congreso y con ella al intento de implantar la monarquía. *Venció la idea republicana federal*, que constituida ya en nueva realidad nacional, borró la posibilidad del intento monárquico²⁰.”

3. SU COMPARACIÓN CON EL DE LOS ESTADOS UNIDOS

Con arreglo, entonces, a estos factores netamente “vernáculos”, no es de extrañar que el federalismo argentino, en su versión de 1853, fuese *notoriamente distinto* del existente en los Estados Unidos. Al respecto, Antonio Hernández, siguiendo las enseñanzas del Maestro cordobés Arturo M. Bas, enuncia quince diferencias entre ambos federalismos: 1) En Estados Unidos se requirió la ratificación de dos terceras partes de las Legislaturas estaduais, de conformidad al artículo VII de la Constitución de Filadelfia; 2) Ambas constituciones no se reforman de modo igual, a tenor del artículo V del texto norteamericano de 1787 y del artículo 30, C.A. (Constitución Argentina, en adelante); 3) La Constitución argentina en su artículo 2 “sostiene” al “culto católico apostólico romano”, mientras que la Primera Enmienda norteamericana veda cualquier preferencia de índole religiosa; 4) Se petrifica en Estados Unidos a la representación paritaria en el Senado federal; 5) La tributación fiscal se regula de modo distinto, ya que los impuestos directos se distribuyen en Estados Unidos sobre la base de población, mientras que la C.A. procura pautas de igualdad en todo el territorio nacional; 6) En materia electoral, en cuanto a la organización de los poderes federales, en Argentina es atribución congresional, y en los Estados Unidos, de los estados; 7) La ciudad capital tiene distinta

19 BURDEAU, Georges, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Madrid, Editora Nacional, 1981, p. 72.

20 ”. PÉREZ GUILHOU, Dardo, *Las ideas monárquicas en el Congreso de Tucumán*, Buenos Aires, Depalma, 1966, p. 105 (Énfasis agregado).

representación: en Argentina tiene cabida en ambas Cámaras legislativas, no así en los Estados Unidos; 8) La legislación de fondo en la C.A. es materia de regulación congresional (actual artículo 75.12), no así en los Estados Unidos; 9) Hay diferencias en cuanto a la competencia de la justicia federal, entre el artículo 116 C.A. y la Enmienda XI norteamericana, al vedar ésta el conocimiento de pleitos o contiendas proseguidas contra un Estado por ciudadanos de otro Estado o extranjeros; 10) Hay unidad en Argentina en materia de ciudadanía, mientras los Estados Unidos admiten ciudadanía estatales, con la sola limitación de la Sección Primera de la Enmienda XIV; 11) Había diferencias en cuanto a la elección del Presidente por los electores en caso de no alcanzarse mayoría absoluta. Desde 1994, la elección presidencial en Argentina es directa, subsistiendo el Colegio Electoral en los Estados Unidos; 12) En los Estados Unidos, el acuerdo senatorial es la regla para la designación de funcionarios, siendo en la Argentina la excepción; 13) Hay diferencias notorias en la intervención federal entre las reglas del artículo 6 de la C.A. y su antecedente norteamericano del artículo IV, sección 4, de la Constitución de 1787; 14) El artículo 75.9 C.A. diseña una política de subsidios que no se encuentra en su par norteamericano; 15) Los gobernadores argentinos son “agentes naturales del Gobierno Federal” en los términos del artículo 128, C.A., disposición que no existe en los Estados Unidos.²¹

De este rápido y somero cotejo, se advierte el cariz mucho más descentralizado del federalismo norteamericano.

4. EVOLUCIÓN DEL FEDERALISMO ARGENTINO

Pese a que la reforma de 1860 atenuó el matiz más centralizador del federalismo argentino inicial, orientándolo más a la matriz norteamericana, hubo factores de diversa naturaleza que conspiraron contra su plena realización. En efecto, las consabidas disputas internas de las provincias generaron más de ciento cincuenta intervenciones federales subsiguientes,

21 HERNÁNDEZ, Antonio María, “La influencia de la Constitución norteamericana en el federalismo argentino y de la Constitución española de 1978 en el constitucionalismo provincial”, en CARNOTA, Walter F., *Derecho Federal (Sus implicancias prácticas)*, Buenos Aires, Grün Editora., 2005, p. 41.

pervirtiendo la letra y el espíritu del artículo 6 de la C.A. La enojosa “cuestión capital” siguió incidiendo en la política argentina hasta 1880. Aún después, el predominio de la ciudad de Buenos Aires no logró ser neutralizado eficazmente.

Floria y García Belsunce²² señalan sagazmente que el diseño constitucional “sobrestimaba la coyuntura y soslayaba el efecto multiplicador de factores favorables al predominio de Buenos Aires. El poder nacional se consolidó, pero haciendo de Buenos Aires sede del centralismo efectivo, del régimen unitario que años después defendería Rodolfo Rivarola como apropiado a la Argentina real frente a un federalismo ‘formal’. El puerto se nacionalizó, pero las rentas del comercio y de la industria favorecían a los sectores vinculados con la situación porteña. Los provincianos gobernarían, pero alienados cultural y políticamente por la lógica interna de una nueva ideología unificadora y por la fuerza, el encanto y la sordidez de la enorme ciudad capital”.

En el siglo XX, las tendencias desfederalizantes se potenciaron aún más. La interrupción del orden constitucional en 1930, gobiernos militares de diversa laya que se sucedieron a lo largo del tiempo que por definición concentraban el poder y el acrecentamiento de funciones en el Ejecutivo federal propio de la época del “Estado de Bienestar” coadyuvaron a la erosión de las autonomías provinciales, a favor de un centro cada vez más omnímodo y voraz.

Para tener una idea gráfica, la burocracia federal se incrementó de 46738 empleados públicos hacia 1903, para trepar a 152856 en 1922. Se prosiguió generando recursos a través de los ferrocarriles del Estado y la creación de una petrolera estatal (Yacimientos Petrolíferos Fiscales –YPF). Ya Ortega lo afirmaba en “*El hombre a la defensiva*”: “A veces en Buenos Aires me acordaba de Berlín, porque veía por dondequiera asomar el perfil jurídico y de gendarme de las instituciones públicas”.

22 FLORIA, Carlos, y GARCIA BELSUNCE, César, *Historia de los Argentinos*, t. II, Buenos Aires, Kapelusz, 1971, p. 176.

CAPÍTULO II

LAS CONSTITUCIONES SUB-NACIONALES ARGENTINAS

1. DESARROLLO DEL CONSTITUCIONALISMO SUB-NACIONAL ARGENTINO: MARCO GENERAL

Tal como ya indicaba Jellinek a comienzos de la centuria anterior, los Estados federados poseen sus propias Constituciones²³. Argentina respeta esa regla, desde que la Constitución de 1853 estipula en el artículo 5: “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”. Y el artículo 122 en su primer tramo continúa la habilitación: “Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas...”, para concluir al comienzo del artículo 123 con claridad meridiana: “Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5...”.

Esta capacidad de dictar sus propias normas cimeras o fundamentales hace ni más ni menos que a la *autonomía* que cada Provincia –y la Ciudad de Buenos Aires, ver *infra*– goza dentro del sistema político argentino organizado por la Constitución de 1853-1994. Refuerza la idea de que cada entidad subnacional en un concierto federal es un “laboratorio”²⁴ en el que se van gestando instituciones con un perfil propio y específico.

Pero, ¿cómo son esas Constituciones de los Estados federados que estamos examinando? Cabe tener presente que en el amplio espectro del federalismo comparado, son varias las federaciones cuyos miembros se dan sus propias

23 JELLINEK, Georg, *Teoría General del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 663. A diferencia de lo que consigna el célebre Maestro del Derecho Público alemán, las Provincias argentinas pueden modificar sus propias Constituciones, siempre –claro está– dentro de los límites fijados por el art.5 C.A. Si algún texto subnacional excediese los límites formales y materiales para la elaboración o revisión constitucionales, funcionaría la justicia constitucional. SPOTA (h), Alberto A., “Las constituciones de provincia y el control de constitucionalidad”, en SABSAY, *Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial*, tomo I, Buenos Aires, Hammurabi, 2009, p. 273.

24 Por usar la célebre metáfora del Juez de la Suprema Corte norteamericana en relación a los Estados, vertida en *New State Ice Co. v. Liebmann*, 285 U.S. 262 (1932).

Cartas fundamentales, como ocurre con los Estados norteamericanos²⁵ o con los Länder germanos, o con los Estados mexicanos. No sucede así con las provincias canadienses, como herencia de la “constitución dispersa” del Reino Unido, con la excepción de British Columbia²⁶.

No debe olvidarse que las constituciones subnacionales reflejan “virtudes y defectos locales, muchas veces de modo más sincero y espontáneo que el usual en grandes documentos sancionados a nivel nacional. Con frecuencia, en efecto, es un derecho constitucional *retratista*, impregnado de realidad, que asimila más enfáticamente la geografía, la tradición y la idiosincracia lugareñas...de vez en cuando ensaya fórmulas audaces, cuando no quijotescas”.²⁷

Pueden identificarse al menos tres ciclos constituyentes provinciales en el decurso de la historia político-institucional argentina: a) aquél propio de la organización nacional, que va desde 1853 hasta mediados del siglo XX; b) el período que arranca desde la mitad del s. XX hasta 1985, caracterizado en gran medida por la irrupción del *constitucionalismo social*; c) aquellas constituciones que se redactaron desde 1985 a la fecha.

Las tres etapas señaladas precedentemente responden, a grandes rasgos, a las fases del constitucionalismo clásico, del social y del post-industrial, llevadas a la escala provincial.

Claramente, la primera respondió a la difusión y expansión del ideario de la organización de la unidad nacional. Y la segunda tuvo que ver con la irrupción del Estado de Bienestar. Respecto de la tercer fase, expresaba Bidart Campos en 1992 (es decir, dos años antes de la revisión federal de

25 Claro que, como anotaba Florentino González, se cometió el error en el s.XIX de dejar que los Estados que tenían esclavos conservasen esa terrible institución, lo cual “fue causa de la tremenda insurrección de los Estados del Sur de 1861, que no pudo ser debelada sino a costa de inmensos sacrificios de sangre y de dinero”. GONZÁLEZ, Florentino, *Lecciones de Derecho Constitucional*, París, Rosa y Bouret, s/f, p. 98.

26 MORTON, F.L. “Provincial Constitutions in Canada”, ponencia a la Conferencia sobre “Federalism and Sub-national Constitutions: Design and Reform”, Bellagio, marzo de 2004, p.1.

27 SAGÜÉS, Néstor P., “Prólogo”, en GIULIANO, Diego A., *Derecho Constitucional Provincial*, Buenos Aires, Ediar, 2009, p.13, subrayado original.

1994): “En el curioso *ciclo constituyente provincial* que desde 1985 invirtió las cronologías y dio por resultado más de diez constituciones provinciales sin que las precediera una reforma a la constitución federal, se percibe un sesgo propugnador del cambio, y una afición favorable al *constitucionalismo social* y a la *participación democrática*, pero no más allá de la letra de las formulaciones normativas. De todos modos, es indicio de predisposiciones a computar, especialmente a la hora en que se emprenda, acaso, la reforma de la constitución federal”²⁸. Es lo que finalmente ocurrió en 1994.

Si quisiéramos rastrear la impronta de estos textos, se puede empezar con los Preámbulos, que son los pórticos introductorios, “con su mención a la personería, la justificación de objetivos, una hojeada histórica, una invocación a la autoridad trascendente”.²⁹ La sobriedad de los textos más añejos dio paso a una mayor densidad de ideas y de principios a mitad del siglo pasado.

Respecto de los preámbulos de las constituciones provinciales posteriores a 1985, el maestro cordobés Pedro J. Frías expresaba: “Las nuevas siete constituciones se inician con el preámbulo. Su expresión literaria es conocida. Hay diferencias leves de extensión, de énfasis o de lenguaje. Hay un fondo común que proviene del texto nacional. La identidad provincial asoma en La Rioja, donde cabalgan Facundo y las montoneras, y en Santiago con las ‘tradiciones provinciales’. No abundan las menciones atípicas: en San Juan la ‘disidencia’, como si no bastara el pluralismo, y en Salta la ‘cogestión’. Con una expresión europea, podríamos decir que nuestros preámbulos son el ‘imaginario’ argentino, o sea, las representaciones mentales depositadas en nuestra memoria colectiva. Nos imaginamos así. Si no es nuestro presente, es nuestro ‘futable’. Son valores socialmente reconocidos. Los hay finales, como la paz o la justicia, y los hay instrumentales, como la participación y la representación política. El uso lógico de estas palabras fuertes no es de rigor. Son piezas nobles para ciudadanos, no para semiólogos. La primacía

28 BIDART CAMPOS, Germán J., *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino* tomo IV, Buenos Aires, Ediar, 1992, p. 176. Énfasis original.

29 CARNOTA, Walter F., *Normas Constitucionales (Su Elaboración)*, Buenos Aires, Legis, 2009, p. 51. La fallida Constitución argentina unitaria de 1819 contenía un “Manifiesto” inicial, “tan largo como poco humilde”. SAGÜÉS, Néstore Pedro, *Constituciones Iberoamericanas (Argentina)*, México, UNAM, 2006, p. 16. Su texto, en CHIAPPINI, Julio, *Textos Constitucionales y Tratados Internacionales Argentinos (1811-2005)*, Rosario, FAS, 2005, p. 82.

ontológica corresponde a Dios, de cuyos atributos de razón y justicia participamos. La Constitución es dictada por los representantes del pueblo”.³⁰

Ocurre que “la adhesión de los ciudadanos al Preámbulo, texto de fácil comprensión, es expresión de un sentimiento constitucional que ha de interpretarse como identificación del pueblo con la Constitución en su conjunto aunque le resulte desconocido su concreto articulado. La idoneidad del texto preambular para suscitar esta identificación hace de él un factor de integración material de primer orden”.³¹

Cabe destacar que la impronta que se les da a estos textos, con excepción del de la Provincia de Tucumán de 1990, es la del sintagma del Estado social de Derecho, como veremos más adelante. Hay también constituciones –como la de Entre Ríos de 2008, al igual que su antecesora de 1933– que no contienen preámbulos, y entran directamente al articulado constitucional, sin contener ese introito.

2. ¿UN EXTRAÑO CASO DE LONGEVIDAD CONSTITUCIONAL? LA CONSTITUCIÓN DE MENDOZA DE 1916

En la literatura comparatista, ha habido meritorios estudios empíricos que han procurado desentrañar por qué algunos textos constitucionales duran más que otros. Se observa que como un organismo vivo más, las constituciones cumplen con un ciclo de nacimiento, desarrollo y muerte. Hay condiciones –sobre todo de diseño constitucional– que favorecerían

30 FRIAS, Pedro J., “Los preámbulos”, en FRIAS, Pedro J. y otros, *Las nuevas constituciones provinciales*, Buenos Aires, Depalma, 1989, p.1. Cabe destacar que el artículo 4 de la Constitución de Chubut de 1994 le asigna a su poético preámbulo –con referencias a la historia– un determinado valor prefijado en esa norma: “El Preámbulo es a la vez enunciación de principios y fuente interpretativa y de orientación para establecer el alcance, significado y finalidad de las cláusulas de la presente Constitución”. Ya la Constitución de Jujuy de 1986 contenía un precepto parecido (artículo 14, bajo la rúbrica “significación del preámbulo”).

31 TAJADURA TEJADA, Javier, “Estudio Preliminar”, en TORRES DEL MORAL, Antonio, y TAJADURA TEJADA, Javier (Directores), *Los preámbulos constitucionales en Iberoamérica*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, p.32.

su longevidad³². El promedio mundial de duración de una Constitución es de 17 años; no es, claro está, una regla absoluta, sino que admite muchas excepciones, pero tiene un valor indiciario indudable.

Se ha destacado, a su vez, que “la estabilidad y longevidad constitucional, entonces, es comparativamente robusta en los países federales como se indica por los hechos de que el 52% de los países federales ha tenido una constitución con una edad promedio de 30 años, mientras que el 28%...tuvieron sólo dos o tres constituciones con una edad promedio de 22 años”.³³ Parecería, pues, que en términos generales, el federalismo prolonga más la vida constitucional, al permitir “válvulas de oxígeno” dentro del sistema político como son las entidades federadas.

El caso de la Constitución de Mendoza de 1916 no deja de ser, por cierto, singular. Si bien se trata de la “decana” de las constituciones subnacionales argentinas, no por ello deja de ser asombrosamente previsoras. Así, su artículo 45, inspirado en la Constitución provincial de 1910, expresaba que: “La Legislatura dictará una ley de amparo y reglamentaria del trabajo de las mujeres y niños menores de dieciocho años, en las fábricas, talleres, casas de comercio, y demás establecimientos industriales, asegurando en general, para el obrero, las condiciones de salubridad en el trabajo y la habilitación. También se dictará la reglamentación de la jornada de trabajo. Respecto de las obras o servicios públicos en establecimientos del Estado, queda fijada la jornada de ocho horas, con las excepciones que establezca la ley”.

Repárese que esto se decía hace cien años, y un año antes de la famosa Constitución mexicana de Querétaro (que inauguró a nivel mundial el ciclo del llamado “constitucionalismo social”) y tres de la alemana de Weimar.

Por lo demás, “una importante producción legislativa, elaborada por distintas fuerzas políticas e inspiradas en fuentes nacionales y extranjeras,

32 ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom y MELTON, James, *The Endurance of National Constitutions*, New York, Cambridge University Press, 2010.

33 KINCAID, John, “Comparative Change in Federal Countries: Comparative Considerations”, en BENZ, Arthur, y KNÜPLING, Felix, *Changing Federal Constitutions (Lessons from International Comparison)*, Opladen, Barbara Budrich, 2012, p. 33.

acompañó a las comentadas cláusulas de 1910 y 1916. En el tema que nos ocupa esta actividad se concretó con la creación del después denominado Departamento Provincial del Trabajo, con la reglamentación del trabajo de las mujeres y niños e igualmente con la obligación legal del asiento con respaldo para los empleados de establecimientos industriales y comerciales (ley núm. 731)³⁴, entre muchas otras.

La previsión o prospectiva del autor de la norma constitucional tiene que ver con su longevidad: no es necesario cambiar el texto a cada rato porque la sociedad se sigue sintiendo parte de sus previsiones.

3. FEDERALISMO ARGENTINO Y DERECHOS FUNDAMENTALES

A diferencia de su inspiración norteamericana, la Constitución de Filadelfia de 1787 que, *ab origine*, no contaba con una declaración explícita de derechos, la Constitución argentina de 1853 hizo lo propio en los artículos 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 20. Se cumplía así el *dictum* de lo que los autores han dado en llamar “mínimos constitucionales”, que ya estuviese contenido en el artículo 16 de la célebre Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789, redactada en pleno fervor revolucionario: “*Toda sociedad en la cual la garantía de estos derechos no esté asegurada y la separación de poderes determinada no tiene constitución*”.

La constitución modélica del constitucionalismo clásico o liberal, pues, debía contener dos “partes”, “segmentos” o “porciones”: a) una declarativa de derechos y garantías (“*bill of rights*”); b) una dedicada al diseño institucional (“*frame of government*”). Ambos sectores se co-implican y necesitan recíprocamente: de poco serviría, por ejemplo, reconocer la tutela de la libertad física o de locomoción a través del *habeas corpus* si no se previese una administración de justicia que lo pudiese motorizar o activar. Y de nada servirían tribunales sin acciones ni recursos.

34 SEGHESSO DE LÓPEZ ARAGÓN, María Cristina, “Historia del Derecho Público Mendocino”, en PÉREZ GUILHOU, Dardo, y otros, *Derecho Público Provincial*, Mendoza, Instituto Argentino de Estudios Políticos y Constitucionales, 1990, p. 21

Claro que el reconocimiento de derechos subjetivos no sólo se opera en el plano federal. Hoy en día los niveles subnacionales (provinciales, estaduales o hasta regionales) y locales (el régimen municipal) también incluyen derechos en sus documentos de base, a los que habría que agregar los que provienen de espacios integrados como la Unión Europea o, para el caso argentino, el MERCOSUR o la UNASUR.

