Derecho público provincial y municipal de la Provincia de Catamarca



Marcelo Bernal
y Gonzalo Salerno
(Directores)

Universidad Nacional de Catamarca
Facultad de Derecho

DERECHO PÚBLICO PROVINCIAL Y MUNICIPAL DE LA PROVINCIA DE CATAMARCA

DERECHO PÚBLICO PROVINCIAL Y MUNICIPAL DE LA PROVINCIA DE CATAMARCA

Marcelo Bernal
Gonzalo Salerno
(Directores)

Universidad Nacional de Catamarca
Facultad de Derecho

Autoridades UNCA
Rector
Ing. Agr. Oscar Alfonso Arellano

Vicerrectora
Dra. Elina Azucena Silvera de Buenader

Decano Facultad de Derecho
Dr. Gonzalo Salerno

Vicedecano
Abog. Marcelo Argentino Monayar

Secretaria de Gestión Institucional y
Relaciones con la Comunidad
Abog. Mgter. Gina Bertolone

Secretaria de Gestión Académica
Abog. Esp. Cecilia Lobo

Derecho público provincial y municipal de la provincia de Catamarca / María Gabriela Ábalos ... [et al.]; Director Marcelo Bernal; Gonzalo Salerno. - 1a edición para el profesor. - Catamarca: Editorial Científica Universitaria de la Universidad Nacional de Catamarca, 2025.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-661-527-3

1. Derecho Publico. 2. Federalismo. I. Ábalos, María Gabriela II. Bernal, Marcelo, dir. III. Salerno, Gonzalo, dir.
CDD 342

Diseño de portada: Lorena Díaz
Diagramación: Marco J. Lio
Edición: Laura Yawien

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

ÍNDICE

Prólogo
María Gabriela Abalos 11

Presentación de la obra
Marcelo Bernal y Gonzalo Salerno 25

Capítulo primero. El estudio del Derecho Público Provincial. El federalismo y los sistemas políticos federales
Marcelo Bernal y Constanza Martínez 29
1. El derecho público provincial 29
2. Los sistemas políticos federales 37
3. Principios del Estado federal 53

Capítulo segundo. El federalismo argentino. Evolución histórica y constitucional
Marcelo Bernal y Gonzalo Salerno 65
1. El federalismo como forma de Estado y su incorporación al texto constitucional de 1853. Los antecedentes en el continente 65
2. El federalismo en las reformas constitucionales de 1860 y 1866 73
3. Discontinuidades del federalismo argentino. Interrupciones al orden constitucional 75
4. La reforma constitucional de 1994 83

Capítulo tercero. La distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno de la Federación Argentina
María Gabriela Abalos y Facundo Díaz Araujo 103
1. Distribución de competencias político-institucionales 103
2. Distribución de competencias tributarias 116
3. Los nuevos acuerdos Nación-provincias y su impacto. Los convenios multilaterales. El derecho intrafederal. Principal jurisprudencia de la CSJN 128
4. El poder de policía de las provincias. Principios generales. Alcances y límites. Dominio y jurisdicción de las provincias 130

Capítulo cuarto. El Estado provincial. El constitucionalismo en las provincias
Cynthia Romero 153
1. El Estado provincial. Elementos constitutivos. El territorio provincial 153
2. La autonomía provincial. Evolución, alcances y límites 159
3. El poder constituyente provincial 161
4. La intervención federal. Historia y evolución del instituto 171

Capítulo quinto. La Constitución de Catamarca. Declaraciones, derechos, deberes y garantías constitucionales
Gina Bertolone y Verónica Ávila 179
1. La Constitución de la provincia de Catamarca. El Preámbulo 179
2. Los derechos, deberes y garantías constitucionales 181
3. El sistema político 185

Capítulo sexto. La Constitución de Catamarca. Órganos de gobierno y control
Gonzalo Salerno, Miguel Figueroa, Luis Andraca y Jorge Sosa 203
1. El Poder Legislativo 203
2. El Poder Ejecutivo 217
3. El Poder Judicial 243
4. Reforma constitucional 258
5. El juicio político 271
6. El régimen electoral 277

Capítulo séptimo. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Cynthia Romero, Gonzalo Salerno y Marcelo Bernal 285
1. Historia del régimen municipal de la Ciudad de Buenos Aires con anterioridad a la reforma de 1994 285
2. La reforma constitucional de 1994 y el diseño del art. 129 288
3. Las leyes de garantías 292
4. La problemática del Área Metropolitana. Debates acerca del futuro de la misma 295