De modo que en las constituciones de las provincias argentinas y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, encontramos innumerable cantidad de derechos reconocidos a las personas y hasta a grupos de personas. Se reitera, si se quiere, la protección deparada por la federación, que conforma un piso mínimo, y se la abunda, plenifica y amplifica. La pregunta es: ¿no hay una duplicación de esfuerzos en estas normativas que muchas veces repiten prácticamente lo mismo?

La teoría del Estado federal ha puesto la mira en este fenómeno, al que calificó de “redundancia”. Uno de sus máximos exponentes, Daniel J. Elazar, observaba que: “Hasta hace poco, la redundancia era considerada uno de los aspectos menos atractivos del federalismo, algo digno de ser tolerado por las virtudes políticas del federalismo pero minimizado cuando fuese posible. Esta visión se convirtió especialmente en prevaleciente luego de la edificación de la ciencia de la administración pública moderna, que se construye sobre principios jerárquicos y la noción de que cuando más grande es una organización, más eficiente será. La cibernética ha desafiado ambos aspectos de la moderna teoría administrativa y ha sugerido que el tamaño debe ser apropiado para la tarea encomendada y que la redundancia es extremadamente importante para suministrar mecanismos compensatorios para permitir que las operaciones continúen pese a los inevitables errores y fracasos asociados a cualquier actividad”.³⁵

O sea, que la “redundancia” no es sinónimo de un yerro o desenfoque en materia constitucional, sino que permite una confirmación, o un mecanismo de “back-up”, para el caso de que el instrumental federal no alcanzase a brindar el manto protectorio suficiente. Dicho en otros términos, cuántos más niveles tuitivos se dispongan, mejor, pese a tener que soportar odiosas

35 ELAZAR, Daniel J., *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1987, p. 30.

repeticiones. El enfoque favorable a tales reiteraciones es más sistémico que meramente semántico.

Por lo demás, aún ello se da en un “Estado de las Autonomías” como el español³⁶, por lo que bien podría verificarse en un Estado federal que acusa un mayor grado de descentralización y dispersión territorial del poder político.

Es decir, en otros términos, la federación consagra un “piso” de derechos, que no obstaculiza a la maximización y optimización de los mismos en sede subnacional. Es que “el desarrollo atribuido a derechos, libertades y garantías en el constitucionalismo posterior a 1957, y sobre todo a 1985, excede en mucho al muy parco de la constitución federal. Por supuesto, el tiempo histórico es otro, y hoy también el derecho comparado es prolífico en la abundancia de normas”.³⁷

Si bien “los derechos fundamentales, en consecuencia, no condicionan el reparto de competencias entre centro y periferia porque no es ese su objeto ni su función”³⁸, el sistema político federal debe en algún punto integrar y articular los derechos reconocidos en cada nivel gubernativo.

4. DERECHOS RECONOCIDOS EN EL CONTEXTO DEL LLAMADO “CONSTITUCIONALISMO POSTINDUSTRIAL”

Claro que uno de los campos de acción preferido por las constituciones subnacionales ha sido el de las llamadas “facultades concurrentes”. Hay derechos, como los de la protección ambiental, que en diversa medida entran a ser tutelados tanto por la federación cuanto por las unidades constitutivas, por lo que hay cierto sentido en su eventual duplicación.

36 APARICIO, Miguel A., *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, Atelier, 2008.

37 BIDART CAMPOS, Germán J., *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino* tomo V (El sistema de derechos y el constitucionalismo provincial), Buenos Aires, Ediar, 1994, p. 31.

38 VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio, *La igualdad en la diversidad (Forma de Estado y derechos fundamentales)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, p. 46.

Paradójicamente, en esta materia se dio un fenómeno de “retroalimentación”. Tal como expresásemos en otra parte, la revisión federal de 1994 recogió “la experiencia de trece revisiones constitucionales provinciales...ya que el modelo posindustrial...se había deslizado en ellas con anterioridad (con excepción de la Constitución tucumana de 1990). Claro está que el mentado proceso deviene circular, tiene potencial de retroalimentación, en la medida en que las cartas provinciales (como la reciente reforma constitucional acaecida en la provincia de Buenos Aires) empiecen a seguir los lineamientos sentados a nivel federal”.³⁹ Con más razón, si se piensa que “el dispositivo aprobado hace ya veinte años es una *reforma* constitucional, importante, transversal, significativa. Pero no se trata de una nueva Constitución, que haya tirado por la borda lo hasta allí construido”.⁴⁰

El *constitucionalismo postindustrial*, verdadero “tercer tiempo” de la faena constitucionalista luego del constitucionalismo clásico o liberal, y del social, se estructura sobre la base de los siguientes pilares: a) En el campo político, es profundamente democrático y participativo, haciendo profesión de fe de un sistema político plural; b) En el campo cultural, se extiende esa pluralidad que vimos en el campo político, reconociendo y valorando a la diversidad cultural, como acontece, por ejemplo, con los pueblos originarios; c) En la arena económica, es devoto de la globalización, del paradigma del desarrollo humano sustentable y de la relevancia de la ciencia y de la técnica; d) En el terreno estrictamente jurídico, se caracteriza por la “constitución de detalle”, optando por el casuismo y el reglamentarismo, con gran cantidad de definiciones y, sobre todo, de derechos individuales y sociales reconocidos.

Como fue dicho, esta etapa o fase del constitucionalismo prioriza las definiciones⁴¹. Al decir de Segovia, las constituciones subnacionales argentinas

39 CARNOTA, Walter F., “Comentario General”, en CARNOTA, Walter F., *Constitución de la Nación Argentina*, Buenos Aires, La Rocca, 1995, p.24. Es decir, el influjo provincial condicionó al resultado federal de 1994 y a la inversa, éste enmarcó a las reformas subnacionales posteriores, como no podía ser de otro modo.

40 CARNOTA, Walter F., “Origen y desarrollo del control difuso de constitucionalidad y de convencionalidad en el sistema jurídico argentino”, en CARNOTA, Walter F.(Dir.), *Derecho de la Integración y Control de Constitucionalidad*, Buenos Aires, La Ley, 2015,p. 158.

41 El exceso de definiciones es contraproducente, en la medida en que “una constitución no debe ser una obra doctrinaria o científica, sino esencialmente un documento realista, práctico e

posteriores a 1985 son “*conceptuales*, están cargadas de definiciones (así las de Córdoba, San Juan, San Luis, Río Negro) en un intento de ser lo más explícitas posibles, modeladas sobre consideraciones teóricas que se incorporan al plexo valorativo constitucional”.⁴²

Un antecedente de esta tendencia ya podía advertirse tenuemente aún en la Constitución santafesina de 1962, en cuanto recuerda, además de abreviar en los principios democrático, representativo y republicano, “la sumisión del Estado a las propias normas jurídicas en cualquier campo de su actividad” (artículo 1), evocando al “modelo del ‘estado de derecho’, diseñado por el alemán Roberto Von Mohl en 1832”.⁴³

Pero las constituciones provinciales más recientes avanzaron aún más. Algunas de ellas, en ese orden de ideas y de experiencias, se han definido como un “Estado social de Derecho”. La constitución de Córdoba de 1987 indica en su artículo 1 que la provincia “se organiza como Estado Social de Derecho, sujeto a la Constitución Nacional y a esta Constitución”. Similarmente, el artículo 1 de la Constitución de Chubut de 1994 prescribe que se “estructura como Estado Social de Derecho”. Salta de 1986, en su artículo 1, “in fine” estatuye que: “Esta Constitución promueve la democracia social de derecho, basada en el trabajo de personas libres, iguales y solidarias”. Catamarca, con menos altisonancia, habla en el primer párrafo del artículo 1 de la provincia como “Estado autónomo constituido bajo la forma representativa, republicana y social”.

institucional, destinado a encauzar la solución de los problemas cotidianos de una sociedad organizada políticamente y no a satisfacer las exigencias resultantes de las elucubraciones teóricas”. BADENI, Gregorio, *Nuevos Derechos y Garantías*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 1995, p. 22.

42 SEGOVIA, Juan Fernando, “Nuevas tendencias en el constitucionalismo (La evolución del derecho constitucional y el constitucionalismo provincial”, en PÉREZ GILHOU, Dardo y otros, *Derecho Público Provincial*, Mendoza, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, 1990, p. 149.

43 GIULIANO, Diego A., *Derecho Constitucional Provincial...ob.cit.*, p. 122. Hoy el constitucionalismo es concebido como un “modelo de ordenamiento jurídico fundado en la rígida sujeción de toda la producción normativa a las normas constitucionales y a los derechos establecidos en ellas, en la consideración de sus violaciones como antinomias o como lagunas”. ZAGREBELSKY, Gustavo, *La democracia a través de los derechos (El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político)*, Madrid, Trotta, 2014, p. 29.

En imperecederas páginas, Manuel García Pelayo ha señalado que “el Estado social de Derecho acoge los valores jurídico-políticos clásicos; pero de acuerdo con el sentido que han ido tomando a través del curso histórico y con las demandas y condiciones de la sociedad del presente. Además, a tales derechos clásicos añade los derechos sociales y económicos y, en general, los derivados de la función de la procura existencial. Por consiguiente, no sólo incluye derechos para limitar la acción del Estado, sino también derechos a las prestaciones del Estado, que, naturalmente, han de obedecer al principio de eficacia, lo que exige una armonización entre la racionalidad jurídica y la racionalidad técnica”.⁴⁴

Muchas de las constituciones subnacionales tuvieron la habilidad de relacionar a la fórmula “representativa y republicana” del artículo 1 C.A. con la democracia, que ésta calló hasta que paradójicamente fue introducida por una Asamblea Constituyente convocada por un gobierno militar en la expresión “organización sindical libre y democrática” del artículo 14 bis en 1957. Fue en ese año que varias constituciones subnacionales (Chaco, Misiones, Neuquén⁴⁵) incluyeron referencias a la democracia; Santa Fe, en 1962, alude como ya fue dicho en su artículo 1 a los principios “democrático, representativo y republicano”. Similarmente, la Constitución de Corrientes de 2007 introduce el nuevo sintagma en su preámbulo —que ya lo contenía la Constitución de Córdoba de 1987—, al hablar de “consolidar el sistema representativo, republicano y democrático de gobierno”. Análogamente, la de Chubut de 1994⁴⁶ expresa que la provincia “organiza democráticamente su gobierno bajo la forma republicana y

44 GARCIA PELAYO, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 1982, p. 56. Es que “el Estado del Bienestar desarrolla mecanismos de ajuste y compensación de los riesgos al mismo tiempo que interviene con fines asistenciales y distributivos”. CALVO GARCIA, Manuel, *Transformaciones del Estado y del Derecho*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005, p. 106.

45 Cuyo artículo 3, mantenido en reformas posteriores hasta la vigente de 2006 inclusive, la define como “provincia indivisible, laica, democrática y social”, con ciertas reminiscencias francesas (De hecho, copia al artículo 1 de la Constitución del 27 de octubre de 1946 que instauró la IV República).

46 Resultante de un acuerdo de cúpulas de los dos partidos mayoritarios (Radical y Justicialista) conocido como “Pacto de Rawson”, análogo a lo que aconteció a nivel federal con el que dio origen a la reforma de 1994 (“Pacto de Olivos”), ejemplos elocuentes de “constituciones de transacción”.

representativa”, modo original de preservar la forma de la C.A. conciliándola con la democracia. Tierra del Fuego de 1991 nos habla de un “régimen democrático y federal”, enlazando la forma de Estado en su vertiente poblacional con la territorial.

Pero, fruto de esa tendencia a las definiciones, al conceptualismo y al detallismo, la democracia a veces aparece cualificada, y se la intenta visualizar en su faz *participativa*. La constitución de La Rioja de 1986, en su preámbulo, se muestra resuelta “a consolidar un Estado democrático basado en la participación popular”, concepto sobre el que vuelve a insistir su artículo 1. San Juan, también de 1986, evoca la profundización en el preámbulo de la “democracia participativa”, y ello se espeja en el artículo 1 al mentar a un “sistema republicano, democrático, representativo y participativo”, englobando todas estas facetas. Entre Ríos de 2008, en su artículo 1, asegura “el derecho a la plena participación en las decisiones de los poderes públicos sobre los asuntos de interés general a través de los procedimientos que esta Constitución dispone”.

Contrastan estos preceptos con los de las constituciones subnacionales más antiguas. La de Mendoza de 1916 se limita a reproducir en su artículo 1 la fórmula “republicana, representativa” en paralelo con el artículo 1 C.A., tal como lo hacía la de Entre Ríos de 1933, vigente hasta el nuevo texto de 2008. La constitución de Chaco de 1957 ya hablaba del régimen republicano democrático, pero su enmienda de 1994 amplió los contenidos de la democracia en un preámbulo más extendido.

También el nuevo constitucionalismo subnacional argentino ha recibido el influjo, como fue dicho, del multiculturalismo. Así, la reforma a la Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1994, en su artículo 36.9, “reivindica la existencia de los pueblos indígenas en su territorio, garantizando el respeto a sus identidades étnicas, el desarrollo de sus culturas y la posesión familiar y comunitaria de las tierras que legítimamente ocupan”. Más allá de ello, que está en plena sintonía con el art. 75.17 C.A., la Provincia “desarrollará políticas orientadas a rescatar, investigar y difundir las manifestaciones culturales, individuales o colectivas, y las realizaciones del pueblo que afirmen su identidad regional, provincial y nacional, generando ámbitos de participación comunitaria” (artículo 44, segundo párrafo).

CAPÍTULO III

EL PRINCIPIO DE COORDINACIÓN

1. POR QUÉ COORDINAR

El federalismo argentino, con inspiración en el de los Estados Unidos, es formalmente dual⁴⁷. Es decir, hay dos órdenes gubernamentales bien delimitados y precisos que, por vía de principio, no se conectan entre sí.

Pero ello demanda a un principio que signa al federalismo, que es el de coordinación. Resulta imprescindible delimitar con precisión quién hace qué cosa en un Estado federal, donde se produce –en señeros términos de García Pelayo– “la unidad dialéctica de dos tendencias contradictorias: la tendencia a la unidad y la tendencia a la diversidad”.⁴⁸

La norma constitucional clave para entender la operatoria de este principio dentro del sistema político argentino es la del artículo 121, que reza: “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”.

Aclara en este sentido Gelli⁴⁹ que la regla examinada “sienta un principio propio de aquel sistema en virtud del cual los poderes delegados por los entes locales en el gobierno federal están taxativamente enunciados en la Constitución. En consecuencia, esas atribuciones delegadas constituyen competencias de excepción, amplias, pero no por eso menos excepcionales”.

Este principio distributivo no es el único que se detecta en las federaciones a nivel de un estudio comparativo⁵⁰. Es de destacar, en el extremo opuesto,

47 BALLBÉ, Manuel y MARTÍNEZ, Roser, *Soberanía dual y constitución integradora (La reciente doctrina federal de la Corte Suprema norteamericana)*, Barcelona, Ariel, 2009.

48 GARCIA PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Alianza, 1999, p. 218.

49 GELLI, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada*, Tomo II, Buenos Aires, La Ley, 2011, p. 593.

50 En lo empírico, cabe observar que “cada relación federal se nutre de la concreta relación humana, histórica, cultural, social y política de las comunidades federadas que, aunque adopten un modelo experimentado por otras para enmarcarla jurídicamente, y aunque copien textualmente las normas de aquél, necesariamente al ‘vivir’ el modelo, le darán su propia impronta”.

el artículo 248 de la Constitución de la India de 1950, en virtud del cual “la Constitución enumera taxativamente los poderes legislativos de los Estados, que son bastante reducidos, y que se refieren principalmente a agricultura, ganadería, enseñanza, impuestos territoriales o sobre la renta de la tierra. El parlamento tiene poder exclusivo para legislar sobre cualquier materia no enumerada en la Constitución como perteneciente a los Estados”.⁵¹ Ello ha permitido a algunos autores calificar al sistema indio como “cuasi-federal”.

De todas maneras, y tal como previene Wheare⁵², “conviene comparar de nuevo la ley de la Constitución con la práctica de gobierno. A pesar de que el Gobierno de Canadá ha ejercido el poder de veto y de desaprobarción sobre la legislación provincial, ello ha acontecido raras veces y en la práctica apenas ha contradicho el estado legal independiente de las provincias. Por otra parte en Australia, donde la ley de la Constitución garantiza más formalmente la independencia de los estados, la intervención del Gobierno de la Commonwealth en los Gobiernos de los estados ha llegado a ser tan grande que algunos observadores opinan que en la práctica los estados de Australia son poco más que organismos administrativos de la Commonwealth”. En el caso específicamente argentino, Frías concluye que “toda materia de gobierno que por su originalidad, dimensión o estrecha vinculación operativa con facultades del gobierno central, requiere en alguna etapa su asistencia técnica y económica o su concertación interjurisdiccional, tiende a ser dominada o integrada entre los poderes del gobierno central”.⁵³

En definitiva, “las relaciones de coordinación implican la distribución de las funciones estatales y competencias entre Nación y las provincias para lo cual es esencial una delimitación constitucional de competencias. Esta

BARRERA BUTELER, Guillermo, *Los poderes no delegados*, en SABSAY, Daniel A. (Director), *Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial*, tomo IV, Buenos Aires, Hammurabi, 2010, p. 791.

51 LINARES QUINTANA, Segundo V., *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Tomo III, Buenos Aires, 1976, p. 531.

52 WHEARE, Kenneth C., *Las Constituciones Modernas*, Barcelona, Labor, 1975, p. 25.

53 FRIAS, Pedro J., *El proceso...*, ob.,cit., p. 14.

delimitación es una garantía para la existencia de los estados miembros, pero lo será en la medida en que sea suficientemente flexible para adecuarse a las situaciones cambiantes que se presentan en el devenir comunitario”.⁵⁴

2. EL “FEDERALISMO DE CONCERTACIÓN”

Desde 1958, se ha hecho moneda corriente en la literatura federal argentina, sobre todo debido a la pluma del jurista cordobés Pedro J. Frías, la expresión “federalismo de concertación”. Ello denota una forma política articulada en convenios para integrar los diversos ámbitos de competencias.

George Sawer distingue “tres modelos funcionales: el federalismo coordinado, donde hay un equilibrio de competencias, las funciones están bien definidas y no se producen interferencias entre los órdenes (las clásicas descripciones de Bryce y Tocqueville); el federalismo orgánico, donde predomina el gobierno nacional fuerte y los estados tienen una débil autonomía manifestada en competencias restringidas, y el federalismo cooperativo, como razonable regla de equilibrio mediante el acuerdo consensuado que, partiendo de las competencias originalmente establecidas, pacta un conjunto de acciones entre federación y estados para el logro de los propósitos comunes convenidos”.⁵⁵

El “federalismo de concertación” parecería ser una etapa obviamente superadora de la fase orgánica, pero que algo le falta para llegar a la faz cooperativa. Con cierta benevolencia semántica, podrían ser usados como términos intercambiables “federalismo de concertación” y “federalismo cooperativo”.

Varias provincias argentinas han conferido nivel constitucional al “federalismo de concertación”. Córdoba de 1987, en su ya referida “cláusula federal” del artículo 16, dice en su segundo inciso que la Provincia promueve “un federalismo de concertación con el Gobierno Federal y entre las Provincias,

54 CASTORINI de TARQUINI, María Celia, “La Provincia y la Nación”, en PÉREZ GUILHOU y otros, *Derecho Público Provincial*, Mendoza, ob.cit., p.195.

55 GAMAS TORRUCO, “Federalismo Fiscal”, en VALADES, Diego, y GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo (Coordinadores), *Economía y Constitución*, México, UNAM, 2001, p. 157.

con la finalidad de satisfacer intereses comunes y participar en organismos de consulta y decisión, así como establecer relaciones intergubernamentales e inter-jurisdiccionales, mediante tratados y convenios”. La misma disposición observamos en el artículo 5.1 fueguino de 1991, de inspiración cordobesa, bajo el epígrafe también de “cláusula federal”.

Por su parte, la Constitución de Entre Ríos de 2008 sobre el punto expresa de manera harto completa en su artículo 75: “El Estado promoverá el federalismo de concertación con el Estado nacional y con las restantes provincias para el desarrollo cultural, educativo, ambiental, económico y social. Podrá integrarse regionalmente celebrando acuerdos, con facultades de crear órganos administrativos de consulta y decisión, sujetos a la aprobación legislativa. Podrá realizar gestiones y celebrar acuerdos internacionales para satisfacer sus intereses, sin perjuicio de las facultades delegadas al gobierno federal. Fomentará la creación de regiones o microregiones dentro de su territorio, atendiendo características de comunidad de intereses, afinidades poblacionales y geográficas, para posibilitar un desarrollo económico y social sustentable”.

3. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES (RIGS)

La visión que ofrece el principio de coordinación no deja de pertenecer al esquema o matriz del “*federalismo dual*”. Como un juego de paralelas, ambos órdenes de gobierno no se mezclan nunca; simplemente, se enuncian las tareas de unos y otros, permaneciendo las respectivas esferas incomunicadas e inconexas.

Pero el siglo XX trajo aparejado un enfoque más dinámico del fenómeno federal, ya que entre el poder federal y los de los estados federados se anudan permanentemente relaciones que deben ser examinadas y articuladas en consecuencia para un funcionamiento más eficaz del sistema. En ese sentido, la política, la economía política y la sociología⁵⁶ desmitificaron

56 CARNOTA, Walter F., “Argentina”, en CHATTOPADHYAY, Rupak, y NERENBERG, Karl, (Editores), *Dialogues on Intergovernmental Relations in Federal Systems*, Ottawa, Forum of Federations, 2010, p.9.

la creencia formalista del dualismo y constataron la creciente interacción entre ambos niveles gubernativos⁵⁷.

El nuevo paradigma inquiere no sólo en órganos formalmente federales como las Cámaras altas de representación territorial. Hay relaciones verticales y horizontales entre administraciones públicas, gobiernos y parlamentos. Anderson explica que “la mayoría de las federaciones se caracterizan por una densa red de relaciones entre los gobiernos: entre jefes de gobierno, ministros, otros cargos electos, funcionarios públicos, asesores políticos y administradores locales. En la mayoría de gobiernos centrales o de unidades constitutivas, en el nivel más alto está profundamente implicado tanto el jefe de gobierno como determinados ministros clave”.⁵⁸

Lo cierto del caso que las relaciones intergubernamentales entonces no sólo da cuenta de las masas de competencia de cada ámbito, sino que se adentra en determinar las interacciones recíprocas de esos órdenes. En definitiva, quién hace qué cosa y cómo, de una manera integrada y no insular. Es por ello que estos estudios comienzan con el diseño constitucional, pero prosiguen con los insumos que provienen sobre todo de las ciencias de la conducta y de la ciencia política, que dan cuenta y razón de estas interrelaciones.

En el plano federal argentino, es el Ministerio del Interior y Transporte –tal su denominación oficial en la Ley de Ministerios– la agencia gubernamental encargada de entablar relaciones entre la federación y las unidades constitutivas (Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) e incluso con los municipios. Cabe agregar que “su mismo nombre es elocuente, sugiriendo una marcada división entre Buenos Aires, la ciudad capital, y el resto del país, como ‘el interior’”.⁵⁹

57 Para un completo relevamiento del tema, POIRIER, Johanne; SAUNDERS, Cheryl y KINCAID, John (Editores), *Intergovernmental Relations in Federal Systems (Comparative Structures and Dynamics)*, Don Mills, Ontario, Oxford University Press, 2015.

58 ANDERSON, George, *Una Introducción al Federalismo*, Madrid, Marcial Pons, 2008, p.91.

59 CARNOTA, Walter F., “Intergovernmental Relations in Argentina: Systematic Confusion and Predominance of the Centre”, en POIRIER, Johanne; SAUNDERS, Cheryl y KINCAID, John (Editores), *Intergovernmental Relations in Federal Systems (Comparative Structures and Dynamics)*, ob. cit., p. 28.

Hay un homólogo o equivalente provincial, que es el Ministro de Gobierno. Generalmente, empero, las mentadas relaciones se anudan entre los Ejecutivos, es decir, el Presidente directamente con los gobernadores, o los asesores más cercanos de ambos, como consecuencia del liderazgo ejecutivo (“leadership” o “caudillismo”) que caracteriza al sistema político argentino en su conjunto. No hay que olvidarse que en Argentina el predominio del Ejecutivo se observa en los tres niveles gubernativos: federal, sub-nacional y local.

En suma, las relaciones intergubernamentales ofrecen un horizonte confuso, dotado de alto grado de informalidad, con una acendrada dificultad por usar canales institucionales y priorizándose relaciones personales y fácticas antes que propiamente jurídicas. Tal vez ello denote una falencia más estructural y sistemática de la realización del ideario del Estado de Derecho en el país.

4. LOS “TRATADOS PARCIALES”

El anterior artículo 107 C.A. (hoy artículo 125) disponía que: “Las Provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y de trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios”. La regla contenida en el primer párrafo del actual art. 125 reproduce a la letra esta norma.

Mucho se ha discutido en la doctrina constitucionalista argentina acerca del grado de “conocimiento” que requiere esta directiva: si sólo es una toma de razón o si, por el contrario, se trata de un liso y llano recaudo de aprobación expresado en términos más elegantes.

Para nosotros, la discusión tiene un sabor de abstracción, ya que si el Congreso Federal quisiera desplegar una política pública *contraria* a la

formulada en el tratado parcial, podría dictar una ley en uso de sus atribuciones en materia de regulación del comercio con las naciones extranjeras e interprovincial (artículo 75.13). Es decir, no se trata de predicar en teoría una supremacía federal, sino hacer valer en concreto una potestad que las propias provincias han delegado al Congreso Federal.

Los límites materiales están dados, además, por el ex artículo 108, hoy artículo 126, de la C.A., en cuanto establecía y establece, respectivamente, que: “Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. *No pueden celebrar* tratados parciales de carácter político...” (Énfasis agregado).

Coincidimos con Raúl Díaz Ricci que las normas abrevaron en la Constitución de Filadelfia, más allá de tener muy presente, como lo hace el autor citado, que “los acuerdos interprovinciales celebrados durante el período de 1810 a 1852, que precedieron a la organización nacional, fueron la verdadera fuente material para la redacción de la Carta Fundamental de 1853”.⁶⁰ El proyecto de Alberdi refinó las previsiones de la Constitución norteamericana, más allá del contexto histórico que como se anticipara sirvió de manera determinante.

La expresión “tratados” puede llamar la atención, pues podría dar pie a pensar que estamos en un plano equiparable al del derecho internacional. De todos modos, cabe recordar una perenne línea jurisprudencial de la Corte Suprema argentina, en cuanto considera que deben usarse “los términos tratado, convenio, pacto y convención como sinónimos, es decir como un acuerdo para reglar o reglamentar intereses”.⁶¹

Más allá de la connotación de la palabra “tratados”, lo cierto del caso es que existe la limitación infranqueable del art. 126 ya referida, “interdicción que tiene por finalidad impedir que los estados miembros de una federación ejerzan facultades políticas expresamente delegadas a la Nación o que pacten entre sí alianzas o federaciones internas, desequilibrando la

60 DIAZ RICCI, Raúl Marcelo, *Relaciones Gubernamentales de Cooperación*, Buenos Aires, Ediar, 2009, p. 506.

61 CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION ARGENTINA, *Fallos*: 2:88; 105:439; 114:150; 139:42, entre otros.

unidad política del Estado”.⁶² Ello hace sin duda al “corazón” o “núcleo duro” del Estado federal, en cuanto amalgama y sintetiza fuerzas centrípetas y centrífugas, compensándolas adecuadamente.

El empleo de la concertación interprovincial se incrementa en la segunda mitad del siglo pasado. Así, “a partir de 1956 se verifica una renovada utilización del esquema convencional, crece en los años ’70 ya sea entre provincias o provincias y Nación”,⁶³ y sus bríos continúan en los decenios subsiguientes.

Desde la firma en 1948 de un tratado de aprovechamiento del Río Tala entre Salta y Tucumán, hasta un tratado entre la Nación y varias Provincias en 1957 estableciendo la Corporación Nordpatagónica; desde la firma en 1959 entre la Nación, todas las Provincias, la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el ex Territorio Nacional de Tierra del Fuego creando el Consejo Federal de Inversiones (CFI) hasta la suscripción en 1962 entre Santa Fe y Entre Ríos para la construcción del túnel subfluvial que vincula las ciudades capitales de Santa Fe y Paraná; varios acuerdos creando autoridades reguladoras de cuencas en la década de los setenta; los “pactos federales” de los noventa (“Acuerdo de Reafirmación Federal” de Luján de 1990; “Pacto Federal Fiscal” de 1992; “Pacto Federal II para el Empleo, la Producción y el Crecimiento” de 1993; “Pacto Federal Ambiental” de 1993 ⁶⁴y “Pacto Federal del Trabajo” de 1998); etc.

5. UNA CREACIÓN PARACONSTITUCIONAL: LOS CONSEJOS FEDERALES

Aunque no fueron previstos por el texto de la Constitución formal de 1853, el llamado “federalismo de concertación” se plasmó en una institución

62 DIAZ RICCI, *Relaciones Gubernamentales de Cooperación*, ob. cit., p. 515.

63 RIVERO, Jorge Luis, *Tratados interprovinciales*, Córdoba, Editorial Mediterránea, 2006, p. 81.

64 Que se ha agregado como Anexo a la “Ley General del Ambiente” 25.675. CARNOTA, Walter F., “La regulación de la intergubernamentalidad ambiental como legado del art. 41 de la Constitución Nacional”, en *Revista de Derecho Ambiental* número 40, Buenos Aires, octubre/diciembre de 2014, p.165.

curiosa, en donde las autoridades provinciales pueden ser escuchadas en la instancia nacional. Se trata de los “Consejos federales”, órganos de peculiar evolución y configuración dentro del sistema federal argentino.

Desde el último gobierno militar, se sucedieron innumerable cantidad de Consejos Federales para la coordinación de diversos sectores de las políticas públicas, especialmente en el campo social. La ley 22.047 (1979) creó el Consejo Federal de Cultura y Educación, mientras que dos años más tarde, mediante la ley 22.373 (1981), se estructuró COFESA (Consejo Federal de Salud). Otros Consejos relevantes –hay cerca de cuarenta– son: el Consejo Federal del Trabajo; el COFEMA (Consejo Federal del Medio Ambiente), agregado también a la Ley General del Ambiente; entre muchos otros.

Se trata de espacios o foros especializados o sectoriales, en temas tan diversos como los aludidos o la pesca, el turismo o la seguridad, en donde interactúan los responsables provinciales con su contraparte federal, para el diseño de políticas uniformes en el respectivo sector. Así, los ministros de cada área del gobierno sub-nacional se reúnen con su contraparte de la Administración federal, para una mejor articulación de estas políticas públicas.

A medida que la acción pública tomó más impulso desde 2003, estos Consejos comenzaron a tener una mayor presencia, sin perjuicio de depender en cuanto a su funcionamiento general y financiamiento del respectivo Ministerio federal.

6. LA “LEALTAD FEDERAL”

Cabe destacar que, a diferencia de lo que ocurre en otras federaciones como Alemania, el principio de la “lealtad federal” no ha tenido en Argentina un desarrollo propio y autónomo. Empero, la lealtad federal no es otra cosa que lealtad al diseño institucional que la Constitución dispone, una variante de la lealtad constitucional⁶⁵. Se es fiel al diagrama federal porque es la voluntad del constituyente plasmada en la norma de base.

65 Sobre este tema, ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Leonardo, *La lealtad constitucional en la Constitución española de 1978*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.

Ello no significa reconocer que en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional alemán, la lealtad federal entre el *Bund* y los *Länder* haya tenido su significativa línea evolutiva. Deben desplegarse comportamientos de ambas partes que no frustren el proyecto federal en su conjunto⁶⁶. Más que un desarrollo normativo, ha sido el derecho judicial del Tribunal Constitucional el que fue desentrañando su recto alcance.

Cabe consignar que Argentina ni remotamente tiene una doctrina con estos ribetes. Sin embargo, desde fines de la década de 1950 se habla del “federalismo de concertación”, equivalente amplio como dijimos a lo que en Alemania se entiende por “federalismo cooperativo”.

En Argentina, la noción se ha circunscripto más a las posibilidades de suscripción de acuerdos y convenios tal como se ha explicado previamente, más que a la exigencia judicial de *comportamientos efectivamente federales*.

66 FALLER, Hans Joachim, “El principio de la lealtad federal en el orden federativo de la República Federal de Alemania”, en “Revista de Estudios Políticos” número 16, Madrid, junio-agosto de 1980, p. 197.

CAPÍTULO IV

EL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN

El *principio de participación* exige que los Estados federados integren como tales algún órgano del poder federal. En Argentina, como en el modelo norteamericano, el Senado es el cuerpo paradigmático de representación provincial, compuesto –desde la revisión constitucional de 1994– por tres senadores por Provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en igualdad de condiciones⁶⁷. A diferencia, pues, de otras Cámaras Altas en el derecho constitucional comparado como la Cámara de los Lores británica⁶⁸, el Senado argentino reviste típicamente la representación territorial.

La expansión en la integración del Senado –de dos a tres– en el año 1994, en el contexto de una revisión constitucional pactada en el origen entre las dos fuerzas políticas mayoritarias (el Justicialismo y el Radicalismo), no dejó de suscitar reparos, en la medida que se previó que los dos primeros escaños senatoriales de cada provincia fueran ocupados por el partido político más votado, y el restante por el que le siguiese en número de votos (ídem, art. 54, C.A.). Para algunos autores, ello habría sido en detrimento de la “representación territorial” y a favor de la de los partidos políticos, erosionando el fundamento constitucional del bicameralismo.

Rara vez los tres senadores de una provincia votan en idéntico sentido, soslayando la línea partidaria sobre determinado asunto o cuestión. Los bloques políticos predominan en el quehacer cotidiano de la Cámara Alta argentina.

Resulta claro que “la idea fundamental del federalismo es establecer un sistema en el cual ninguna organización mayoritaria pueda dominar todas o gran parte de las estructuras de decisión del Estado compuesto.

67 Conforme lo dispone sobre el punto el artículo 54 de la C.A. No existe una cláusula pétrea de la parificación de la representación senatorial, como por el contrario se observa en la Constitución de los Estados Unidos.

68 Bien se ha acotado que el rol del Senado no es el mismo en los Estados federales que en los unitarios. DE CARRERAS SERRA, Francesc, “El Senado en la Constitución española”, en PAU I VALL, Francesc (Coordinador), *El Senado, Cámara de Representación Territorial*, Madrid, Tecnos, 1996, p. 26.

Es el sistema de *checks and balances* aplicado al plano territorial y opuesto al sistema centralista de monopolio del poder”.⁶⁹

Las provincias también participan en el proceso de la reforma de la Constitución Argentina. No sólo lo hacen en la fase de iniciativa o pre-constituyente, como señala Groppi⁷⁰ sobre la base de la literalidad del art.30 C.A. sobre reforma constitucional, sino también que inciden en la etapa de la revisión propiamente dicha, a través de la Asamblea constituyente en donde es llamado el electorado de cada Estado federado, tal como se hace por praxis constitucional⁷¹, para proceder a su conformación.

Precisa Sergio Díaz Ricci que “la Constitución federal argentina de 1853 en su art.30, adoptó el sistema francés, apartándose del principio general que rige la reforma de las Constituciones federales. En efecto, en los Estados federales debe darse intervención en esta etapa deliberativa y de elaboración a los primeros sujetos implicados en la relación federal regulada por la Constitución, es decir, a los Estados miembros. Hay que distinguir dos situaciones: a) cuando la revisión se encuentra a cargo del órgano legislativo ordinario, los Estados federados se encuentran presentes en la tarea de elaboración constitucional a través de la Cámara de representación territorial...b) en cambio, cuando en un Estado Federal esta labor constituyente se confiere a una Convención, los Estados miembros participan en esta actividad a través de sus representantes en dicho cuerpo en la forma que determine la Constitución. Pueden presentarse varias formas de integración entre dos extremos dados, por un lado, por la representación paritaria de todos los Estados miembros de la Convención (caso de la Convención constituyente norteamericana de 1787 y de la Convención constituyente argentina de 1853) que expresa un sentimiento federalista auténtico, y, por otro lado,

69 BALLBÉ, Manuel, y MARTÍNEZ, Roser, *Soberanía dual y constitución integradora...*ob.cit., p.166.

70 GROPPi, Tania, *La reforma constitucional en los estados federados (De la teoría a la praxis)*, Querétaro, FUNDAP, 2003, p. 65, nota 56.

71 BIDART CAMPOS, Germán J., *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Tomo I, Buenos Aires, Ediar, 2000, p. 488: “El art.30 tampoco dice cómo se compone tal convención, ni de dónde surge. El derecho espontáneo determina que el *cuerpo electoral* es convocado para *elegir convencionales constituyentes*”. (Énfasis original).

por la representación de cada Estado en la Convención en proporción al número de habitantes respectivo. La primera alternativa que destaca claramente la preexistencia política de los Estados miembros suele darse cuando se constituye el Estado federal y se dicta por primera vez la Constitución federal, en cambio la otra posibilidad, o sea, el caso de una convención constituyente formada por representantes elegidos en razón de la población de cada Estado que sirven sólo como circunscripciones electorales rompe la equivalencia política entre las unidades miembros que sustenta un auténtico sistema federal. En el primer caso se afirma la tendencia federalista, mientras que en el segundo se da un acento marcadamente centrípeto que debilita la existencia política de los miembros como unidades estatales, porque unos cuantos Estados más poblados, obtendrán un número mayoritario de representantes pudiendo emprender la reforma del acuerdo federal en desmedro de los Estados menos poblados y, por lo tanto, con menor representación en la Convención. Dentro de esta última situación se encuentra Argentina donde se prevé que la reforma de la Constitución, incluso total, debe llevarse a cabo por una Convención especial convocada al efecto (art.30). La práctica constitucional ha consagrado que la Convención se constituye por representantes elegidos en proporción a la población aplicándose criterio poblacional análogo al empleado para la constitución de la Cámara de Diputados”.⁷²

Hay participación siempre que se permita “que los gobiernos locales⁷³ participen de las políticas nacionales. Esto se logra a través de la cámara alta o senado, razón justificante de nuestro bicameralismo... Así por ejemplo por medio de la cámara de senadores las provincias concurren a conformar el tercer órgano de Gobierno –el Poder Judicial– ya que esta cámara presta acuerdo para el nombramiento de los jueces. Función gubernativa por excelencia”.⁷⁴

72 DIAZ RICCI, Sergio M., *Teoría de la Reforma Constitucional*, Buenos Aires, Ediar, 2004, p. 455.

73 Léase provinciales o sub-nacionales.

74 CASTORINI de TARQUINI, María Celia, “La Provincia y la Nación”, en PÉREZ GUILHOU, Dardo, y otros, *Derecho Público Provincial*, ob. cit., p. 198.

Ello se patentiza claramente en el esquema norteamericano. Es que el Senado ayuda a conformar esas decisiones vitales, “con la particularidad pluralista e integradora que significa que estos 50 Estados, asesoran y controlan todos los nombramientos de los altos cargos de la Administración federal, de las Agencias administrativas independientes y, en general, de todos los demás funcionarios federales, además de los miembros de la Corte Suprema”.⁷⁵

Los acuerdos (“consent and advice” en la jerga norteamericana) son, pues, la regla en los Estados Unidos, por esa necesaria injerencia senatorial, mientras que son la excepción en la Argentina, lo cual denota el predominio del Ejecutivo federal.

75 BALLBE, Manuel y MARTINEZ, Roser, *Soberanía dual y constitución integradora...*, p. 173.

CAPÍTULO V
LOS EJECUTIVOS
(PRESIDENTES, GOBERNADORES E INTENDENTES)

1. GÉNESIS Y DISEÑO CONSTITUCIONAL GENERAL

Si los últimos años ha visto una suerte de *presidencialización* de la política (aún en regímenes de índole parlamentaria, como en Gran Bretaña, Italia o en Israel), los tres niveles de gobierno han acusado en Argentina una fuerte tendencia a la prevalencia ejecutiva, empezando por el texto constitucional fundacional de 1853 en adelante, como ya anticipáramos.

La Constitución histórica recoge esa impronta con nitidez, de la mano del pensamiento alberdiano, inspirado –tal como fue dicho– por la experiencia chilena. El Poder Ejecutivo es unipersonal⁷⁶, más allá de que exista un gabinete de ministros con responsabilidades propias. El artículo 86.1 expresaba que el Presidente “es el *Gefe* (sic) Supremo de la Confederación y tiene a su cargo la administración general del país”, cláusula que con otra numeración y letras (“Jefe”, “Nación”) se ha mantenido –en sustancia– inalterada.