Capítulo Octavo. El Derecho Municipal. El municipio y la autonomía municipal
Luis Andraca, Verónica Ávila, Gina Bertolone y Constanza Martínez 301
1. El derecho municipal. Concepto. Objeto. Autonomía científica y didáctica. Fuentes 301
2. Evolución histórica y sociológica del municipio en la Argentina. Naturaleza jurídica. Fines del gobierno municipal. El régimen municipal en la Constitución de 1853 311
3. La autonomía municipal. Los debates y la jurisprudencia de la Corte 318
4. La reforma del ´94 y el reconocimiento de la autonomía municipal. Análisis del art. 123. Alcances y dimensiones del nuevo estatus jurídico de los gobiernos municipales. La autonomía municipal en el análisis comparado del federalismo subnacional argentino 325
5. La autonomía municipal en la Constitución de Catamarca 328

Capítulo Noveno. Competencias y organización del gobierno municipal
Luis Andraca, Verónica Ávila, Constanza Martínez y Jorge Sosa 331

1. El gobierno municipal en la Constitución de Catamarca. Análisis de su naturaleza 331
2. La Ley Orgánica Municipal y del Régimen Comunal 4620 y sus modificatorias. Alcances de la norma y ámbito de su aplicación. Las categorías de municipios 336
3. Los concejos deliberantes. Atribuciones, composición y mecanismos de elección de sus miembros 342
4. El intendente municipal 351
5. El régimen comunal. Autonomía, organización, recursos y competencias de las comunas 354
6. La Ley 5174 de Participación de Impuestos a Municipios. La distribución de recursos y los indicadores. La Comisión de Participación Municipal. Análisis de la norma y de su implementación 357
7. Las Cartas Orgánicas municipales en la Provincia de Catamarca. Evolución del proceso constituyente local 363

Capítulo décimo. Los desafíos de la coordinación intergubernamental en la Argentina
Marcelo Bernal 371

1. El municipio como actor trascendente del cambio territorial. Rol de los municipios, ciudades y regiones en los procesos de desarrollo e integración regional 371
2. La coordinación provincia-municipios. Alcances y características de dicho diálogo institucional. La obligación de la cooperación y de la asistencia 374
3. Las relaciones intermunicipales. Los entes y el asociativismo 379

Sobre los autores 387

PRÓLOGO

Por María Gabriela Abalos

I. La riqueza y variedad del derecho público provincial y municipal en la Argentina, su estudio y análisis, constituyen una de las principales fuentes de fortalecimiento federal. En este sentido, la presente obra reviste fundamental importancia y es sumamente oportuna. Emerge en el aniversario número treinta de la reforma constitucional de 1994, que tuvo como uno de sus principales objetivos el fortalecimiento del federalismo y, en ese cometido, profundiza la descentralización territorial junto al incremento de competencias concurrentes, compartidas y propias en cabeza de los gobiernos subnacionales. Ello potencia la imperiosa consolidación de las particularidades locales que sirven de antídoto más o menos efectivo frente a la uniformidad que muchas veces se pretende imponer desde el Estado nacional.

Este libro se configura como un hito imborrable para el derecho público provincial y municipal argentino. Por un lado, para la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Catamarca, que ha incorporado esta asignatura en la última reforma al plan de estudios de la carrera de abogacía, como parte del eje curricular de los estudios del derecho público; y por otro lado, para el resto de las facultades de Derecho del país, que tendrán este valioso ejemplo para sumar o, en todo caso, reafirmar la necesidad de contar con una asignatura que refleje las diversidades locales que resultan indispensables en la formación profesional.

Se muestra en esta obra una combinación justa de rigor científico y metodológico, seriedad intelectual, preocupación por el rescate histórico y la conjugación certera con la realidad actual a través de un lenguaje pedagógico y claro. A ello se suma el compromiso docente e institucional de sus autores que, buscando hacer efectiva la igualdad real en el acceso a sus contenidos, habilitan su formato abierto.

El rico caudal de esta producción viene dado por la variedad de temas incorporados y por el reflejo constructivo del trabajo en equipo de docentes comprometidos con la vida académica y con la institucionalidad del federalismo que crece y se fortalece desde el conocimiento y difusión del derecho público en cada provincia.

Su objeto está explicitado en la presentación y consiste en el estudio de las instituciones de gobierno, las declaraciones, derechos y garantías y los mecanismos de coordinación intergubernamental existentes en las 23 provincias,

la Ciudad de Buenos Aires y los más de 2.300 gobiernos municipales. Y tiene como destinatarios no solamente a los estudiantes, sino también a docentes, investigadores, operadores del derecho y artífices de la función pública provinciales y municipales, con especial referencia a la Provincia de Catamarca.