Argentina ha sido propensa a tener “presidencias fuertes” (Mitre, Roca, Yrigoyen, Perón, Kirchner) aún en épocas constitucionales y no “*de facto*”. A lo largo del siglo XX, el crecimiento del Estado de Bienestar, los golpes de Estado y las debilidades provinciales acrecentaron a la figura presidencial.

Otro tanto puede decirse de los Gobernadores provinciales, figura que preexiste a la del Presidente como que las Provincias fueron anteriores a la Nación.⁷⁷ Puede decirse, sin temor a equivocarse, que el Gobernador es el epicentro⁷⁸ del sistema federal argentino, por su relevancia al

76 El artículo 74 originario de la C.A. establecía que “el Poder Ejecutivo de la Nación será desempeñado (sic) por un Ciudadano con el título de ‘Presidente de la Confederación Argentina’”.

77 La primer Constitución en consagrar la figura del “Presidente” fue la unitaria de 1826, institución que es retomada en 1853.

78 Se lo calificó de “órgano preponderante y clave para la gestión gubernamental”. PÉREZ GUILHOU, Dardo, “El Ejecutivo en las Constituciones Provinciales”, en PÉREZ GUILHOU, Dardo (Director), *Derecho Público Provincial y Municipal*, volumen III, Buenos Aires, La Ley, 2007, p. 241.

interior y al exterior de cada Provincia. Es un órgano unipersonal como el Presidente⁷⁹.

Alberdi consignaba, en este orden de ideas y de experiencias, que desde la década de 1820, las Provincias habían imitado a las instituciones nacionales. Así, los poderes de los Ejecutivos provinciales habían copiado –en la visión del genial jurista tucumano– a los presidenciales de la Constitución de 1826. Además, el Gobernador legislaba. En el caso paradigmático del Gobernador de Buenos Aires, “ejerció facultades y estatuyó sobre objetos, que en todo sistema regular de gobierno pertenecen esencialmente a la competencia del Poder Legislativo. Es decir, que el gobernador de Buenos Aires, desde el mismo tiempo de Rivadavia, hizo leyes sin estar facultado para legislar. Y la falta no era de la administración de Rivadavia que expedía esos decretos, sino de las leyes constitucionales, que no demarcaban los objetos que pertenecían al gobierno y los que eran del Poder Legislativo. Ese sistema, ese cuerpo de instituciones y leyes, creado bajo Rivadavia, que ha servido a Rosas para despotizar al país por veinte años, se mantiene en pie todavía hoy mismo, si no en las provincias, al menos en Buenos Aires”.⁸⁰

Esos recelos hicieron que la Constitución histórica de 1853 intentase compensar esas prerrogativas. Al margen de la institución de la intervención federal contemplada en el artículo 6 constitucional, que actúa de garantía frente a la descompensación de la forma republicana de gobierno en la escala provincial, el artículo 45 admitía el juicio político en el Congreso Nacional a los gobernadores provinciales, y el artículo 110 (aún vigente como artículo 128, C.A.) los consideraba “agentes naturales del Gobierno Federal

79 Por ejemplo, artículo 128 de la Constitución de la Provincia de Córdoba. “El gobernador –dice Guillermo Barrera Buteler– y sólo él– es el Poder Ejecutivo, los ministros y demás funcionarios que lo acompañan son órganos auxiliares”. BARRERA BUTELER, Guillermo, *Constitución de la Provincia de Córdoba*, Córdoba, Advocatus, 2007, p. 255. Idem, Provincia de Buenos Aires, entre muchas otras: “El mismo criterio resulta aplicable respecto al régimen institucional de la Provincia de Buenos Aires. El artículo 119 refiere que el Poder Ejecutivo ‘será desempeñado por un ciudadano...’ y el inciso 1 del artículo 144 establece que es facultad del Gobernador ‘nombrar y remover los ministros secretarios del despacho’”. ZIULU, Adolfo Gabino, “El Poder Ejecutivo Provincial”, en ZIULU, Adolfo Gabino (Director), *El Sistema Constitucional Bonaerense*, La Plata, Librería Editora Platense, 2006, p. 63.

80 ALBERDI, Juan Bautista, *Derecho Público Provincial*, Buenos Aires, UBA, 1956, p. 140.

para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Confederación”⁸¹, intentando reforzar, de ese modo, su pertenencia al todo federal. Sin perjuicio de ello, el histórico art.105 C.A. (hoy artículo 122) disponía (y dispone) que las provincias “se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal”.

La importancia política de los Gobernadores ha llegado a tales extremos que en la última porción del s.XIX conformaron una Liga que condicionaba a las políticas nacionales.

2. DESARROLLOS POSTERIORES

Pensar, entonces, que los “Ejecutivos” meramente “ejecutan” es una ficción que no se compadece con los datos de la realidad política empírica. En la teoría del Estado federal, se llama “congruencia” a la simetría de la forma de gobierno nacional con las provinciales. Así como el “presidencialismo” es la característica prototípica del sistema político argentino, el predominio del Gobernador signa correlativamente a los estados federados.

La Constitución de Córdoba de 1987 sintetiza este dato de la realidad política, al prescribir en su artículo 144 que el Gobernador “es el Jefe del Estado Provincial, al que representa, tiene a su cargo su administración, *formula y dirige políticas* y ejecuta las leyes” (Énfasis agregado). A su vez, el paradigma de las políticas públicas también se ha filtrado a la Constitución de 1996 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En efecto, el artículo 102, primera parte, de esa norma fundamental indica que: “El Jefe de Gobierno tiene a su cargo la administración de la Ciudad, la planificación general de la gestión y la aplicación de las normas. Dirige la administración pública y procura su mayor eficacia y los mejores resultados en la inversión de los recursos”.

Como puede fácilmente colegirse de estos textos de 1987 y 1996, respectivamente, se observa una técnica de elaboración constitucional más depurada,

81 Regla que sobreabundantemente reiteran algunas constituciones provinciales, como ser las de Formosa, Mendoza, Neuquén, Santa Fe, San Juan y Buenos Aires.

que se hace cargo del *leadership* del poder ejecutivo a la hora de formular, implementar y controlar políticas para el Estado federado, que lejos lo ubican como un simple ejecutor de la voluntad legislativa como podía ocurrir en los parlamentarismos del s. XIX⁸².

Así, pues, como se ha concentrado el poder en los presidentes (e, incluso, como ya fue dicho, en primeros ministros⁸³ en esquemas de índole parlamentaria), también ha habido ese desplazamiento de funciones en cabeza de una figura ya dotada de bastantes atribuciones como es el Gobernador provincial.

Por lo demás, y sobre todo en el área metropolitana de Buenos Aires (“Gran Buenos Aires” o “conurbano bonaerense”), los Intendentes, como jefes de los Ejecutivos municipales o locales, han acumulado significativas porciones de poder.

3. LOS COLABORADORES DEL ÓRGANO EJECUTIVO

Tanto a nivel federal cuanto subnacional el Ejecutivo es unipersonal. Ello no significa que el Presidente, o los gobernadores de los Estados federados, no tengan colaboradores de relevancia, que se encuentran constitucionalmente previstos en ambos peldaños de gobierno.

El vicepresidente de la Nación argentina es electo en una fórmula con el Presidente, debe llenar sus recaudos y requisitos ya que en caso de acefalia lo va a suplir. Lo mismo acontece con el vicegobernador en las provincias, y con el vicesjefe de gobierno en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.⁸⁴

82 Más allá de ello, Zaffaroni aboga por un ensayo parlamentario en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. ZAFFARONI, Eugenio Raúl, “Por qué no el parlamentarismo”, en ZAFFARONI, E. Raúl y RISSO, Guido I., (Coordinadores), *Perplejidades del Constituyente (A diez años de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires)*, Buenos Aires, Ediar, 1996, p. 314.

83 Claramente, con Thatcher en Gran Bretaña o Berlusconi en Italia.

84 Que también puede ser denominado “vicegobernador”.

Ha habido una larga tradición de desencuentros políticos entre el Presidente y Vicepresidente en la historia institucional argentina: varios (Gómez con Frondizi; Duhalde con Menem; Álvarez con De la Rúa) no llegaron a completar su mandato.

Desde la perspectiva de las Constituciones subnacionales, el vicegobernador se muestra como una figura híbrida que, al presidir el Senado o la Legislatura si ésta es unicameral, integra formalmente el órgano legislativo, pero en la práctica deviene un colaborador del Gobernador. Al ser electo en la misma fórmula con el Gobernador, tiene peso político y, además, en algunos textos le asignan funciones puntuales de auxilio al titular del Ejecutivo. Aquí las normas dicen menos de lo que sucede en la realidad de las instituciones, sin descartar la incidencia que puedan tener el liderazgo de los grandes partidos políticos nacionales en su selección.

También colabora con el Gobernador su equipo de ministros o secretarios, con número y denominación variable. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, hay un ministro coordinador que actúa como jefe de gabinete. Nótese, de todas formas, que al descartarse el parlamentarismo como forma de gobierno tanto en el orden federal como en las 24 unidades que componen la federación, el gabinete depende pura y exclusivamente de la voluntad del Gobernador, sin que ostente las responsabilidades políticas propias que aquella forma gubernativa conlleva.

CAPÍTULO VI

LOS LEGISLATIVOS (EL CONGRESO Y LAS LEGISLATURAS PROVINCIALES)

1. EL SENADO Y LOS SENADOS

La federación ostenta un órgano legislativo, que es el Congreso. A diferencia de España, que el Congreso es uno de los brazos de un Legislativo bicameral (“Cortes Generales”), en Argentina el Congreso es la totalidad de ese Legislativo, equivalente a Parlamento, e integrado por la Cámara de Diputados y la de Senadores.

Cada una de estas cámaras tiene teóricamente una representación. El Senado es una Cámara de representación territorial, en donde se patentiza –como ya se examinó– el principio de participación, y es allí donde se congregan, como ya se consignó *supra*, 3 senadores por Provincia y 3 por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El Senado es el cuerpo por excelencia de las autonomías provinciales. La Cámara de Diputados representa, en cambio, a la “Nación” en su conjunto, aunque sus miembros son elegidos –en proporción variable, de acuerdo al censo– por el pueblo de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ya las fallidas constituciones unitarias de 1819 y de 1826 contemplaban un Senado. No siempre, en el ciclo inaugurado en 1853, los senadores fueron 72; tampoco tuvieron su mandato de 6 años ni fueron electos por el pueblo en una evolución parecida a la que tuvo la institución en los Estados Unidos. Todos estos cambios fueron dados por la reforma constitucional de 1994. Empero, al asignar 2 senadores al partido más votado y el restante a la siguiente formación política en cantidad de votos, ciertas voces argumentaron –tal como ya se adelantó– que se había incrementado *su carácter partidocrático* en detrimento de la referida representación territorial⁸⁵.

Esa constatación ha potenciado a los detractores del bicameralismo, que han existido, por lo demás, en todo tiempo y todo lugar. El llamado “costo de la política” ha llevado a abolir algunas segundas cámaras provinciales (como sucedió en Córdoba en 2001), representativas de los departamentos

85 Algunos textos anteriores prevén que las Legislaturas provinciales puedan instruir a sus Senadores Federales (así, La Rioja, artículo 102, inciso 16; Córdoba, artículo 104, inciso 5), pero ello es francamente excepcional.

de la provincia. Asimismo, se ha dicho que a nivel federal comparativo el Senado favorece a los pequeños Estados⁸⁶.

Desde el ángulo de la realidad política, prevalece el impacto de los partidos políticos en la actividad del Senado a través de los distintos bloques parlamentarios. Desatender ese dato sería necio.

Pero ello no significa que, desde la perspectiva que la Constitución impone, el Senado acuse importantes diferencias con la Cámara de Diputados. Jorge Horacio Gentile las ha sistematizado del siguiente modo⁸⁷: a) Es menos numeroso (art. 54, C.A.); b) Existe una representación provincial paritaria (íd.), c) La integran personas de mayor edad (art. 55); d) Se presupone que cuentan con mayores ingresos (art. 55); e) Disfrutan de mandatos más largos (art. 56); f) Presta acuerdo en el caso de ataque exterior para la declaración presidencial del estado de sitio (art. 61); g) No recibe iniciativas populares (art. 39); h) No tiene iniciativa en materia de contribuciones y reclutamiento de tropas (art. 52); i) Carece de iniciativa en las leyes que ordenan consultas populares vinculantes (art. 40); j) Por el contrario, es Cámara de origen y tiene iniciativa en una serie de acciones vinculadas con el desarrollo regional equilibrado (art. 75.19); k) Inicia el tratamiento de la ley convenio de coparticipación federal (art. 75.2); l) Presta acuerdo para la designación de jueces, diplomáticos y oficiales superiores de las fuerzas armadas (art. 99.4, 99.7, 99.13 y 99.19); m) Tiene la capacidad de juzgar en el juicio político y destituye al Presidente, Vicepresidente, Jefe de Gabinete, demás Ministros y jueces de la Corte Suprema (artículos 59 y 60); n) Escucha, interpela y puede remover al Jefe de Gabinete de Ministros (artículo 101).

Como puede comprobarse, entonces, el bicameralismo argentino es “asimétrico”, ya que no hay una exacta correspondencia entre lo que hace cada cámara legislativa.

Algunas provincias (quince y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) han optado por la unicameralidad. Córdoba realizó una reforma constitucional en

86 VERMEULE, Adrian, *The System of the Constitution*, New York, Oxford University Press, 2011, p. 51.

87 GENTILE, Jorge Horacio, “El Senado, ¿Es una Cámara Federal?”, en CARNOTA, Walter F., (Director), *Derecho Federal (Sus implicancias prácticas)*, Buenos Aires, Grün, 2005, p. 118.

el año 2001, como ya se mencionó, reemplazando la Legislatura compuesta por 66 diputados y 67 senadores, por una Legislatura de 70 miembros integrantes de una sola Cámara. Aunque en estos casos se arguye el “costo de la política” y dotar de mayor eficacia al cuerpo parlamentario, ello no es tan gravitante en el cúmulo de erogaciones presupuestarias de una Provincia. Tal vez una mejor explicación esté dada porque la lógica del bicameralismo federal, no se extrapola ni se traslada con tanta facilidad al orden provincial.

2. LEGISLACIÓN PROVINCIAL

Dentro del esquema originario del federalismo dual, cada provincia tiene el poder de dictar sus propias leyes, amén de sancionar su propia Constitución sub-nacional tal como ya se explicó. Fundamentalmente, las Legislaturas provinciales fijan el presupuesto de gastos y cálculo de recursos de la Provincia; establece los impuestos que son de su competencia como veremos luego; delimita las divisiones territoriales al interior de la Provincia; crea y suprime los empleos públicos provinciales; es decir, las Legislaturas son competentes en todo lo que haga a la nota de “autonomía” propia de un Estado federal (política, económico-financiera, administrativa, etc.).

CAPÍTULO VII

LA JUSTICIA FEDERAL Y LAS JUSTICIAS PROVINCIALES

1. DISEÑO CONSTITUCIONAL DE AMBAS

Fiel al modelo del federalismo dual puntualizado *ante*, la Constitución de 1853 desbroza los campos de acción de ambos niveles judiciales. Por un lado, el artículo 116 establece la competencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (el único tribunal creado por la Ley Fundamental) y de los tribunales inferiores de la Nación (léase, federales). Por el otro, el artículo 5 constitucional impone que cada provincia “asegure su administración de justicia”.

El diseño básico del sistema judicial es una copia, aunque no del todo exacta, del esquema norteamericano. No sólo el artículo 116 halla inspiración en el artículo III de la Constitución de Filadelfia de 1787. También las leyes basales de la organización judicial argentina 27 y 48 fueron tomadas del sistema norteamericano, y tuvieron los mismos fines de consolidación de un nuevo Estado. Sólo con la reforma de 1994⁸⁸ se volcaron al texto algunos ingredientes continentales europeos, como, por ejemplo, el Consejo de la Magistratura (artículo 114), encargado centralmente del reclutamiento judicial.⁸⁹

Como el sistema de justicia constitucional es *difuso o descentralizado*, todos los jueces de todas las instancias, fueros y niveles gubernativos (sean federales o sub-nacionales) controlan la validez constitucional de las leyes y reglamentos. No hay en Argentina Tribunales o Cortes Constitucionales, como los hay en otros Estados sudamericanos (por ejemplo, Chile, Bolivia, Colombia, Perú, Ecuador, entre otros).

El distingo entre “*justicia federal*” o “*nacional*”, por un lado, y la “*provincial*”, por el otro, fue explicado con habitual precisión por Juan Bautista Alberdi. Decía este autor que: “La Constitución, las leyes y los decretos del

88 CARNOTA, Walter F., “El juez en la reforma constitucional de 1994”, en BIDART CAMPOS, Germán J., y otro (Coordinadores), *A una década de la reforma constitucional 1994-2004*, Buenos Aires, Ediar, 2004, p. 111.

89 Sobre las diferencias en el reclutamiento judicial en Estados Unidos y países de Europa, GUARNIERI, Carlo y PEDERZOLI, Patrizia, *Los jueces y la política (Poder judicial y democracia)*, Madrid, Taurus, 1999, p. 48. Con la reforma constitucional de 1994, Argentina pretendió acercarse a los segundos.

Gobierno nacional, los Tratados de la República con las naciones extranjeras, son leyes supremas o nacionales, cuya interpretación y aplicación exige una autoridad judicial de carácter y potestad nacionales o supremos también como esos estatutos. La aplicación de leyes que representen el interés de toda una nación no podría encomendarse, sin grandes peligros de injusticia y de parcialidad, a tribunales y juzgados de provincia, sin responsabilidad ante el Gobierno nacional, que no los ha nombrado ni puede remover, y sin responsabilidad ante la República, cuya soberanía judicial no ejercen. Para que las leyes nacionales sean interpretadas imparcialmente se necesitan jueces del mismo carácter; delegados de toda la nación, no de una provincia, nombrados y costeados por toda la República, y responsables, según sus leyes, ante sus autoridades. De aquí la necesidad de una jurisdicción o competencia nacional fuera de la jurisdicción y competencia de provincia”.⁹⁰

Anotemos las principales cláusulas constitucionales relativas a esta temática. Así, la competencia federal aparece señalada en el artículo 116 cuando –en su primer tramo– estatuye: “Corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, y por las leyes de la Nación, con la reserva hecha en el inciso 12 del artículo 75; y por los tratados con las naciones extranjeras”.

Repárese que la norma sigue a pie juntillas la trilogía “Constitución-leyes-tratados”, ya expresada en el artículo 31 constitucional y que contiene al llamado *principio de supremacía*. Esta norma, con fundamento en el artículo VI, cláusula 2, de la Constitución norteamericana de Filadelfia de 1787, dotó de fundamentalidad al propio texto constitucional, prosiguiendo luego a enumerar –obviamente, en un nivel infra-constitucional– a las leyes y a los tratados⁹¹.

90 ALBERDI, JUAN BAUTISTA, *Derecho Público Provincial*, ob.cit., p. 31.

91 Cabe mencionar que el artículo 75 inciso 22, incorporado por la reforma de 1994, ha antepuesto explícitamente a los tratados internacionales en general por sobre las leyes del Congreso, ya que los primeros son actos bilaterales o multilaterales que concitan la voluntad de varios Estados, mientras que las segundas son oriundas solamente del Estado argentino.

La norma transcripta del primer segmento del artículo 116 hace una importante salvedad, que es el juzgamiento de los códigos de fondo. En efecto, el artículo 75.12 C.A. habilita al Congreso de la Nación a dictar los “códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería, y del Trabajo y Seguridad Social”. Ello contrasta con lo que acontece en otras federaciones, como sucede en los Estados Unidos. Pero la adjudicación de estos pleitos puede ser provincial: “sin que tales códigos –prosigue más adelante el artículo 75.12 mentado– alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones”.

En otros términos, el Congreso está autorizado para legislar en la extensa trama que contiene la nómina del artículo 75, pero en las materias llamadas de “derecho común” (no federales) hay un *resguardo de jurisdicción a favor de los tribunales de los Estados federados*.