El punteo de temas puede ser resumido desde el abordaje de los principales debates de la temática federal y local, con visión histórica, análisis actual y proyección a futuro. Ello así desde el estudio del proceso federal antes y después de la reforma constitucional de 1994, sus sujetos y elementos, la conformación y configuración de las autonomías subnacionales, los ámbitos competenciales, las necesarias y complejas relaciones intergubernamentales, el reconocimiento de derechos y garantías, para abocarse especialmente al ámbito provincial y municipal catamarqueños.

II. En particular, este libro es una muestra cabal de la riqueza del constitucionalismo provincial, que se aprecia en su mayor amplitud en comparación con el derecho constitucional nacional y en su función constitutiva y precedente del derecho federal. Bien destaca Alberdi que las provincias:

> (...) tienen antecedentes propios, que bien o mal han gobernado su vida independiente por espacio de cuarenta años. Compulsar y reunir esos antecedentes y extraer parte de ellos para servir a la Constitución del nuevo edificio político, es una regla que conviene seguir para construirlo con economía y solidez.

Y continúa:

> (...) en la organización del gobierno debe aprovecharse de lo bueno que exista de antemano, y construir el edificio constitucional con lo que ya existía y con lo que falta. De este modo lo nuevo se apoya y sostiene en la fuerza, que debe lo anterior a la sanción del tiempo, más poderosa que la sanción de los Congresos[1].

Joaquín V. González con claridad advertía que las provincias debían concurrir a fundar una armonía indestructible para dar existencia homogénea e individual a un solo Estado. En función de ello, las constituciones provinciales debían ser en lo esencial del gobierno, semejantes a la nacional, que confirmen y sancionen sus principios, declaraciones y garantías y que lo modelen según el tipo genérico del que ella crea. Agregaba:

> Pero no exige, ni puede exigir que sean idénticas, una copia literal o mecánica, ni una reproducción más o menos exacta e igual de aquella. Porque la constitución

1 Alberdi, J. B. Elementos de Derecho Público Provincial. La cultura argentina. Buenos Aires, 1917; ver de Abalos, M. G.; *El pensamiento constitucional de Juan Bautista Alberdi. La influencia de su pensamiento en el derecho público provincial y municipal argentino:* en Manili, P. (director). *El pensamiento constitucional argentino (110-1930).* Editorial Errepar. Buenos Aires, 2009, págs. 203/221.

> de una provincia es un código que condensa, ordena y da fuerza imperativa a todo el derecho natural que la comunidad social posee para gobernarse, a toda la suma originaria de soberanía inherente, no cedida para los propósitos más amplios y extensos de fundar la Nación. Luego, dentro del molde jurídico del código de derechos y poderes de ésta, cabe la más grande variedad, toda la que pueda nacer de la diversidad de caracteres físicos, sociales e históricos de cada región o provincia o de sus particulares anhelos o aptitudes colectivos[2].

Frías, desde La Docta, advertía el carácter multimodal del derecho público provincial porque el país es uno y diverso. La unidad está asegurada con las instituciones fundamentales y con una animación social, porque las 24 autonomías tienen destinación nacional[3].

La revisión de la mecánica del poder constituyente local condicionado y su evolución desde 1853 a la fecha ofrece un ámbito muy rico de desarrollo institucional[4], ello sin perjuicio de dejar sentado que varias provincias ejercieron dicha potestad con anterioridad a la sanción del texto nacional y que obra un primer antecedente a fines de 1810, fruto de las ideas revolucionarias de mayo[5].

2 González, J. V. *Manual de la Constitución Nacional*. Ángel Estada y Cía. Editores; Buenos Aires, 1897; pág. 707.

3 Frías, P. J. y otros. *Derecho público provincial*. Editorial Depalma. Buenos Aires, 1985, pag.3. Del mismo autor, *Introducción al Derecho Público Provincial*. Editorial. Depalma. Buenos Aires, 1980.

4 Ello puede observarse desde las obras de Juan Bautista Alberdi; *Elementos de Derecho Público Provincial;* La cultura argentina, Bs As., 1917; Juan P. Ramos; *El derecho público de las provincias argentinas*; 3 tomos, Bs.As., 1914; Juan A. González Calderón; *Introducción al derecho público provincial;* Bs.As.; 1914, Pedro J. Frías; *Introducción al Derecho Público Provincial;* Ed. Depalma; Bs.As.; 1980; Pedro J. Frías y otros; *Derecho público provincial*; Ed. Depalma; Bs.As.; 1985; Néstor O. Losa; *Elementos de Derecho Público Provincial;* tomo I; Ed. Geema; Bs.As.; 1996; del mismo autor; *Derecho Municipal, Público provincial y Contravencional*; Ed. Jurídicas Cuyo; Mza.; 1998/99; Alfredo E. Mooney; *Derecho público provincial,* Ed. Advocatus; Cba.; 1998; Ricardo Mercado Luna; *Derecho Constitucional Provincial;* Ed. Ciudad Argentina; Bs.As.; 2000; Mario A.R. Midón (director); en *Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires comentadas*; Ed. Abeledo Perrot; Bs.As.; nov. 2009; Hernández, Antonio M. y Guillermo Barrera Buteler, coord.; *Derecho Público Provincial*; Ed. Abeledo Perrot; Bs.As.; 2011; Andrea Mensa González, y Calógero Pizzolo; Cuadernos de Derecho Público Provincial y Municipal; tomo I; Ed. Alberoni; Cba.; 2008; Dardo Pérez Guilhou y otros; *Derecho Público Provincial y Municipal;* 2da. Ed. actualizada; 3 tomos; La Ley; Bs.As., 2003 - 2007, Ricardo M. Zuccherino; *Tratado de Derecho Federal, Estadual y Municipal;* 3 tomos; Ed. Depalma; Bs.As.; 1991 y del mismo autor con María Josefina Moreno Rithner; *Tratado de Derecho Federal, Estadual, Estatuyente y Municipal. Argentino y comparado;* 2da. Ed.; tomos I y II; Ed. Lexis Nexis; Bs.As.; 2007; Marcelo Bernal y Calógero Pizzolo; *Modelos para armar. Procesos federales actuales, descentralización del poder y desafíos del gobierno multinivel*; Ed. Universidad Nacional de Córdoba y Astrea; Cba., 2018 y Marcelo M. Bernal (Dir.); *Un federalismo en pausa. Normas, instituciones y actores de la coordinación intergubernamental en Argentina;* Ed. Universidad Nacional de Córdoba y EUDEBA; Cba., 2020, Antonio M. Hernández; *Federalismo y constitucionalismo provincial;* Ed. Abeledo Perrot; 2da. Edición 2023; entre otros.

5 En el campamento de Tacuarí, el 30 de diciembre de 1810, Manuel Belgrano redacta una proclama de liberación para los pueblos de Misiones en la que anuncia que en nombre de la Junta de Mayo acude a restituirles sus derechos de libertad, propiedad y seguridad que les habían sido conculcados, lo que es seguido de los treinta artículos para los treinta pueblos titulado *Reglamento*

Los ciclos constituyentes en las provincias muestran que la recepción y regulación de las herramientas utilizadas para dar cuerpo al ejercicio del poder constituyente adquieren características propias en cada una. Se observa la adopción de disposiciones locales que responden a las particularidades de cada provincia, a las especiales características culturales, sociales, económicas, geográficas, institucionales de cada comunidad, en consonancia con la diversidad que caracteriza a toda federación, y que constituye lo que se denomina margen de apreciación local[6], marcando ciertas características comunes e importantes diferencias, dándole un perfil propio a cada Constitución provincial como a cada carta orgánica municipal.

Ese margen de apreciación local merece ser destacado. Se lo conceptualiza como el ámbito propio e inherente de la autonomía provincial, tanto como de los demás órdenes de gobierno subnacionales dentro de un Estado federal, que se traduce en el ejercicio particular y único del poder constituyente en los límites impuestos por la federación[7]. Rosatti acierta cuando refiere a que:

> (...) apreciar es percibir a través de la mente un espacio interpretativo de valoración, destinado a ponderar la compatibilidad jurídica entre órdenes provenientes de distintas fuentes de producción, la titularidad del margen de apreciación local es ejercida por el Estado local (o sea las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y —llegado el caso— los municipios de provincia), como manifestación de su autonomía, y no por el Estado Nacional quien, actuando desde afuera del orden jurídico local, autorizaría, subrogaría o sustituiría a los Estados autónomos. Dicho de otro modo: se trata de una apreciación "desde lo local" y no "hacia lo local"[8].

Barrera Buteler completa el análisis indicando que es un instrumento valioso que permite asegurar la vigencia de un sistema como el federal, caracterizado por los principios de solidaridad, subsidiariedad y participación, donde "la

---

para el régimen político y administrativo y reforma de los pueblos de Misiones. Ampliar Abalos, M. G. *El primer ensayo de constitución escrita de la Revolución de Mayo*. Revista Debates de Actualidad. Homenaje al Bicentenario; Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Año XXV, N° 203; Editorial Rubinzal Culzoni. Santa Fe; 2010; págs. 41/46.