También el artículo 116 asigna “conocimiento y decisión” a la justicia federal, en su segundo segmento, “de las causas concernientes a embajadores, ministros públicos y cónsules extranjeros; de las causas de almirantazgo y jurisdicción marítima; de los asuntos en que la Nación sea parte; de las causas que se susciten entre dos o más provincias; entre una provincia y los vecinos de otra; entre los vecinos de diferentes provincias; y entre una provincia y sus vecinos, contra un Estado o ciudadano extranjero”.

Queda patentizada, en la lista que muestra este capital artículo 116, lo indicado por Alberdi acerca del carácter fundamental de ciertos temas que, por hacer a las relaciones interprovinciales o internacionales, configura “materia federal”, en consonancia con lo dispuesto por la llamada “cláusula comercial” del artículo 75.13.

Lo dicho no impide –todo lo contrario– de que existan jueces federales con sede en las provincias. Recurrimos nuevamente a la autoridad de Alberdi: “El poder judicial de la República puede residir en una Corte suprema y en tribunales inferiores de carácter nacional, situados en varios puntos del país para facilitar la administración. Ellos no difieren de los tribunales de

provincia por la extensión del país o distrito de su jurisdicción, sino por la naturaleza de su poder y de las causas de su conocimiento”.⁹²

Cabe destacar que hasta que Buenos Aires no volvió a la Federación, y ya durante la presidencia de Bartolomé Mitre, la justicia federal no había podido activarse plenamente. Mitre logró instalar la primera Corte Suprema en 1863, y progresivamente fue inaugurando los “juzgados federales de sección”, con arreglo a los procedimientos fijados por las leyes 48, 49 y 50 que los jueces entrantes de la Corte le ayudaron a pergeñar⁹³.

Estructuralmente, la judicatura federal se organizó como la de los Estados Unidos, con una Corte Suprema de Justicia en la cabeza, Cámaras Nacionales o Federales de Apelaciones en el rango intermedio (las “U.S. Circuit Courts” en los Estados Unidos) y los jueces federales en el inferior (los “District Judges” en el país del Norte).

La justicia provincial copió a grandes rasgos esas vigas maestras, comenzando por un Tribunal Superior de Justicia⁹⁴, Cámaras de Apelaciones y jueces inferiores. El nivel de especialización de los fueros en cada provincia varía drásticamente y los procedimientos, también. En algunas provincias hay juicio por jurados, lo cual no acontece a nivel federal pese a encontrarse dispuesto tres veces en la Constitución (artículos 24, 75.12 y 118 C.A.).

¿Qué puede hacer la justicia provincial? ¿Cuál es su perímetro competencial? Clodomiro Zavalía explicaba que “forman, pues, la base de la jurisdicción de los jueces locales todas las contiendas entre particulares domiciliados en la respectiva provincia y sobre bienes inmuebles situados en la misma, así como también la represión de los que hubiesen cometido algunos de los delitos enumerados en el código penal...Igualmente corresponde al Poder Judicial de las provincias la facultad de pronunciarse

92 ALBERDI, Juan Bautista, *Derecho Público Provincial*, ob.cit., p. 34.

93 LEVAGGI, Abelardo, *Judicatura y Política (La justicia federal en las provincias argentinas 1863-1883)*, Buenos Aires, 1997, Ediciones Ciudad Argentina, p. 36.

94 En la Provincia de Buenos Aires y en Mendoza, por ejemplo, el órgano de cúpula (*apex Court*) se denomina “Suprema Corte de Justicia”; en Córdoba y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, “Tribunal Superior de Justicia”; en Tucumán “Corte Suprema de Justicia”, etc.

sobre la constitucionalidad, inconstitucionalidad de las leyes, decretos y ordenanzas o reglamentos, siempre que su aplicación suscite alguna contienda entre parte o una reclamación contra los poderes públicos”.⁹⁵

Es que, en el diagrama organizativo argentino, los Códigos de fondo –Civil, Comercial, Penal, etc.– son dictados de manera uniforme por el Congreso, pero su interpretación aplicativa corresponde, en principio, a las autoridades judiciales sub-nacionales.

Al tener las Provincias competencia para sancionar sus propias leyes y Códigos de procedimientos, y crear tribunales sub-nacionales, existe toda una trama procesal-judicial en donde las mismas tienen un considerable margen de acción. Una provincia argentina no puede establecer delitos o penas, pues ello está reservado al Código Penal que dicta el Congreso. Tampoco podría consagrar un régimen de matrimonio distinto al del Código Civil y Comercial. Pero la manera en que éstos y otros pleitos son adjudicados hacen a la “zona de reserva” del ente federado.

2. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

Las provincias argentinas no han adoptado un único modelo de justicia constitucional. Si bien por efecto contagio prevalece en general el sistema descentralizado o difuso que es el que se importó a nivel federal de los Estados Unidos⁹⁶, algunas experiencias subnacionales han recogido matices o improntas derivadas del sistema concentrado o centralizado, de raíz kelseniana, de control constitucional. Prueba más que en la realidad actual, no hay tipos “puros”, sino que los mismos convergen y se transforman en híbridos.⁹⁷ Ello no significa que alguna provincia argentina no haya intentado instaurar el modelo concentrado *tout court*: la Constitución

95 ZAVALLIA, Clodomiro, *Derecho Federal*, Tomo I, Buenos Aires, Compañía Argentina de Editores, 1941, p. 116.

96 CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION ARGENTINA, *Sojo* (Fallos: 32: 120) (1887), con cita explícita de *Marbury v. Madison*.

97 FERNANDEZ SEGADO, Francisco, *La justicia constitucional ante el siglo XXI: la progresiva convergencia de los sistemas americano y europeo-kelseniano*, México, UNAM, 2004.

de Tucumán previó un tribunal constitucional que nunca funcionó y que fue dejado sin efecto en 2006.

Pero ello no impide reconocer que algunos Estados federados han optado por incorporar pincelas del modelo concentrado a su sistema de justicia constitucional⁹⁸. Al decir de Bidart Campos, “*muchas provincias admiten la vía directa, de acción o de demanda. Así, por ejemplo, Buenos Aires, Santiago del Estero, Chaco, Misiones, Neuquén*”⁹⁹, con lo cual –en esa porción– hay un margen de concentración.

Por su originalidad, seleccionaremos dos ejemplos de cuotas de concentración en Superiores Tribunales de Provincia. Un primer ejemplo está dado por el artículo 113, inciso 2, de la Constitución de la Ciudad autónoma de Buenos Aires de 1996, que prescribe que la máxima instancia de la Ciudad entenderá “Originaria y exclusivamente en las acciones declarativas contra la validez de leyes, decretos y cualquier otra norma de carácter general emanada de las autoridades de la Ciudad, contrarias a la Constitución Nacional o a esta Constitución. La declaración de inconstitucionalidad hace perder vigencia a la norma salvo que se trate de una ley y la Legislatura la ratifique dentro de los tres meses de la sentencia declarativa por mayoría de los dos tercios de los miembros presentes. La ratificación de la Legislatura no altera sus efectos en el caso concreto ni impide el posterior control difuso de constitucionalidad ejercido por todos los jueces y por el Tribunal Superior”.

Otro caso saliente es el de la Constitución de Entre Ríos, cuyo artículo 60 estipula: “Es de ningún valor toda ley de la Provincia que viole o menoscabe las prescripciones establecidas por la Ley Suprema de la Nación y por esta Constitución, así como todo acto, contrato, decreto u ordenanza que contravenga a las mismas o las leyes dictadas en su consecuencia, pudiendo los interesados demandar o invocar su inconstitucionalidad o invalidez

98 En el caso de la Constitución porteña de 1996, la doble vía que consagra “para mantener la supremacía de la legalidad constitucional, denota el laudable propósito garantista del constituyente local”. RISSO, Guido I., *Procedimientos ante el Tribunal Superior de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, García Alonso, 2003, p. 45.

99 BIDART CAMPOS, Germán J., *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino* tomo I-A, ob. cit., p. 448.

ante los tribunales competentes. Sin perjuicio de ello, los jueces al advertir la inconstitucionalidad de una norma, de oficio podrán declararla. La sentencia que pronuncie la inconstitucionalidad será declarativa y de condena pudiendo ser ejecutada. En el proceso respectivo podrán admitirse medidas cautelares. La declaración de inconstitucionalidad por tres veces y, por sentencia firme del Superior Tribunal de Justicia de una norma general provincial, produce su derogación en la parte afectada por el vicio”. Así, al declarar el TSJ provincial *tres veces* la invalidez constitucional de una norma, ésta resulta derogada, expandiéndose notablemente los efectos de la cosa juzgada constitucional, llegando a tener la tacha de inconstitucionalidad efectos “erga omnes” y no meramente “inter partes”.¹⁰⁰

100 VITOR, Carolina Rosa, “La derogación de normas generales por el Poder Judicial. El artículo 60 de la Constitución de Entre Ríos”, en “Revista Jurídica del Litoral”, número 3, abril de 2015.

CAPÍTULO VIII

LAS POTESTADES SUB-NACIONALES EN MATERIA DE POLITICA EXTERIOR

1. CONTEXTO HISTÓRICO-INSTITUCIONAL

Clásicamente, en la dogmática del Estado federal, las prerrogativas en materia de política externa se ponían en cabeza del gobierno de la federación (concretamente, en el Presidente, más allá de las atribuciones congresionales en materia de ratificación de tratados internacionales). Con el correr del tiempo, las unidades constitutivas de los Estados federales fueron reclamando para sí mayores o menores cuotas en la formulación de políticas internacionales.

Nunca esas facultades pueden llegar a interferir a las funciones del gobierno federal que, vale la pena recordarlo, fueron delegadas al mismo por las provincias. Siempre ese margen de maniobra sub-nacional va a ser exiguo y no debe ser intrusivo de las potestades federales en la materia.

La historia pre-constitucional ofrecía por cierto un menú variado. Juan Vicente Sola apunta que “luego de la llamada Anarquía de 1820 y hasta 1860, las provincias históricas ejercieron por momentos su soberanía exterior. Buenos Aires dirigió plenamente la política exterior en muchos casos por delegación de las provincias y en otros por una suerte de gestión internacional de negocios. El ejemplo más notable, por ser el más reciente, es el del Estado de Buenos Aires entre 1853 y hasta 1859 cuando se unió por medio de un tratado internacional con otro estado soberano, la Confederación Argentina”.¹⁰¹

Bajo el posterior esquema constitucional de 1853, algunos intentaron entrever estas facultades del juego armónico del ex artículo 107 C.A. (actual artículo 125, primer párrafo), que preveía la celebración de ciertos instrumentos (“tratados parciales”, como ya vimos) de las Provincias, con la prohibición de la cláusula siguiente (el ex 108, C.A.; hoy art. 126, C.A.), que vedaba la celebración de “tratados parciales de carácter político”. De allí se concluía que, *a contrario*, los que no fuesen “políticos” quedaban admitidos constitucionalmente.

101 SOLA, Juan Vicente, *El manejo de las relaciones exteriores (La Constitución y la política exterior)*, Buenos Aires, Fundación Editorial de Belgrano, 1987, p.222.

El argumento era endeble, máxime con la frase con que comenzaba el 108 anterior: “Las Provincias no ejercen el Poder delegado a la Nación”. En la lógica del *federalismo dual*, hay una línea de acciones permitidas a la Federación, entre las que están las relaciones internacionales, área en donde las Provincias mal podían entrometerse.

Sin embargo, el nuevo constitucionalismo provincial posterior a 1985 –del que ya dimos cuenta– entró en la cuestión. Así, el artículo 16 de la Constitución de La Rioja de 1986, bajo el epígrafe sugestivo de “*gestión internacional*”, indica: “La provincia detenta la facultad de efectuar en el orden internacional gestiones, actos o convenios que fueren necesarios para la satisfacción de sus intereses, sin perjuicio de la política exterior delegada al Gobierno Federal”.

Nótese la *textura abierta* que impregna estas normas, ya que se esquivo la controvertida prerrogativa de suscribir “tratados”, en pos de realizar “gestiones, actos o convenios”. Análogamente, el artículo 16 de la Constitución cordobesa de 1987 expresa que la Provincia puede “realizar gestiones y acuerdos en el orden internacional, para satisfacción de sus intereses, sin perjuicio de las facultades del Gobierno Federal”.

Las coordenadas de estos textos, como puede observarse, son dos: a) la satisfacción de intereses provinciales propios; b) el respeto a las atribuciones federales en la materia como limitantes.

2. LA REFORMA DE 1994 Y EL ARTÍCULO 124, C.A.

La reforma constitucional federal se hizo cargo de esta cuestión de una vez por todas, al incorporarse el artículo 124, primer párrafo, al plexo de base, que reza: “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines *y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o al crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto*”. (Énfasis agregado).

Entendimos que así se estampaba en la C.A. “esta flamante capacidad de las provincias, que se hace en homenaje a la cambiante realidad internacional que demuestra la influencia, sobre todo en el rubro de comercio exterior, de estos nuevos actores que, sin llegar a ser *per se* personas jurídicas internacionales, despliegan actividad en este ámbito. En efecto, la complejidad creciente del mundo financiero y comercial, la interdependencia de los mercados, la integración regional y las metas del desarrollo, entre otros factores, contribuyeron decisivamente para que en el marco de la constitución material –no de la formal– se fueran suscitando y anudando vínculos internacionales capitaneados por una provincia en vez de canalizarse por la Nación. Más allá de la heterodoxia que pudiesen presentar estas acciones, *necesitaban –y quizás ese sea el concepto clave–* ser ‘blanqueadas’ por la codificación formal”.¹⁰²

3. “CONOCIMIENTO” O “APROBACIÓN” CONGRESIONAL: DE NUEVO LA DISCUSIÓN

La normativa bajo examen requiere teóricamente tan sólo el “conocimiento” del Congreso Federal. Ahora bien, tal como compulsa Castillo Argañaraz¹⁰³, aún aquellos autores enarbolados en una lectura textualista o literal de la norma, se percatan de que el propio Congreso (por la vía extrema de la intervención federal, artículo 6 de la CA) o los jueces (por medio del control judicial de constitucionalidad) pueden aumentar la apuesta y hacer, que en la práctica, el “conocimiento” equivalga a la “aprobación” que preveía el proyecto constitucional de Alberdi. La querella, como podrá observarse, es más semántica que otra cosa.

102 CARNOTA, Walter F., “Las provincias y las relaciones internacionales: una reafirmación del federalismo (A propósito del nuevo artículo 124 de la CN)”, en “El Derecho”, 22 de agosto de 1997, p., subrayado original.

103 CASTILLO ARGAÑARAZ, Luis, “Federalismo y Relaciones Internacionales”, en CARNOTA, Walter F (Director), *Derecho Federal (Sus implicancias prácticas)*, Buenos Aires, Grün, 2005, p. 95.

4. CLÁUSULAS SUBNACIONALES RELEVANTES EN LA MATERIA

Ya con anterioridad a la reforma de 1994 operada en el artículo 124 de la C.A., algunos textos subnacionales proveían sobre esta temática. Así, la Constitución cordobesa de 1987, en la “cláusula federal”¹⁰⁴ contenida en su artículo 16, prevé en su sexto inciso que el gobierno provincial queda apoderado para “realizar gestiones y acuerdos en el orden internacional para satisfacción de sus intereses, sin perjuicio de las facultades del Gobierno Federal”, que como señalamos ya figuraba en la Constitución riojana. Análoga cláusula vemos en el artículo 5.5 de la Constitución de Tierra del Fuego de 1991, bajo idéntica denominación (“cláusula federal”), prueba de la influencia cordobesa –vía Pedro J. Frías– en la elaboración del texto cimero fueguino.

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires del 1 de octubre de 1996, en su artículo 104.3, faculta al Jefe de Gobierno a concluir y firmar “los tratados, convenios y acuerdos internacionales e interjurisdiccionales... Fomenta la instalación de sedes y delegaciones de organismos del Mercosur e internacionales en la Ciudad”, siendo atribución de la Legislatura la aprobación o el rechazo de dichos tratados, en los términos del artículo 80.8 del mismo instrumento. En el texto porteño, se nota una mayor asertividad que en otras provincias –sea por la fecha de su dictado, o por otros factores– cuyas constituciones se limitan a la celebración de los “tratados parciales” con otras provincias.

104 Paradojalmente –o no–, ostenta la misma rúbrica del artículo 28 de la Convención Americana de Derechos Humanos, cuyo primer segmento debe figurar anexada en las ediciones oficiales de esta Constitución.

CAPÍTULO IX

EL RÉGIMEN MUNICIPAL O GOBIERNO LOCAL

1. UBICACIÓN DEL TEMA

Con felicidad, el artículo 5 C.A. obliga a las Provincias a asegurar “su régimen municipal”. El municipio aparece así, desde el “momento constitucional” de inicio en 1853, como un mini-Estado o Estado en pequeño por su propia denominación¹⁰⁵ y anclaje en la Ley Fundamental.

Ya en la época hispano-indiana, en transición hacia la independencia, los *cabildos* tuvieron significativa importancia, a punto tal que la historia de ese tiempo muestra “el fiel reflejo que tuvieron para la conformación de la Nación, los cabildos abiertos del 14 de agosto de 1806, del 23 de enero y del 6 de febrero de 1807 y el famoso del 22 de mayo de 1810, en los que se adoptaron decisiones políticas trascendentales, con la participación de un nuevo protagonista, el pueblo de las ciudades...fueron los órganos de gobierno de las ciudades argentinas, resultando el basamento sobre el que se edificaron las Provincias Unidas del Río de la Plata, que luego constituyeron el estado Argentino”.¹⁰⁶

Bidart Campos aclaraba, sobre el punto, que “las ciudades, los cabildos, las divisiones territoriales de tipo administrativo, el localismo municipal o regional, no son causas del federalismo; en un sentido mesológico, sirven para comprender la formación de áreas que tienen su foco de gravitación en una ciudad, que disponen de instituciones propias, que viven sociológicamente en función de ese medio, y que, a lo sumo, derivan a veces de un aislamiento con respecto a las otras, y a una caracterización cultural

105 Tal vez como eco del “*pouvoir municipal*” del decreto revolucionario francés del 14 de diciembre de 1789. Sobre esta noción, VANDELLI, Luciano, “Dal ‘pouvoir municipal’ all’*autonomia territoriale*”, en BREWER-CARIAS, Allan R., PAREJO ALFONSO, Luciano y RODRIGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo, (Coordinadores), *La protección de los derechos frente a la Administración (Libro homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría)*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, p., 373. El “*pouvoir municipal*” estuvo presente –con esa previsión lexical– en la legislación del Presidente Urquiza durante la secesión de la Provincia de Buenos Aires.

106 ZARZA MENSAQUE, Alberto, “La autonomía municipal en el constitucionalismo provincial”, en BONIFACINO, Norma, *Derecho Municipal Profundizado (Cuadernos de Estudio)*, Córdoba, Sima Editora, 2007, p. 53.

propia. Esta base física e institucional no proporciona más que un remoto elemento diseñador de ámbitos geográficos”.¹⁰⁷

Alberdi indicaba que “son los cabildos o municipios unos pequeños poderes económicos y administrativos, elegidos directamente por el pueblo, para ejercer la soberanía que delega constitucionalmente en ellos, en orden a dirigir y administrar, sin inerencia del Poder político o Gobierno general de la Provincia, los intereses propios de cada localidad o vecindario, en los citados ramos de policía, justicia, instrucción, beneficencia, caminos, población y mejoras materiales de todo género”.¹⁰⁸

Es decir, la descentralización territorial no culmina con los Estados federados provinciales, sino que penetra en su ámbito en las cuestiones pertinentes al llamado *gobierno local*.

La vida municipal, al atender los requerimientos de los vecinos, calibra la intensidad del sistema democrático y del nivel de respuesta de las demandas de sus habitantes. La inmediatez de las autoridades municipales es un factor clave en todo este proceso de *aproximación del gobierno al pueblo*. En otros términos, el municipio está mejor posicionado, por su cercanía con los vecinos y sus problemas, para atenderlos de modo eficiente y directo, no burocrático.