6 Abalos, M. G. El constitucionalismo provincial y el margen de apreciación local. En Altavilla, C. (dir). *Reforma constitucional de la provincia de La Rioja. Materiales para su debate y discusión*. Editorial Advocatus. Córdoba, 2023; págs.25/61. También, *El poder constituyente provincial en el federalismo argentino. Principales notas en el derecho público provincial vigente,* actualizado en Asociación Argentina de Derecho Constitucional; Debates de Actualidad, número aniversario en homenaje al Dr. Alberto Antonio Spota; año XXIII; N° 200; mayo - diciembre de 2008; págs.173 a 191.

7 Abalos, M. G. El federalismo argentino y la consolidación del margen de apreciación local. En Vega, G. y Petraglia, P. (coord.). *A 30 años de la reforma de la Constitución Nacional.* Ediciones D y D, Universidad Nacional del Noroeste. Buenos Aires, 2024, entre otros.

8 Rosatti, H. *El derecho como sistema y los márgenes de apreciación. La integración de las distintas fuentes del derecho en la jurisprudencia de la Corte;* en EBOOK-TR 2024-2 (Gelli), 3. También *El margen de apreciación nacional y el margen de apreciación local*. En Revista de Derecho Público, Ed. Rubinzal – Culzoni. Santa Fe, 2018.

primera es correlativa de la unión, la segunda de la diversidad y la tercera es el reaseguro de ambas"[9]. Se trata de un espacio de valoración propio de los gobiernos subnacionales pero limitado y sujeto a los principios y valores fundantes de la norma suprema nacional.

La interpretación jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia Nacional es rica y valiosa en la configuración del margen de apreciación local[10]. Desde fallos de fines del siglo XIX hasta la actualidad se encuentran importantes definiciones jurisprudenciales en defensa de las particularidades locales. Con matices, se observa una línea creciente desde la reafirmación de la autonomía provincial y las potestades locales hasta las decisiones recientes donde se apela expresamente a la denominación "margen de apreciación" para defender las particularidades propias y características de la autonomía provincial e incluso municipal[11].

III. A partir del retorno de nuestro país a la legalidad institucional en 1983, se produce el nacimiento de un fecundo movimiento reformador provincial que muestra ejemplos claros del margen de apreciación local.

Desde 1986, 13 provincias argentinas reforman sus constituciones sin que modificaciones en el orden nacional así lo impusieran. En efecto, San Juan[12], Jujuy[13], La Rioja[14], Salta[15] y Santiago del Estero[16] reforman sus textos en 1986,

9 Barrera Buteler, G. *Provincias y Nación.* Editorial Ciudad Argentina. Buenos Aires, 1996; pág. 47. Del mismo autor, *Justicia y federalismo.* En Revista de la Facultad de Derecho de México, 2017, Tomo LXVII, número 269, setiembre-diciembre, págs. 502 y ss, además de Abalos, M. G., *El desarrollo humano y el margen de apreciación local en el derecho público provincial argentino*. En El Derecho. Año 2017.

10 Abalos, M. G. *Aproximaciones al margen de apreciación local en la interpretación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*. En Suplemento de Derecho Constitucional de El Derecho, abril de 2024, no. 4.

11 Así lo reconoció la Corte Suprema de Justicia de la Nación el 20/05/2021 en el caso "Shi, Jinchui contra Municipalidad de Arroyito s/acción declarativa de inconstitucionalidad", Fallos 344: 1151. Ver el comentario de Abalos, M. G. *Autonomía municipal, margen de apreciación local y libertad de comercio. Interpretación jurisprudencial en el diseño federal*. Instituto de Estudios Constitucionales, Fundación para la Educación, la Ciencias y la Cultura, 5 de julio de 2021 https://fecic.org.ar/opinion-2/. También publicado en El Derecho Constitucional, N°. 8, agosto de 2021.

12 Bazán, V. La Constitución de la provincia de San Juan: aciertos, puntos conflictivos y perspectivas. En Midón, M. (director) *Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires comentadas*. págs. 394 y ss.

13 Garzón, B. C. Constitución de la provincia de Jujuy. En Midón, M. (dir). *Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas*. ob.cit.; págs. 205 y ss.

14 Stoller, E. A. La Rioja, su derecho constitucional provincial y la reforma constitucional de 2008. En Midón, M. (director). *Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas*; ob.cit.; págs. 241 y ss. También de Carreño, P. N. *Constitución de la provincia de La Rioja.* Editorial Advocatus. Córdoba, 2024.

15 Martínez, L. A. Comentario a la Constitución de la provincia de Salta. En Midón, M. (director). *Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas*; ob.cit.; págs. 380 y ss, Ver también de Frías, P. J. *La nueva Constitución de Salta.* En La Ley, 1986-D-843.