Es que bien se ha dicho que “el municipio es un sujeto previo, históricamente omnipresente y socialmente inevitable. Allí recibe el individuo los servicios más elementales durante la vida y hasta después de su muerte. Del municipio depende vivir en un ambiente urbano adecuado (con calles pavimentadas, luz eléctrica, desagües cloacales, barrido, limpieza y seguridad), y con medios de transporte idóneos. Del municipio igualmente depende la ocasión de adquirir elementos en buen estado, disponer de instalaciones culturales y deportivas, y por último, contar con cementerios en el que reposen finalmente nuestros restos mortales. También desde el municipio, el ciudadano recibirá las primeras limitaciones razonables a su libertad, en cuanto al

107 BIDART CAMPOS, Germán J., *Historia Política y Constitucional Argentina*, tomo I, ob.cit., p. 187.

108 ALBERDI, Juan Bautista, *Derecho Público Provincial*, ob.cit., p. 99.

sentido de circulación en la vía pública, el control de la velocidad, el respeto de las señales indicadores del tránsito, la autorización para la construcción de viviendas o la instalación de industrias y el ejercicio de la actividad económica. En el municipio ‘nace’ también el contribuyente, porque desde allí se impone el pago de las primeras tasas, impuestos y contribuciones de la vida en sociedad. Es en ese sitio fundacional de la democracia, donde el poder deja de ser una entelequia ajena y extraña, para transformarse en una realidad próxima y tangible”.¹⁰⁹

Pese a todo, a la tradición hispano-indiana y a su rol descollante en el proceso emancipador, el municipio fue entendido por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación como ente administrativo.¹¹⁰ Es que “a partir de la organización nacional, una escuela de pensamiento quiso ver en el municipio como una mera descentralización administrativa, de base territorial, dotada o abastecida de la nota de *autarquía*”¹¹¹.

El viraje en esta concepción se produce con nitidez en la causa “Rivademar, Angela D. B. Martínez Galván de v. Municipalidad de Rosario”, fallada por el más Alto Tribunal federal el 21 de marzo de 1989¹¹². Allí, la Procuradora Fiscal ante la Corte, María Graciela Reiriz, esgrimió que la postura clásica del máximo Tribunal no debía continuarse. En efecto, la representante del Ministerio Público fiscal sostuvo que “a partir de 1957, se ha desarrollado una evolución en el constitucionalismo provincial que tiende indudablemente a configurar a los municipios, o al menos a los de categorías superiores, con un inequívoco carácter autónomo”. Se desechaba así una inveterada postura, en pos de una línea “autonomista”. “En resumen

109 GIULIANO, Diego A., *Derecho Municipal (Autonomía y Regionalización Asociativa)*, Buenos Aires, Ediar, 2006, p.6.

110 Así se observa, por ejemplo, en *Fallos*: 114:282; 123:313; 197: 17, de donde se desprende el carácter “autárquico” (y no autónomo, como sí en cambio son las Provincias) del municipio.

111 CARNOTA, Walter F., “Municipio y Derechos Humanos”, en “Compendio de Jurisprudencia, Doctrina y Legislación” número 16, marzo de 2008, p. 184. Allí calificamos a esa visión como “reduccionista y parcial”.

112 *Fallos*: 312: 326 (1989). Se trataba de un caso de empleo público, aunque sin “interés institucional” que sirvió a la Corte para fijar este flamante rumbo. BIANCHI, Alberto B., *Una Corte Liberal (La Corte de Alfonsín)*, Buenos Aires, Ábaco, 2007, p. 123.

—decía la Fiscal— el municipio provincial es una institución necesaria, pero su configuración depende del orden local, pudiendo escoger la provincia entre un régimen autárquico o autonómico, con las múltiples facetas que cada uno de éstos puede adoptar”. Lo que acontecía es que muchas constituciones subnacionales del segundo y tercer ciclo (ver *ante*) ya decididamente se habían inclinado por la autonomía, como lo ilustra profusamente la opinión de Reiriz.

Al dictar sentencia, la Corte compartió dichos fundamentos, para abundar que “aun prescindiendo de las prescripciones concretas de las constituciones provinciales vigentes, debe reconocerse que mal se avienen con el concepto de autarquía diversos caracteres de los municipios, como su origen constitucional al meramente legal de las entidades autárquicas; la existencia de una base sociológica constituida por la población de la comuna, ausente en tales entidades; la imposibilidad de su supresión o destrucción, dado que la Constitución asegura su existencia...y la elección popular de sus autoridades, inconcebible en las entidades autárquicas”.

Esta jurisprudencia preanunciaría los cambios que en el texto constitucional se operarían cinco años más tarde, en 1994, con la sanción del nuevo artículo 123.

2. POTENCIACIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL DESPUÉS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994. RECONOCIMIENTO EXPLÍCITO DE SU AUTONOMÍA

La referida revisión constitucional mejoró el perfil institucional del municipio, al agregar dicha norma. La regla del artículo 123 C.A. preceptúa *ad litteram* que: “Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

Ya para esa fecha, los municipios habían explotado por reunir en algunos casos grandes conglomerados humanos (“Gran Buenos Aires”, “Gran Rosario”). Ocurre que “el lugar y el rol del gobierno local se han puesto

fuertemente sobre el tapete en la gobernanza de regiones metropolitanas. Con altos niveles de urbanización, muchas veces concentradas en pocas áreas, las regiones metropolitanas son el centro tanto de la actividad productiva como, en los países en vías de desarrollo, de la pobreza y de la degradación ambiental. Consecuentemente, definen grandemente la riqueza y la salud de la nación”.¹¹³

3. RELACIONES DEL GOBIERNO FEDERAL CON LOS MUNICIPIOS

La lógica del federalismo dual hace que los municipios se articulen dentro de los ámbitos más grandes de las Provincias, que –como vimos– dictan su propia división territorial y régimen municipal.

Ahora bien, en la praxis, el Ministerio del Interior cuenta con una Subsecretaría de Asuntos Municipales. Los intendentes (jefes de los Ejecutivos municipales, “alcaldes” en otros países) en los hechos tienen una considerable ingerencia política, máxime en muchos municipios que rodean a la Ciudad de Buenos Aires (el famoso “conurbano”, que denota la región metropolitana) que cuentan con mucha población, más que varias Provincias del Norte y del Sur argentino.

Es decir, más allá de las formalidades del federalismo dual, se verifican significativas interacciones a veces directamente entre el gobierno federal y el local, sin que haya una interposición provincial. Un campo muy usual de esto es la obra pública en donde el servicio a prestar es municipal (por ejemplo, la construcción de un hospital) pero el financiamiento es federal.

113 STEYLER, Nico, “Introduction”, en STEYLER, Nico, (Ed.), *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems*, Montreal y Kingston, McGill-Queen’s University Press, 2009, p.4.

CAPÍTULO X
LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

1. SU INSERCIÓN EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994

Durante gran parte del siglo XIX, la disputa entre la ciudad de Buenos Aires y el resto del territorio (el “interior” en una elocuente conceptualización) fue eje de la discusión política en Argentina, como que dio pie a la lucha entre la facción unitaria (o “centralista”) y la federal que se alternaron durante mucho tiempo en el manejo del gobierno.

En 1880, la enojosa “cuestión capital” fue zanjada definitivamente, quedando la ciudad como ciudad capital del Estado y segregándola de la Provincia homónima. Sin embargo, por su enorme gravitación política, económica y cultural, Buenos Aires ejercía un ambiguo rol: cabeza del Estado federal con rasgos y personalidad propia. El grado de sofisticación, diversidad y pluralidad de la ciudad de Buenos Aires es difícil de comparar a escala global, menos aún a nivel nacional.

Así, receptando ese dato de la realidad, la reforma constitucional de 1994 se abocó en abastecer a esta ciudad de un estatus especial o particular, que ha sido muy difícil de catalogar por parte de los autores. Mientras que algunos consideraron que la revisión constitucional federal había consagrado una provincia más (por las facultades con que se ve investida la ciudad en el nuevo artículo 129 constitucional), otros entendieron que poco y nada había cambiado, y que en realidad seguíamos en presencia de un municipio más, en donde está emplazada la capital del Estado federal.

Una visión un poco más depurada del artículo 129 nos lleva a otra conclusión. Partamos de lo que dice la norma constitucional. Dicho artículo expresa: “La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea la capital de la Nación. En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el estatuto organizativo de sus instituciones”.

Vuelve a aparecer, para complicar la interpretación de la norma, la palabra “régimen” que vimos en ocasión de examinar al “régimen municipal” en los términos del artículo 5, C.A. Hay autonomía de gobierno, con una jefatura incluida, y legislación y jueces propios.

Pero como también fue objeto de anterior análisis, la autonomía municipal aparece robustecida por el artículo 123 C.A., mostrando facetas “en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”. Por eso el interrogante es persistente y recurrente: ¿municipio o Provincia?

La norma plasmada en el artículo 129, la única de la Constitución propiamente dicha dedicada pura y exclusivamente a la ciudad¹¹⁴, no es un dechado de virtudes en su precisión lexical. Todo lo contrario. Es una norma torturada y torturante¹¹⁵, en cuanto no revela la verdadera naturaleza que el constituyente revisor quiso imprimir a la institucionalidad autónoma de la ciudad de Buenos Aires.

El comienzo del análisis debe principiar por contrastar este novel diseño institucional con el anterior, oriundo del texto originario de 1853. Así, el ex artículo 67.27 de la C.A. autorizaba al Congreso nacional a “ejercer una Legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital de la Nación”. Lo más grave del caso, en un escenario de verdadera *imprevisión constitucional*, es que esa regla ha pervivido como artículo 75.30 de la C.A.

Esa supervivencia tendría cabal sentido si Buenos Aires dejase de ser capital federal. Mientras tanto, el solapamiento institucional está configurado. ¿Cuál es el ámbito de los órganos locales y cuál el reservado al Congreso de la Nación?

114 Amén de las referencias en conjunto de los artículos 44, 45, 54, 75.2, 75.31, 124 y 125 C.A., y las puntuales contenidas en las Cláusulas Transitorias 7 y 15, C.A.

115 Al decir de Bidart Campos, “la exigüidad de la definición constitucional, más la actual superposición con la capital federal, no sólo complican la interpretación sino que abren interrogantes donde cabe más de una”. BIDART CAMPOS, Germán J., *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino* tomo VI, Buenos Aires, Ediar, 1995, p. 538.

Bidart Campos ha entendido que la Ciudad “no alcanza la categoría de provincia, pero el citado art. 129 le depara un *régimen autonómico* que, de alguna manera, podemos ubicar entre medio del tradicional de las provincias y el propio de la autonomía municipal en jurisdicción provincial”.¹¹⁶

En la misma línea y dirección interpretativa, Gelli señala que estamos en presencia de un “nuevo sujeto de derecho público, situado entre las provincias y los municipios, que es menos que una provincia pero más que un municipio”.¹¹⁷

Una conceptualización posible es la de Ciudad-Estado (que evoca al pensamiento de Adolfo Posada), como recordó el constituyente Jorge Argüello. “La ciudad de Buenos Aires –manifestaba en el seno de la Asamblea Constituyente de Santa Fe-Paraná – no es una provincia ni tampoco aquel municipio que conocimos sino que estamos en presencia –en todo caso– de una ciudad estado que viene a sumarse a las 23 provincias existentes. *Así el conjunto de estos 24 distritos conforman la organización federal de la República, según surge del texto de la Constitución*”.¹¹⁸

2. LA CONSTITUCIÓN PORTEÑA DE 1996: SUS IMPLICANCIAS

Como vimos al tratar el artículo 129, clave en todo el sistema autonómico de la Ciudad, el mismo habla del dictado de un “*Estatuto organizativo*”. Para algunos constituyentes reformadores de 1994, ello implicaba de plano un estatus menor al de una Provincia.

116 BIDART CAMPOS, Germán J., *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino* tomo VI, ob.cit., p. 537. Énfasis original.

117 GELLI, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada*, ob.cit., tomo II, p. 629.

118 ARGÜELLO, Jorge, “Transcurridos diez años de la sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es oportuno analizar el impacto que la norma tuvo sobre la ciudad”, en ZAFFARONI, E. Raúl y RISSO, Guido I. (Coordinadores), *Perplejidades del Constituyente (A diez años de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires)*, ob. cit., p. 11.

La semántica no ha sido el fuerte en la Asamblea Constituyente porteña de 1996, dado que en vez de sincronizar con la denominación que le asignaba el tantas veces citado art. 129 C.A., dispuso –tal como reza ambiguamente en el tramo final de su Preámbulo– sancionar y promulgar “la presente Constitución como estatuto organizativo de la Ciudad de Buenos Aires”.

Promete lealtad federal su artículo 1, primera parte, al prescribir que: “La Ciudad de Buenos Aires, conforme al principio federal establecido en la Constitución Nacional, organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma republicana y representativa...”.

No es el único desliz “autonomista” que comete la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (CCBA). Así, el artículo 96, al tratar del Ejecutivo, señala que “es ejercido por un Jefe o Jefa de Gobierno o Gobernador o Gobernadora”. En la praxis institucional porteña, el órgano ejecutivo es llamado Jefe de Gobierno, y rara vez se usa la denominación alternativa.

Más allá de un nombre u otro, lo cierto del caso es que “el jefe de gobierno no es un intendente municipal, ni un gobernador de provincia: aunque un análisis de sus atribuciones conforme al Estatuto Organizativo ya sancionado lo acerca más a este último”.¹¹⁹

El diseño institucional sigue los lineamientos federales y provinciales, al contemplarse una Legislatura (unicameral), el mentado Jefe de Gobierno y jueces locales. La CCBA fue parca a la hora de bosquejar al órgano jurisdiccional que, por legislación del Congreso Nacional, fue limitada a tribunales penales y dedicados a temas contencioso-administrativos y tributarios, amén del Tribunal Superior de Justicia, el que sí está regulado en la CCBA con más detalle¹²⁰.

119 HERNÁNDEZ, Antonio María, “La descentralización del poder en el Estado. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los Municipios”, en A.A.VV., *Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Editorial Universidad, 2004, p. 772.

120 Al TSJ se le dedican cuatro artículos de la CCBA, mientras que al poder judicial en su conjunto se destinan cinco reglas y a los tribunales inferiores tres. Tal vez el constituyente local se sintió más cómodo al diagramar el órgano de cúpula judicial, que no era objeto de delimitaciones con la justicia “nacional”.

En efecto, el artículo 8 de la ley nacional 24.588, llamada también de “garantías”, confina al poder jurisdiccional de la Ciudad Autónoma a las materias mencionadas y a la vecindad, cercenando las facultades prometidas desde el artículo 129, C.A. En el año 2015, el ministerio público fiscal de la Ciudad interpuso una acción declarativa de certeza tendente a impugnar la nueva ley nacional 26.993 de resolución de conflictos en relaciones del consumo, por entender que al haber creado un fuero nacional específico para tales asuntos, el Congreso había transgredido nuevamente a la cláusula del artículo 129 C.A. Por nuestra parte, decimos que esa ley ¹²¹supera el “test de constitucionalidad” al coordinarse con el carácter “nacional” de la protección deparada al usuario y al consumidor desde la perspectiva del artículo 42 de la C.A.

Coincidimos con María Angélica Gelli, en cuanto “todos los procesos autonómicos –como los de independencia– requieren tiempo para cumplirse en su totalidad, mediante el dictado de las normas pertinentes. En la situación particular de Buenos Aires, a las dificultades técnicas comprensibles en la construcción del perfil autonómico –sin salirse de los bordes que trazó la Constitución Nacional– se une el hecho de que la Ciudad es Capital de la República y, por ende, asiento de las autoridades nacionales. Esa circunstancia precisa de diálogos institucionales permanentes y mucha generosidad de los funcionarios de ambas jurisdicciones, a fin de no entorpecer el desarrollo de la Ciudad ni la ejecución de políticas públicas enderezadas a proporcionar bienestar y libertad a sus habitantes”.¹²²

Donde la Constitución porteña sobresale es en el campo de los derechos fundamentales. Algunos lineamientos extraordinarios para ser tenidos en cuenta sentados por la CCBA: a) los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por omisión o insuficiencia en su desarrollo reglamentario (artículo 10); b) Se reconoce la dignidad, la igualdad y el “derecho a ser diferente”, prohibiéndose tajantemente cualquier tipo de

121 CARNOTA, Walter F., “El despliegue del art.42 de la Constitución Nacional”, en “Revista de Derecho Público” número 9, Enero de 2015, p. 145.

122 GELLI, María Angélica, “La Convención Estatuyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en MIDON, Mario A.R. (Director), *Constituciones Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2009, p. 96.

discriminación (artículo 11); c) Derecho a la identidad (artículo 12.1); d) Acceso a la justicia sin limitaciones por razones económicas (artículo 12.6); e) No existen formalidades para interponer la acción de amparo que obstaculicen su operatividad (artículo 14)¹²³.

Resulta análogamente rico el capítulo dedicado a políticas especiales, como las atinentes a salud¹²⁴, educación, ambiente, hábitat, cultura, deporte, seguridad, igualdad, niñez, juventud, vejez, etc.

123 El TSJ porteño consideró que no tenía plazo para deducirlo. CARNOTA, Walter F., *Normas Constitucionales (Su Elaboración)*, Buenos Aires, Legis, 2009, p. 55.

124 En donde se incurre en detallismos. CARNOTA, Walter F., “El derecho a la salud en el constitucionalismo provincial argentino”, en *Revista Jurídica de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales* número 15, Buenos Aires, primavera de 2011, p. 425.

CAPÍTULO XI

LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y EL FEDERALISMO

1. PLANTEO HISTÓRICO INICIAL

Las tensiones, contradicciones y síntesis que han caracterizado a la historia del federalismo argentino se han enmarcado, muchas veces, en cuestiones que tienen que ver con la constitución económica, es decir, con la disciplina de cariz fundamental de la vida económico-financiera de la sociedad. Algunos (como José Ingenieros, por ejemplo) han pretendido *explicar el federalismo argentino desde la perspectiva que la economía impone*.

Al rastrear los orígenes del federalismo argentino, Bidart Campos acota que “el factor económico ha existido, sin duda, pero no en forma autónoma ni única, ni principal siquiera. El factor económico se entremezcla con el factor ideológico, con el factor mesológico, con el factor político, etc. Es un ingrediente que se filtra y amalgama en los otros, *y con ese alcance ha tenido gravitación*. La Revolución de Mayo no fue obra de librecambistas ni de hacendados movidos por intereses económicos. El federalismo del interior no fue ambición de repartir rentas de la aduana de Buenos Aires. Los pactos interprovinciales no fueron pactos feudales con meros fines de participación económica o de libre circulación económica”.¹²⁵

Y, avanzando más en el análisis, el autor citado refiere que “habría, incluso, que hacer una partición de dos federalismos cuando se investiga la raíz económica del federalismo rioplatense, porque el federalismo de Buenos Aires y el federalismo del interior no participan de la misma genealogía en ese sentido. *El federalismo porteño es un federalismo que no comparte la base ancestral del interior*”.¹²⁶

Cabe apuntar que la Constitución de 1853 se fraguó sin la participación del Estado de Buenos Aires –que recién se sumó a la confederación siete años después– y que el texto desde el origen contiene cláusulas (como la libre navegación de los ríos interiores) para contrarrestar la potencia económica del puerto de Buenos Aires.

125 BIDART CAMPOS, Germán J., *Historia Política y Constitucional Argentina*, tomo I, ob. cit. p. 192. El subrayado nos pertenece.

126 *Ibidem*, p. 193.

Alberdi, sobre el punto, expresaba que “la ventaja de comerciar directamente con el extranjero, que antes poseyó Buenos Aires exclusivamente, está, pues, hoy en manos de muchas provincias de la Confederación, de resultas del cambio operado en la geografía política argentina, por la proclamación de la libertad de los ríos para la navegación de todas las banderas. Ese cambio ha dado a la República tantas provincias porteñas como las tiene litorales. La República estaba dotada por su geografía física de numerosos puertos capaces de servir al comercio exterior; pero de todos ellos sólo el de Buenos Aires estaba habilitado para este comercio por la antigua geografía colonial, establecida precisamente con fines de exclusión y monopolio contra el comercio europeo no peninsular. Esa revolución de libertad comercial y marítima, encabezada victoriosamente por el General Urquiza en 1852, ha dado al suelo argentino tantos puertos accesibles directamente al comercio extranjero, como los tenía por su geografía natural”.¹²⁷

Para la realización de estos objetivos, se consagraron los artículos 11, primera parte (“Los artículos de producción o fabricación nacional o extranjera, así como los ganados de toda especie, que pasen por territorio de una Provincia a otra, serán libres de los derechos llamados de tránsito, siéndolo también los carruajes, buques o bestias en que se transporten...”); 12 (“Los buques destinados de una Provincia a otra, no serán obligados a entrar, anclar y pagar derechos por causa de tránsito”) y 26 (“La navegación de los ríos interiores de la Confederación, es libre para todas las banderas, con sujeción únicamente a los reglamentos que dicte la autoridad Nacional”) de la Constitución originaria de 1853.

2. LOS RECURSOS DEL ESTADO FEDERAL

El “núcleo duro” de la constitución económica argentina está dada por el artículo 4 C.A., que luego de su texto original y de las reformas producidas en 1860 y 1866, quedó redactado del siguiente modo: “El Gobierno Federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional,

127 ALBERDI, Juan Bautista, *Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853*, Buenos Aires, Escuela de Educación Económica y Filosofía de la Libertad, 1979, p. 212.

formado del producto de derechos de importación y exportación, del de venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de Correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso Nacional y de los empréstitos y operaciones de crédito que decrete el mismo Congreso para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad nacional”. En materia tributaria, ello se conecta con las atribuciones legislativas consagradas por los artículos 75.1 y 75.2, que veremos *infra*. Es que, respecto de estas últimas, “el Poder Legislativo tiene un amplio margen discrecional para elegir el tipo de impuestos, los objetos y actividades imponibles y aun las alícuotas respectivas respetando, desde luego, *el sistema de distribución de competencias tributarias entre la Nación y las provincias*. La competencia otorgada y los principios de no confiscatoriedad que impone límites al porcentual establecido en el tributo, y de igualdad, constituyen el marco dentro del cual corresponderá ejercer la función legislativa en materia tributaria”.¹²⁸

Lo dicho no significa ni implica, claro está, negar las potestades tributarias de las unidades constitutivas. Todo lo contrario: “conforme al principio federal en virtud del cual todas las atribuciones no delegadas por los entes locales en el gobierno central, han sido reservadas por las provincias (art. 121 de la C.N.), éstas pueden establecer libremente impuestos sobre todas las materias no otorgadas a la Nación en la Constitución Nacional. Las facultades provinciales son amplias y discrecionales dentro de esos límites; el criterio, oportunidad y acierto con que los entes locales las ejercen son irrevisables, salvo el control de constitucionalidad acerca del cumplimiento de la distribución de competencias tributarias. Las provincias tienen competencias diversas tanto de orden tributario como institucional, procesal y de promoción general. Una nota esencial de la autonomía provincial está constituida por la competencia primordial de imponer contribuciones y percibir las sin intervención alguna de autoridad extraña”.¹²⁹

Se cumplirá así una de las tres condiciones que la literatura fija para que haya verdaderamente un Estado federal. En este orden de ideas y

128 GELLI, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina...*, tomo I, ob. cit., p. 43.

129 *Ibidem*, p. 50.

de experiencias, se ha dicho que “dada su estructura jurídica peculiar, hay tres condiciones operativas necesarias al Estado federal para que pueda merecer tal calificativo: el que las entidades federativas, en primer término, tengan una zona significativa de competencia, es decir, que sus facultades sean suficientes para establecer un equilibrio real con el centro nacional siempre dotado de facultades que revisten mayor fuerza real; en segundo término, que *los gobiernos de las entidades federativas cuenten con los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para cumplir con las responsabilidades que tienen asignadas*; por último, que las circunstancias políticas y sociales reales favorezcan el cumplimiento efectivo de la autonomía estatal, de manera que los gobiernos de las entidades federativas efectivamente ejerciten el poder local”.¹³⁰

Ocurre que “en el modelo de organización federal, la autonomía política encuentra como presupuesto lógico para su actuación y afirmación la autonomía financiera”.¹³¹

3. LA ARTICULACIÓN DE LAS COMPETENCIAS TRIBUTARIAS

A lo largo del tiempo, la C.A. ha delineado un sistema de *distribución* de competencias tributarias que, a simple vista, parecería ser relativamente sencillo. Sin embargo, la praxis, sumada al complejo mecanismo de la “co-participación federal” que se analizará *infra*, ha complicado ese panorama.

Hay dos incisos dentro del artículo 75 C.A. –que organiza las potestades del órgano Congreso– que son claves en esta materia: sus incisos primero y segundo.

En efecto, el artículo 75.1 faculta al Legislativo a dictar leyes “en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación, los

130 GAMAS TORRUCO, José, “Federalismo Fiscal”, en VALADES, Diego, y GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo (Coordinadores), *Economía y Constitución*, México, ob.cit., p. 159.

131 CONTIPELLI, Ernani, *Sistema Federal Brasileiro*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad, 2014, p. 18.

cuales, así como las evaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación”. Ello se compadece con otras reglas constitucionales, como la ya vista en el artículo 4 C.A., en cuanto prevé los recursos del Tesoro Nacional, y con el artículo 9, íd., en cuanto dispone que “en todo el territorio de la Nación no habrá más aduanas que las nacionales, *en las cuales regirán las tarifas que sancione el Congreso*”. (Énfasis agregado).

Por el contrario, para deslindar las competencias en materia de tributos internos el constituyente usa el distingo entre “impuestos directos” e “impuestos indirectos” (conforme el artículo 75.2). Si bien su caracterización no es pacífica ni mucho menos en el campo del Derecho Tributario, para nuestros fines adoptaremos el criterio económico, en virtud del cual “impuesto directo sería aquel en el que hay identidad entre el contribuyente de hecho y de derecho, pues no se opera el fenómeno de la traslación; tal sería el caso del impuesto a la renta. Se entiende por impuesto indirecto, en tanto, aquel en el que la carga tributaria pasa a una persona distinta del contribuyente que fija la ley. El individuo a quien se traspa la carga se constituye en el contribuyente *de facto* por haberse operado el fenómeno de la traslación; así ocurre con los impuestos al consumo”.¹³²

Y aquí es donde las distinciones son más borrosas: los impuestos indirectos son “facultad concurrente” entre la federación y las provincias. En cambio, en lo concerniente a los impuestos directos, la competencia es nacional en tanto y en cuanto sean por tiempo determinado, proporcionales para todo el territorio nacional y siempre que lo exijan la defensa, la seguridad común y el bien general.

Con relación a este último régimen, de cariz en apariencia transitorio y acotado, se ha observado que “la práctica ha desvirtuado totalmente la aludida restricción, soslayándola mediante un simulado acatamiento a sus disposiciones, mediante el arbitrio de sucesivas prórrogas, que pretenden ser justificadas sobre la base de un supuesto estado de emergencia nacional, que, según el legislador, se ha venido prolongando indefinidamente

132 SCHAFRIK DE NÚÑEZ, Fabiana, “La coordinación financiera en la Constitución Nacional”, en SABSAY, Daniel A., *Constitución de la Nación Argentina (y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial)*, tomo III, Buenos Aires, Hammurabi, Buenos Aires, 2010, p.299

desde 1932, cuando, por primera vez, se sanciona a nivel nacional el impuesto a los réditos”.¹³³

4. EL LLAMADO “LABERINTO FISCAL”. LA “COPARTICIPACIÓN FEDERAL”

Hacia la década del 1930, se ideó un mecanismo muy complejo denominado “coparticipación federal de impuestos”. Ello formó parte de una batería de medidas en materia tributaria: “A partir de 1932, se gestó el sistema tributario argentino, caracterizado por el nuevo impuesto que gravaba a la renta, llamado entonces impuesto a los réditos, con carácter transitorio (ley 11.586), el impuesto a las transacciones (ley 11.587) y el impuesto a las ventas (ley 12.143). Además, se sancionó la ley 12.139 de unificación de impuestos internos, para evitar la superposición impositiva entre las provincias y la nación; también se estableció la distribución de lo recaudado en concepto de impuesto a los réditos entre la nación, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (ley 12.147), en términos análogos a los que ya se previera para el producido del impuesto a las ventas (ley 12.143)”.¹³⁴

Nótese que el sistema instaurado a partir de la ley 12.139, que inaugura el ciclo de la coparticipación federal, profundizado por la ley 12.147 y sucesivas normas hasta llegar a la muy importante ley 23.548¹³⁵ de 1988, no estuvo exento de controversias acerca de su validez constitucional, en cuanto algunos autores vieron en él una abdicación de explícitas atribuciones

133 SPISSO, Rodolfo R., *Derecho Constitucional Tributario*, Buenos Aires, Depalma, 2000, p. 80.

134 TOZZINI, Gabriela Inés, “Período 1930-1943”, en GARCÍA BELSUNCE, Horacio, y otro (Directores), *Historia de la Tributación Argentina (1810-2010)*, Buenos Aires, Asociación Argentina de Estudios Fiscales, 2010, p. 347.

135 “Las innovaciones establecidas...en lo referente al aumento de la participación de las provincias en la distribución del producido de los tributos coparticipados, la ampliación de la masa coparticipable y la eliminación de la previa deducción, del fondo a distribuir, de las sumas destinadas a la financiación de los sistemas de previsión social y del Fondo Nacional de la Vivienda, leyes 22.293 y 22.453, han hecho decir, en varias oportunidades, en valiosa opinión, que la ley 23.548 constituye un importante hito en el proceso de refederalización de la República Argentina”.SPISSO, Rodolfo R., *Derecho Constitucional Tributario*, ob.cit., p. 193, con cita de José Osvaldo CASÁS.

constitucionales (“*tax power*”), sobre todo en materia de impuestos directos en donde la Federación tiene un poder más limitado. Claramente, se vislumbró que con esta manera de encarar la tributación se debilitaba a las autonomías provinciales. Empero, hubo una mayoría de autores que, con ciertos reparos, aceptó su constitucionalidad, no se sabe bien si por plena convicción o en obsequio a los datos emergentes de la realidad. El sistema estaba entre nosotros, y las querellas doctrinales poco iban a ayudar.

La síntesis la expresa Rodolfo Spisso, al observar que “de las leyes de coparticipación federal no aparece ni exigida ni consumada renuncia a ninguna de las facultades provinciales, desde el momento en que todo se reduce a la simple abstención de instituir y cobrar tributos análogos a los nacionales coparticipados. Resulta ocioso agregar que, mientras las renunciaciones están dirigidas a extinguir o aniquilar los derechos, las abstenciones importan, en cambio, la simple suspensión en el ejercicio de las facultades derivadas de ellos. Las disposiciones de las leyes de coparticipación federal son suficientemente claras en cuanto demuestran que, mediante ellas, la Nación, sin desconocer los poderes tributarios de las provincias, se limita a ofrecerles una parte del producido de los impuestos nacionales que integran la masa coparticipable, a cambio del compromiso asumido por las provincias de abstenerse del ejercicio de sus facultades impositivas en determinados aspectos”.¹³⁶

5. LA “COPARTICIPACIÓN FEDERAL” Y SU CONSTITUCIONALIZACIÓN EN 1994

La revisión a la Constitución en 1994, entre otros aspectos en su *intento* por fortalecer al federalismo, consagró explícitamente al apuntado esquema de la “coparticipación de impuestos” que, hasta allí, había tenido un desarrollo legislativo pero que no había alcanzado nunca rango o nivel fundamental.

Este mecanismo logra inserción en el artículo 75.2 C.A., que fija las atribuciones congresionales en materia de *impuestos*. La norma apuntada señala

136 SPISSO, Rodolfo R., *Derecho Constitucional Tributario*, ob.cit., p.197. Este autor considera que estas afirmaciones son válidas tanto en materia de impuestos indirectos como de los directos.

que el órgano legislativo podrá: “Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado¹³⁷ lo exijan”. Y a renglón seguido, viene nuestro tema: “Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables”.

A continuación, el constituyente reformador trazó un alambicado sistema de elaboración de la ley de coparticipación federal, asignatura pendiente para el Congreso argentino desde ese momento hasta el presente.¹³⁸

Sobre el punto, continúa el segundo párrafo del 75.2 C.A.: “Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de fondos. La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias. No habrá transferencias de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por la ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso. Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determine la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición”. Hasta allí la regla de derecho, que se completa con el inciso 3 del artículo 75, también

137 Objetivos que, con esas u otras denominaciones, ya figuran presentes en el preámbulo de la C.A.

138 La Disposición Transitoria sexta a la C.A. incorporada en 1994 establecía que el régimen debía estar vigente “antes de la finalización del año 1996”, lo cual no ocurrió.

incluido en 1994, en cuanto apodera al Congreso a “establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado, por la ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara”¹³⁹.

Como puede apreciarse, la matriz ideada es complicada y requiere puntualizaciones para su recto entendimiento. En primer lugar, la secuencia constitucional manda u ordena “acuerdos” entre todas las unidades constitutivas de la federación, a plasmarse en una “ley convenio”. En segundo término, se debe aprobar esa legislación, con recaudos específicos de Cámara de inicio (el Senado), mayoría especial o reforzada y parámetros del reparto a efectuar. Finalmente, se creará un organismo fiscal federal destinado a realizar el seguimiento del precepto constitucional del artículo 75.2.

Con esta norma, se evidencia una tendencia de regular “poéticamente” una materia concreta y prosaica como la tributaria. En efecto, la regla del artículo 75.2 menciona criterios de reparto que nadie puede disentir, como los relativos a la equidad, solidaridad y desarrollo equivalente, entre otros. No queda para nada claro cómo se plasmaría el “recorrido” o *iter* de la “ley convenio” (más allá de la praxis anterior), ahora que está elevada al rango constitucional. Tampoco se detalla la estructura de la agencia fiscal federal que ejecuta la coparticipación, si es continuidad –o no– de la actual “Comisión Federal de Impuestos” (CFI) o si debe revestir otras peculiaridades.

El mecanismo de la “ley convenio” del art. 75.2 C.A. no ha dejado de suscitar reparos en la literatura especializada. Así, Vanossi ha expresado que “más allá del polémico aspecto de introducir el concepto de ‘nulidad’ de una cláusula constitucional o de proseguir con el uso técnico de la declaración

139 Se ha intentado esbozar una interpretación conciliadora entre el art. 75.2 y el 75.3, en cuanto, de lo contrario, “se habría introducido un caballo de Troya en la estructura del régimen de coparticipación que vulneraría el principio de bilateralidad, al introducirse una excepción al principio que prohíbe modificar unilateralmente la ley convenio... No resulta razonable que la Nación les haga a las provincias una propuesta de participarles determinado porcentaje del producido de los impuestos que recaude, en función de la cual éstas asuman el compromiso de abstenerse parcial o totalmente de ejercer el poder tributario, y luego aquélla sustraiga de la masa coparticipable fondos dándole la asignación que mejor le plazca, sin someter la decisión a la aprobación de las jurisdicciones locales”. SPISSO, Rodolfo R., *Derecho Constitucional...*, ob.cit., p. 204.

de ‘inconstitucionalidad’, lo cierto es que el mentado inc.2 implicaría una verdadera mutación de la forma de Estado al exigir una condición que es peculiar de las ‘confederaciones’. Acaso no haya sido ésa la intención de los constituyentes de 1994, pero lo cierto es que el error o la confusión resultan inexcusables, aunque todavía no se haya dado cumplimiento al inc.2 del art. 75 y, por ende, tampoco tenga ‘autosustentabilidad’ el inc.3 en cuestión”.¹⁴⁰

En términos más amplios, si se quiere, no todos los autores tampoco están de acuerdo con haber elevado al rango jurídico máximo a la coparticipación federal. Gentile¹⁴¹ argumenta que: “se debió en la reforma constitucional volver al *sistema de fuentes tributarias separadas* y no constitucionalizar el sistema coparticipativo que significó y significa continuar delegando recursos financieros de las provincias al gobierno nacional y desalentar el cobro de los tributos provinciales”.

6. LA “COPARTICIPACIÓN” MUNICIPAL

Así como hemos visto que la federación y las unidades constitutivas (Provincias y Ciudad de Buenos Aires) han establecido mecanismos de coparticipación impositiva, también las Provincias y los municipios pueden hacer lo propio, máxime a la luz del artículo 123 C.A. ya examinado *supra*, que les asigna “autonomía financiera”¹⁴².

La Provincia de La Rioja ha sido la única que no fijó por ley este régimen con sus municipios, pese a estar ello previsto por la respectiva Constitución subnacional. El intendente municipal (alcalde) de la Ciudad Capital de La Rioja interpuso acción de amparo para remediar esta omisión del legislador provincial. El Tribunal Superior de Justicia de La Rioja consideró, con matices entre los votos de sus vocales, que había que aguardar a los necesarios

140 VANOSI, Jorge Reinaldo, *Teoría Constitucional*, tomo III, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2013, p. 2282.

141 GENTILE, Jorge Horacio, “La coparticipación federal”, en “El Derecho” Constitucional, 27 de julio de 2009, p. 4.

142 Los municipios ostentan así un “poder tributario originario”. ÁBALOS, María Gabriela, *Municipio y Poder Tributario Local.*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2007, p. 272.

acuerdos políticos para implementar este esquema, declarando en definitiva a la cuestión como “no judicialable”.

En autos “Intendente Municipal Capital s/amparo” (sentencia del 11 de noviembre de 2014), la Corte Suprema de Justicia argentina estimó –en el considerando undécimo de su decisión– que resulta “incuestionable que la omisión del dictado de la ley que coparticipa fondos entre los municipios lesiona el diseño mismo establecido por el constituyente, y que por esa vía la *provincia traspone los límites de lo racional y razonable para la vigencia efectiva de la autonomía municipal*”. Así, la Corte reenvía la causa al máximo Tribunal subnacional, a fin de que resuelva el fondo de la cuestión planteada¹⁴³.

143 Nótese, sin embargo, que la Corte no llega a invalidar la omisión inconstitucional, sino que quiere un pronunciamiento fondal sobre el amparo aquí deducido.

CAPÍTULO XII
CONCLUSIONES

1. En los orígenes históricos del federalismo argentino, han contribuido diversos factores. El territorio extenso y dilatado ha sido el soporte físico o marco geográfico para su andamiento. También actuó una idea de Derecho favorable a la descentralización y aspectos instrumentales o políticos, que fraguaron en una tradición federal, más allá de la disputa a lo largo de las primeras seis décadas del s. XIX con los partidarios del unitarismo.

2. Para muchos, el origen lógico del federalismo argentino está dado por la Constitución de 1853 que, fiel al pensamiento de su gran inspirador Juan Bautista Alberdi, tuvo un carácter mixto (es decir, una mezcla de ingredientes centralistas y descentralizantes que fraguaron en una “federación unitaria” o en una “unidad federativa”).

3. La Constitución adquiere ribetes de mayor descentralización a partir de la reforma acaecida en 1860, cuando la Provincia de Buenos Aires se suma nuevamente al conjunto. Sin embargo, la praxis revelará un uso excesivo del instituto de la intervención federal a lo largo de las décadas subsiguientes, en particular hasta 1880.

4. El quiebre del orden institucional en 1930 con diversos gobiernos “de facto” en los años posteriores y el acrecentamiento de funciones propios del advenimiento del Estado de Bienestar hicieron que el federalismo fuese, en realidad, un “unitarismo solapado”, o un federalismo puramente formal o nominal, en suma: una “teoría federal con praxis unitaria”.

5. La vuelta a la democracia en 1983 vio nacer, a partir de 1985, trece nuevas constituciones subnacionales con inflación de derechos, vocación por el desarrollo humano sustentable, participación política incrementada y tónica multicultural. Estos insumos fueron determinantes en la fragua de la reforma constitucional federal de 1994 y, en clave de retroalimentación, éstos también se filtraron a otras provincias y a la nueva Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La sanción de una nueva ley de coparticipación federal de impuestos en 1988 (ley 23.548) también pareció ir en la dirección de conferir un mayor realce al alicaído federalismo argentino, aunque su dictado fue previo a la reforma constitucional.

6. Como valoración general, la revisión constitucional federal de 1994 intentó vigorizar al federalismo mediante un robustecimiento institucional del municipio, un reconocimiento de facultades provinciales mínimas en materia de política exterior, el regionalismo, la elevación a la fundamentalidad del régimen de coparticipación de impuestos y un nuevo status de la Ciudad de Buenos Aires, que devino autónoma sin perder su condición de capital de la República.

7. El federalismo argentino ha perdido algo del acendrado carácter dualista que provenía de su inicial influjo norteamericano, para dar paso a relaciones intergubernamentales de coordinación a través de acuerdos y de consejos federales. Éstos, que hoy rondan los cuarenta, constituyen un foro adecuado de diálogo entre las provincias y la federación.