16 Giuliano, D. Derecho constitucional provincial santiagueño. Paradojas, convulsiones y reformas Midón, M. (director). *Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas;* ob.cit.; págs. 505 y ss.

mientras que Córdoba[17] y San Luis[18] lo hacen en 1987, Catamarca[19] y Río Negro[20] en 1988, Tucumán[21] en 1990, Tierra del Fuego[22] como provincia nueva y Formosa[23] en 1991 y finalmente Corrientes[24] en 1993.

Este ciclo de reformas propio de los años 80 y principios de los 90 se caracterizó por buscar como principal objetivo la incorporación de la reelección del Ejecutivo provincial. Sin perjuicio de ello, este movimiento se enmarca en el contexto de la transición democrática, buscando adaptar las constituciones a las nuevas realidades de las democracias de partidos y a las tendencias más modernas de reconocimiento de nuevos derechos y garantías propios del constitucionalismo post industrial o finisecular. Este momento del constitucionalismo provincial se caracteriza también por inclinarse, con matices, a consagrar la autonomía municipal, con la única excepción de la Carta de Tucumán sancionada en 1990.

En efecto, en materia de derechos y garantías se introducen los de tercera generación, además de reafirmar los derechos sociales. En particular se destaca la profundización de los alcances del concepto de igualdad, a la que se le incorporan derivaciones como la igualdad de condiciones sociales (Jujuy, art. 25 inc.1, Chubut, art. 10, etc.), de sexo (La Rioja, art. 22, San Luis, art. 12, etc.),

17 Frías, P. J. y otros; *La Constitución de Córdoba comentada.* Editorial La Ley. Buenos Aires, 2000; Hernández, A. M. La Constitución de Córdoba y la reforma política. En Midón, M. (director). *Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires comentadas*; ob.cit.; pág. 99; Abalos, M. G. El margen de apreciación provincial en la Constitución de Córdoba de 1987; en Altavilla, C. y Sola, V. (directores). *Perspectivas y Desafíos del Derecho Constitucional Subnacional Cordobés*. Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba y Editorial Advocatus, 2021, págs.117 a 150.

18 Zarza Mensaque, A. Constitución de San Luis. En. Midón, M. (director). *Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas; ob*.cit.; págs. 435 y ss.

19 Manili, P. La Constitución de la provincia de Catamarca. En Midón (director). *Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas;* ob.cit.; págs. 19 y ss. Ver también a Bazán, A., Segura, P. I. y Segura, A. B. *Manual de Historia de las Instituciones de la provincia de Catamarca.* Centro de Investigaciones Históricas del NOA. Catamarca, 1989.

20 Basterra, M. Análisis de la Constitución de la Provincia de Río Negro. Propuestas para una posible reforma. En Midón, M. (director). *Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas;* ob.cit.; pag. 355 y ss. Ver también de Pravato, L. E. *Notas sobre el ejercicio del poder constituyente reformador en la provincia de Río Negro*. En La Ley Patagonia, 30/06/2016, 1.

21 Vargas Gómez, C. Constitución de Tucumán. En Midón, M. (director). *Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas*; ob.cit.; págs. 555 y ss.

22 Cohn, S. N. *Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego. Concordada. Anotada y comentada*. Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires, 1994. Ver también a Garat, P. M. La Constitución de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. En Midón, M. (director). *Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas*; ob.cit.; págs. 532 y ss.

23 Pízzolo, C. Notas sobre la Constitución de la provincia de Formosa. En Midón, M. (director). *Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas*; ob.cit.; págs. 189 y ss.

24 Respecto a la Constitución reformada en 1993 ver de Midón, M., *Crónica de la Reforma Constitucional de Corrientes*. Ediciones del Centro. Corrientes, 1993. Sobre el texto de 2007 puede verse a. Midón, M. *La nueva Constitución de Corrientes.* Mario A. Viera Editor. Buenos Aires, 2008, y del mismo autor: Corrientes: actualización institucional a través de un nuevo texto de su ley mayor. En, Midón, M. (director). *Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas*; ob.cit.; págs. 131 y ss.

de origen étnico, nacimiento, raza o color (Buenos Aires, art. 1, Catamarca, art. 44, etc.), de opiniones políticas (San Luis, art. 16, Jujuy, art. 25 inc.1, etc.), en el acceso a la práctica del deporte (Chubut, art. 32), de acceso a los adelantos tecnológicos (Córdoba, art. 64), etc.[25] Luego, dentro de los derechos particularmente vinculados con la persona humana, resultan particularmente novedosas las incorporaciones del derecho a usar el agua como bebida (Santiago del Estero, art. 111), el derecho a tener y llevar armas (Misiones art. 13), el derecho a la tranquilidad y a la paz (Jujuy, art. 43, San Luis, art. 15), el derecho a la felicidad (San Juan, art. 20), el derecho a disfrutar (Córdoba, art. 23 inc.3), a la realización personal (Chubut, art. 7), el derecho a la propia imagen (Córdoba, art. 19 inc.2, Salta, art. 17, etc.), el derecho a procrear y a la adopción (Catamarca, art. 58), etc. Importante es la referencia expresa a la protección de la identidad cultural (Catamarca, arts.1, 263 y 264).