8. Todos estos esfuerzos, empero, no han alcanzado contra una sociedad profundamente anómica, en donde aún se desprecia el cumplimiento de las mandas constitucionales sin controlarse —ni, por ende, sancionarse— debidamente su inobservancia. La mora congressional en dictar la nueva legislación de coparticipación resulta inexcusable, a más de dos décadas de su inserción en la propia Constitución.

9. Todo lo dicho demuestra a las claras que la vigencia auténtica y real del federalismo se compagina con una plena observancia del Estado constitucional de Derecho *en todos sus aspectos*.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁBALOS, María Gabriela, *Municipio y Poder Tributario Local*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2007.
- AGUIRRE LANARI, Juan R., *El proceso del constitucionalismo argentino*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1979.
- ALARCON, Edith, y BELALCÁZAR, Isabel, “Las primeras constituciones democráticas de América Latina (1810-1812)”, en MARQUARDT, Ben (Ed.), *Constitucionalismo Comparado*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2009.
- ALBERDI, Juan Bautista, *Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853*, Buenos Aires, Escuela de Educación Económica y Filosofía de la Libertad, 1979.
- ALBERDI, Juan Bautista, *Bases y Puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Buenos Aires, Librería El Foro, 2007.
- ALBERDI, Juan Bautista, *Derecho Público Provincial*, Buenos Aires, UBA, 1956.
- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Leonardo, *La lealtad constitucional en la Constitución española de 1978*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.
- ANDERSON, George, *Una introducción al federalismo*, Madrid, Marcial Pons, 2008.
- APARICIO, Miguel A. (Editor), *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, Atelier, 2008.
- ARGÜELLO, Jorge, “Transcurridos diez años de la sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es oportuno analizar el impacto que la norma tuvo sobre la ciudad”, en ZAFFARONI, E. Raúl y RISSO, Guido (Coordinadores), *Perplejidades del Constituyente (A diez años de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires)*, Buenos Aires, Ediar, 1996.

- BADENI, Gregorio, *Nuevos Derechos y Garantías*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 1995.
- BALLBÉ, Manuel y MARTÍNEZ, Roser, *Soberanía dual y constitución integradora (La reciente doctrina federal de la Corte Suprema norteamericana)*, Barcelona, Ariel, 2009.
- BARRERA BUTELER, Guillermo, *Constitución de la Provincia de Córdoba*, Córdoba, Advocatus, 2007.
- BARRERA BUTELER, Guillermo, *Los poderes no delegados*, en SABSAY, Daniel A. (Director), *Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial*, tomo IV, Buenos Aires, Hammurabi, 2010.
- BIANCHI, Alberto B., *Una Corte Liberal (La Corte de Alfonsín)*, Buenos Aires, Ábaco, 2007.
- BIDART CAMPOS, Germán J., *Historia e ideología de la Constitución argentina*, Buenos Aires, Ediar, 1969.
- BIDART CAMPOS, Germán J., *Historia Política y Constitucional Argentina*, tomo I, Buenos Aires, Ediar, 1976.
- BIDART CAMPOS, Germán J., *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Tomo I, Buenos Aires, Ediar, 2000.
- BIDART CAMPOS, Germán J., *Constitución y Derechos Humanos (Su reciprocidad simétrica)*, Buenos Aires, Ediar, 1991.
- BIDART CAMPOS, Germán J., *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Tomo IV, Buenos Aires, Ediar, 1992.
- BIDART CAMPOS, Germán J., *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Tomo V, Buenos Aires, Ediar, 1994.

- BIDART CAMPOS, Germán J., *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Tomo VI, Buenos Aires, Ediar, 1995.
- BOTANA, Natalio R., “El federalismo liberal en la Argentina: 1852-1930”, en CARMIGNANI, Marcello (Coordinador), *Federalismos latinoamericanos: México/ Brasil / Argentina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- BURDEAU, Georges, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Madrid, Editora Nacional, 1981.
- CALVO GARCIA, Manuel, *Transformaciones del Estado y del Derecho*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005.
- CARNOTA, Walter F., “Comentario General”, en CARNOTA, Walter F., *Constitución de la Nación Argentina*, Buenos Aires, La Rocca, 1995.
- CARNOTA, Walter F., “Las provincias y las relaciones internacionales: una reafirmación del federalismo”, en “El Derecho” 22 de agosto de 1997.
- CARNOTA, Walter F., “El juez en la reforma constitucional de 1994”, en BIDART CAMPOS, Germán J., y otro (Coordinadores), *A una década de la reforma constitucional (1994-2004)*, Buenos Aires, Ediar, 2004.
- CARNOTA, Walter F., “Municipio y Derechos Humanos”, en “Compendio de Jurisprudencia, Doctrina y Legislación” número 16, marzo de 2008.
- CARNOTA, Walter F., *Normas Constitucionales (Su Elaboración)*, Buenos Aires, Legis, 2009.
- CARNOTA, Walter F., “Argentina”, en CHATTOPADHYAY, Rupak y NERENBERG, Karl, *Dialogues on Intergovernmental Relations in Federal Systems*, Ottawa, Forum of Federations, 2010.

- CARNOTA, Walter F., “El derecho a la salud en el constitucionalismo provincial argentino”, en *Revista Jurídica de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales* número 15, Buenos Aires, primavera de 2011.
- CARNOTA, Walter F., “La regulación de la intergubernamentalidad ambiental como legado del art. 41 de la Constitución Nacional”, en *Revista de Derecho Ambiental* número 40, Buenos Aires, octubre/diciembre de 2014.
- CARNOTA, Walter F., “El despliegue del art. 42 de la Constitución Nacional”, en “*Revista de Derecho Público*” número 9, Enero de 2015.
- CARNOTA, Walter F., “Origen y desarrollo del control difuso de constitucionalidad y de convencionalidad en el sistema jurídico argentino”, en CARNOTA, Walter F. (Dir.), *Derecho de la Integración y Control de Constitucionalidad*, Buenos Aires, La Ley, 2015.
- CARNOTA, Walter F., “Intergovernmental Relations in Argentina: Systematic Confusion and Predominance of the Centre”, en POIRIER, Johanne; SAUNDERS, Cheryl y KINCAID, John (Editores), *Intergovernmental Relations in Federal Systems (Comparative Structures and Dynamics)*, Don Mills, Ontario, Oxford University Press, 2015.
- CASTILLO ARGAÑARAZ, Luis, “Federalismo y Relaciones Internacionales”, en CARNOTA, Walter F. (Director), *Derecho Federal (Sus implicancias prácticas)*, Buenos Aires, Grün, 2005.
- CASTORINI de TARQUINI, María Celia, “La Provincia y la Nación”, en PÉREZ GUILHOU, Dardo y otros, *Derecho Público Provincial*, Mendoza, Instituto de Estudios Constitucionales y Políticos, 1990.
- CONTIPELLI, Ernani, *Sistema Federal Brasileiro*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad, 2014.

- CHAGNOLLAUD, Dominique, *Droit Constitutionnel Contemporain*, tomo I, París, Dalloz, 2009.
- CHIAPPINI, Julio, *Textos Constitucionales y Tratados Internacionales Argentinos (1811-2005)*, Rosario, FAS, 2005.
- DALLA VIA, Alberto Ricardo, “Los valores en el federalismo”, en BIDART CAMPOS, Germán J. y otro (Coordinadores), *Los valores en la Constitución Argentina*, Buenos Aires, Ediar, 1999.
- DALLA VIA, Alberto Ricardo, *Estudios sobre Constitución y Economía*, México, UNAM, 2003.
- DE CARRERAS, Francesc, “El Senado en la Constitución española”, en PAU I VALL, Francesc, *El Senado, Cámara de Representación territorial*, Madrid, Tecnos, 1996.
- DIAZ RICCI, Raúl Marcelo, *Relaciones Gubernamentales de Cooperación*, Buenos Aires, Ediar.
- DIAZ RICCI, Sergio M., *Teoría de la Reforma Constitucional*, Buenos Aires, Ediar, 2004, p. 455.
- ELAZAR, Daniel J., *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1987.
- ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom y MELTON, James, *The Endurance of National Constitutions*, New York, Cambridge University Press, 2010.
- FALLER, Hans Joachim, “El principio de la lealtad federal en el orden federativo de la República Federal de Alemania”, en “Revista de Estudios Políticos” número 16, Madrid, junio-agosto de 1980.
- FERNANDEZ SEGADO, Francisco, *La justicia constitucional ante el siglo XXI: la progresiva convergencia de los sistemas americano y europeo-kelseniano*, México, UNAM, 2004.

- FLORIA, Carlos A., y GARCÍA BELSUNCE, César A., *Historia de los Argentinos*, tomo I, Buenos Aires, Kapelusz, 1971.
- FRIAS, Pedro J., *El proceso federal argentino (De la decadencia a la recuperación)*, Córdoba, 1988.
- FRIAS, Pedro J., “Los preámbulos”, en FRIAS, Pedro J., y otros, *Las nuevas constituciones provinciales*, Buenos Aires, Depalma, 1989.
- GAMAS TORRUCO, José, “Federalismo Fiscal”, en VALADES, Diego, y GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo (Coordinadores), *Economía y Constitución*, México, UNAM, 2001.
- GARCIA PELAYO, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 1982.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Alianza, 1999.
- GELLI, María Angélica, “La Convención Estatuyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en MIDON, Mario A.R. (Director), *Constituciones Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2009.
- GELLI, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina (Comentada y Concordada)*, tomos I y II, Buenos Aires, La Ley, 2011.
- GENTILE, Jorge Horacio, “El Senado, ¿es una Cámara federal?”, en CARNOTA, Walter F. (Director), *Derecho Federal (Sus implicancias prácticas)*, Buenos Aires, Grün, 2005.
- GENTILE, Jorge Horacio, “La coparticipación federal”, en “El Derecho” Constitucional, 27 de julio de 2009.
- GIULIANO, Diego A., *Derecho Municipal (Autonomía y Regionalización Asociativa)*, Buenos Aires, Ediar, 2006.

- GIULIANO, Diego A., *Derecho Constitucional Provincial*, Buenos Aires, Ediar, 2009.
- GOEBEL, Michael, *Argentina's Partisan Past (Nationalism and the politics of history)*, Liverpool, Liverpool University Press, 2011.
- GONZÁLEZ, Florentino, *Lecciones de Derecho Constitucional*, París, Rosa y Bouret, s/f.
- GONZÁLEZ MADRID, Miguel, “Federalismo vs. Unitarismo”, en EMMERICH, Gustavo Ernesto y ALARCÓN OLGUÍN, Víctor (Coordinadores), *Tratado de Ciencia Política*, Barcelona, 2007, Anthropos.
- GROPPi, Tania, *La reforma constitucional en los Estados federales*, Querétaro, FUNDAP, 2003.
- GUARNIERI, Carlo y PEDERZOLI, Patrizia, *Los jueces y la política (Poder judicial y democracia)*, Madrid, Taurus, 1999.
- HERNÁNDEZ, Antonio María, “La descentralización del poder en el Estado. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los Municipios”, en AA.VV., *Derecho Constitucional*, Editorial Universidad, 2004.
- HERNÁNDEZ, Antonio María, “La influencia de la Constitución norteamericana en el federalismo argentino y de la Constitución española de 1978 en el constitucionalismo provincial”, en CARNOTA, Walter F., *Derecho Federal (Sus implicancias prácticas)*, Buenos Aires, Grün Editora, 2005.
- JELLINEK, Georg, *Teoría General del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel, *Los regímenes políticos contemporáneos*, Madrid, Tecnos, 1983.

- KINCAID, John, “Constitutional Change in Federal Countries: Comparative Considerations”, en BENZ, Arthur, y KNÜPLING, Felix, *Changing Federal Constitutions (Lessons from International Comparison)*, Opladen, Barbara Budrich, 2012.
- LEVAGGI, Abelardo, *Judicatura y Política (La justicia federal en las provincias argentinas 1863-1883)*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1997.
- LINARES QUINTANA, Segundo V., *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1976.
- MORTON, F.L., “Provincial Constitutions in Canada”, ponencia presentada a la Conferencia “Federalism and Sub-national Constitutions: Design and Reform”, Bellagio, marzo de 2004.
- NINO, Carlos Santiago, *Fundamentos de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1992.
- ORTIZ, Tulio, *Política y Estado*, Buenos Aires, Editorial Estudio, 1991.
- PÉREZ GUILHOU, Dardo, *Las ideas monárquicas en el Congreso de Tucumán*, Buenos Aires, Depalma, 1966.
- PÉREZ GUILHOU, Dardo, “El Ejecutivo en las Constituciones Provinciales”, en PEREZ GUILHOU, Dardo (Director), *Derecho Público Provincial y Municipal*, tomo III, Buenos Aires, La Ley, 2007.
- POIRIER, Johanne; SAUNDERS, Cheryl y KINCAID, John (Editores), *Intergovernmental Relations in Federal Systems (Comparative Structures and Dynamics)*, Don Mills, Ontario, Oxford University Press, 2015.
- RISSO, Guido I., *Procedimientos ante el Tribunal Superior de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, García Alonso, 2003.

- RIVERO, Jorge Luis, *Tratados interprovinciales*, Córdoba, Editorial Mediterránea, 2006.
- SAGÜÉS, Néstore Pedro, *Constituciones Iberoamericanas (Argentina)*, México, UNAM, 2006.
- SAGÜÉS, Néstor P., “Prólogo”, en GIULIANO, Diego A., *Derecho Constitucional Provincial*, Buenos Aires, Ediar, 2009.
- SEGHESSO DE LÓPEZ ARAGÓN, María Cristina, “Historia del Derecho Público Mendocino”, en PÉREZ GUILHOU, Dardo y otros, *Derecho Público Provincial*, Mendoza, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, 1990.
- SEGOVIA, Juan Fernando, “Nuevas tendencias en el constitucionalismo (La evolución del derecho constitucional y el constitucionalismo provincial)”, en PÉREZ GILHOU, Dardo y otros, *Derecho Público Provincial*, Mendoza, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, 1990.
- SOLA, Juan Vicente, *El manejo de las relaciones exteriores*, Buenos Aires, Fundación Editorial de Belgrano, 1987.
- SCHAFRIK DE NÚÑEZ, Fabiana, “La coordinación financiera en la Constitución Nacional”, en SABSAY, Daniel A., *Constitución de la Nación Argentina (y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial)*, tomo III, Buenos Aires, Hammurabi, Buenos Aires, 2010.
- SPISSO, Rodolfo R., *Derecho Constitucional Tributario*, Buenos Aires, Depalma, 2000.
- SPOTA, Alberto Antonio, *Confederación y Estado Federal (Conceptos y esenciales disimilitudes)*, Buenos Aires, Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, 1976.

- SPOTA (h), Alberto A., “Las constituciones de provincia y el control de constitucionalidad”, en SABSAY, Daniel A. (Director), *Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial*, tomo I, Buenos Aires, Hammurabi, 2009.
- STEYLER, Nico, “Introduction”, en STEYLER, Nico (Ed.), *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems*, Montreal y Kingston, McGill-Queen’s University Press, 2009.
- TAJADURA TEJADA, Javier, “Estudio Preliminar”, en TORRES DEL MORAL, Antonio y TAJADURA TEJADA, Javier (Directores), *Los Preámbulos Constitucionales en Iberoamérica*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.
- TOZZINI, Gabriela Inés, “Período 1930-1943”, en GARCÍA BELSUNCE, Horacio, y otro (Directores), *Historia de la Tributación Argentina (1810-2010)*, Buenos Aires, Asociación Argentina de Estudios Fiscales, 2010.
- VANELLI, Luciano, “Dal ‘pouvoir municipal’ all’ autonomia territoriale”, em BREWER-CARIAS, Allan R.; PAREJO ALFONSO, Luciano y RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Libardo (Coordinadores), *La protección de los derechos frente al poder de la Administración (Libro homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría)*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2014.
- VANOSSI, Jorge Reinaldo, *Teoría Constitucional*, tomo III, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2013.
- VERMEULE, Adrian, *The System of the Constitution*, New York, Oxford University Press, 2011.
- VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio, *La igualdad en la diversidad (Forma de Estado y derechos fundamentales)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012.

- VITOR, Carolina Rosa, “La derogación de normas generales por el Poder Judicial. El artículo 60 de la Constitución de Entre Ríos”, en “Revista Jurídica del Litoral” número 3, abril de 2015.
- WHEARE, Kenneth C., *Las Constituciones Modernas*, Barcelona, Labor, 1975.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, *Historia y Constitución*, Madrid, Trotta, 2011.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, *La democracia a través de los derechos (El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político)*, Madrid, Trotta, 2014.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl, “Por qué no el parlamentarismo”, en ZAFFARONI, E. Raúl y RISSO, Guido I., (Coordinadores), *Perplejidades del Constituyente (A diez años de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires)*, Buenos Aires, Ediar, 1996.
- ZARZA MENSAQUE, Alberto, “La autonomía municipal en el constitucionalismo provincial”, en BONIFACINO, Norma, *Derecho Municipal Profundizado (Cuadernos de Estudio)*, Córdoba, Sima Editora, 2007.
- ZAVALIA, Clodomiro, *Derecho Federal*, Tomo I, Buenos Aires, Compañía Argentina de Editores, 1941.
- ZIULU, Adolfo Gabino (Director), *El Sistema Constitucional Bonaerense*, La Plata, Librería Editora Platense, 2006.

WALTER F. CARNOTA

Abogado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Doctor en Derecho por la Universidad de Buenos Aires. Catedrático Regular de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Catedrático Regular de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Catedrático Ordinario de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Catedrático Regular de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales. Catedrático Ordinario de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Salvador. Catedrático de la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado, dependiente de la Procuración del Tesoro de la Nación Argentina. Consejero Directivo Titular por el claustro de Profesores Regulares de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Catedrático de la Especialización en Derecho Judicial y Magistratura de la Universidad Católica de Córdoba. Ex Subdirector a cargo de la Dirección del Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Ex Profesor Regular Adjunto de Teoría del Estado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Ex Profesor Regular Adjunto de Derechos Humanos y Garantías de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Profesor Distinguido de la Universidad Mayor de San Marcos de Lima (2009). Profesor Visitante del Instituto de Ciencias Políticas de Grenoble,

Francia (2012). Visitante Distinguido de la Justicia del Estado de la Florida (EE.UU.). Impartió clases en el Centro de Estudios de América Latina y el Caribe, de la Universidad Internacional de Florida en Miami (1995) y en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid (2010). Profesor (A-1) de la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Ex Catedrático de la Carrera de Especialización en Magistratura y Derecho Judicial (2014). Ex Director del Programa de Actualización en Derecho Constitucional Profundizado y Procesal Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Ex Director del Programa de Actualización en Derecho Constitucional Práctico de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, sedes Buenos Aires, Ushuaia, Río Grande y Gualaguaychu. Director del Suplemento de Derecho Público de eldial.com. Jurado de Tesis Doctorales en la Universidad de Buenos Aires, Universidad del Salvador, Universidad Nacional de Córdoba y Universidad Nacional de Rosario. Jurado de Tesina de Maestría en la Universidad Austral. Director de Tesis Doctorales en la Universidad de Salamanca, en la Universidad de Buenos Aires, en la Universidad del Salvador, en la Universidad Nacional de Córdoba y en la Universidad de Mendoza. Miembro de la Mesa Ejecutiva del Comité de Estudios Judiciales Comparados de la Asociación Mundial de Ciencia Política (IPSA). Miembro titular de la Academia Norteamericana de Ciencia Política, de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional y de la “International Law Association” (Rama Argentina). Miembro fundador de la Sociedad Internacional de Derecho Público (Firenze, 2014). Miembro del Comité Asesor del “Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional”, publicado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid, España. Miembro del Comité Asesor de la “Revista de Derecho Público”, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la República Argentina. Miembro del Comité Asesor de la Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Autor y/o coautor de 830 trabajos doctrinarios y de 60 libros. Conferencista internacional. Ex Funcionario de la Justicia Federal argentina. Juez Federal de la Nación Argentina. Conjuez de la Cámara Federal de la Seguridad Social de la República Argentina.

Las áreas de la **Fundación** son:

ESTUDIOS POLÍTICOS Y PARLAMENTARIOS

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

IBEROAMÉRICA

ESTUDIOS SOBRE TERRORISMO