En la recepción de garantías, tanto las de contenido procesal clásicas como la defensa en juicio, el debido proceso, la irretroactividad de la ley penal, el juicio previo, el juez natural, etc., como las más nuevas, tales como el amparo, el hábeas data y el habeas corpus, se advierte una regulación mucho más estructurada y precisa, demostrando una preocupación mayor por los temas que tienen que ver con la defensa y efectividad de los derechos en general[26]. Particularmente, en torno a las garantías específicas como el amparo, el hábeas data y el hábeas corpus, se observa su recepción en el constitucionalismo provincial con antelación a la Nación. Como aspectos novedosos se destacan los casos de Salta (art. 88) y San Luis (art. 42), que amplían el hábeas corpus como medio protector frente a limitaciones ilegítimas provenientes de particulares. Respecto al amparo, además de su conceptualización tradicional de conformidad con los cánones clásicos, aparecen amparos especiales como los que tutelan los derechos de los dirigentes gremiales (Chaco, art. 29), los derechos electorales (Jujuy, art. 86), los derechos de rectificación o respuesta (Santiago del Estero, art. 19), etc. Finalmente, el hábeas data también encuentra cabida en las constituciones provinciales reformadas en los ´80 como la de Salta (1986), art. 89, etc.

También en lo que respecta a los derechos políticos y a los mecanismos de democracia semidirecta, el constitucionalismo provincial en esta etapa se adelanta a su recepción expresa en la Constitución Nacional (CN), consagrando los derechos al sufragio (Córdoba, art. 30, San Juan, art. 129, Jujuy, art. 86,

25 Ampliar en Pérez Hualde, D. Derechos Individuales; en Pérez Guilhou, D. y otros. *Derecho Público Provincial y Municipal.* Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos; tomo II; 2da. Ed. Actualizada; ob.cit.; págs. 25 y ss. También en Segovia, J. F. Los derechos sociales y los nuevos derechos en el constitucionalismo provincial; en Pérez Guilhou, D. y otros; *Derecho Público Provincial y Municipal.* Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos; tomo II; ob.cit.; págs. 67 y ss.

26 Coussirat, J. A. Las garantías de contenido procesal en las constituciones provinciales y en la de la Ciudad de Buenos Aires. En Pérez Guilhou, D. y otros. *Derecho Público Provincial y Municipal*; tomo II; ob. cit.; págs. 103 y ss. También ver Seisdedos, F. Amparo y hábeas corpus. En Pérez Guilhou, D. y otros; *Derecho Público Provincial y Municipal*; tomo II; ob.cit.; págs. 149 y ss.

Catamarca, art. 232, etc.), al acceso a la función y a los cargos públicos (San Luis, art. 37), la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres (Córdoba, art. 24)[27], la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum (Jujuy, arts. 2, 118 y 123, Córdoba, arts. 31 y 32, etc.), se incluye también la revocatoria de mandatos (La Rioja, art. 108) y la consulta popular (San Luis, arts. 97 al 100), etc.[28]

Frías resumía magistralmente las innovaciones locales con ejemplos muy claros:

> (...) hay tres tipologías sobre las relaciones con la Iglesia, hay o no hay condicionamientos a la intervención federal, hay varios sistemas electorales y declaraciones diversas. Las provincias tienen Ejecutivo con reelección o no, Legislaturas uni o bicamerales, Poder Judicial con o sin Consejo de la Magistratura. La autonomía municipal --ahora dispuesta en la Constitución Nacional-- tiene matices. Hay inconstitucionalidad por omisión en Río Negro e inconstitucionalidad de oficio en Catamarca. En pequeña medida, el derecho público provincial argentino es comparado, admite experiencias y a veces consagra tradiciones. La autonomía municipal de Santa Fe en 1921 ha cumplido un proceso coronado en 1994. El Consejo de la Magistratura, solitario en el Chaco, se va imponiendo. El período de 4 años de los gobernadores ha pasado ahora a la Presidencia de la Nación. Y para decirlo todo, el ciclo constituyente provincial se anticipó a la reforma nacional[29].

Años después, el ciclo reformista que desencadenó la reforma nacional de 1994 puede considerarse una nueva etapa que se centra más bien en la recepción de los principios económicos que se imponen en el resto del mundo, las nuevas estructuras estatales nacidas de las autonomías locales, los avances de la descentralización, las exigencias de los procesos de integración regional y, sobre todo, las demandas de participación y protagonismo de la sociedad civil encausadas en los nuevos mecanismos de democracia semidirecta como la iniciativa popular, la consulta, la revocatoria de mandatos, las audiencias públicas, etc. Cabe destacar que con esta reforma de 1994 la subordinación jurídica de los Estados subnacionales se ve reforzada pues, a través del art. 123, se agrega un nuevo condicionamiento al poder constituyente provincial, cuál es el reconocimiento de la autonomía municipal[30].

27 Abalos, M. G. *Las provincias frente a la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres en el acceso a los cargos electivos y partidarios.* Revista Argentina de Derecho Electoral. IJ Editores, no. 1, 20 de febrero de 2020, legister.com. Cita: IJ-CMIX-236. (https://ar.lejister.com/mobile/pop.php?option=edicion&Hash=3eb5211bc46e1b235b6f982f059f8743).

28 Martínez Peroni, J. L. Libertades políticas. En Pérez Guilhou, D. y otros; *Derecho Público Provincial y Municipal, tomo II;* ob.cit.; págs. 165 y ss. En la misma obra ver el trabajo de Castiñeira de Dios, G. Formas semidirectas de democracia en el derecho público provincial, ob.cit.; págs. 181 y ss.

29 Frías, P. J. y otros. *Derecho público provincial;* ob.cit. pag.3.

30 Abalos, M.G. *La autonomía municipal. Activos y pasivos a treinta años de la reforma de 1994.* En Suplemento La Ley, 30 años de la reforma de 1994, 22 de agosto de 2024.

Las provincias que modificaron sus textos en el mismo año de la reforma de 1994 son Buenos Aires[31], La Pampa[32], Chubut[33], Chaco[34] y Santa Cruz [35]. Luego lo harán Santiago del Estero en 1997, Salta, Santa Cruz y La Rioja en 1998, La Pampa en 1999, Córdoba en 2001, nuevamente La Rioja en 2002, Formosa en 2003, años después Santiago del Estero a fines de 2005, Neuquén[36] y Tucumán en 2006, Corrientes en 2007, La Rioja y Entre Ríos[37] en 2008, más las últimas reformas parciales en San Juan (2011)[38], San Luis (2007 y 2011)[39], Salta (2021), Jujuy (2023) y La Rioja (2024)[40]. Mención especial merece la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que se dicta en 1996 ejerciendo las facultades que surgen del art. 129 del texto nacional[41].

En torno al condicionamiento impuesto por el art. 123 CN, se advierte una grave omisión inconstitucional en tres provincias que aún no reconocen la

31 Dalla Vía, A. La Constitución de la provincia de Buenos Aires. En Midón, M. (director). *Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas;* ob.cit.; págs. 1 y ss.

32 Gil Domínguez, A. Constitución de la provincia de La Pampa. En Midón, M. (director). *Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas*; ob.cit.; págs. 227 y ss.

33 Heredia, J. R. *La reforma de la provincia de Chubut.* Centro de Estudios e Investigaciones Patagónicas. Editorial. El Copista. Córdoba; 1995; del mismo autor, La Constitución de Chubut. En Midón, M. (director). *Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas;* ob.cit.; págs. 57 y ss. También de Bellorini, J. I. *50° aniversario de la Constitución de la Provincia de Chubut.* En L. L. Patagonia 2008 (junio), 01/01/2008, 231.

34 Díaz Ricci, S. Constitución del Chaco. En Midón, M. (director). *Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas*; ob.cit.; págs. 35 y ss.

35 Sabsay, D. y García, M. C. Comentarios sobre la Constitución de Santa Cruz. En Midón, M. (director); *Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas; ob*.cit.; pág. 469 y ss.

36 Márquez, A. M. Comentarios sobre algunos aspectos de la constitución de la provincia del Neuquén. En Midón, M. (director). *Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas; ob*.cit.; págs. 321 y ss.

37 Cayuso, S. y Ientile, V. Algunas reflexiones sobre la Constitución de Entre Ríos. En Midón, M. (director); *Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas;* ob.cit.; págs. 163 y ss.

38 Tettamanti, A. *Enmienda constitucional y reelección.* En La Ley Gran Cuyo, 2011, 327.

39 Bertres, R. A. *Reforma constitucional en la provincia de San Luis. El proceso de enmienda.* La Ley Gran Cuyo, 2012), 705.

40 Constitución de La Rioja sancionada y promulgada el 11 de julio de 2024. Ver los comentarios de Stoller, E. y Altavilla, C. en Suplemento de Derecho Constitucional de El Derecho, agosto de 2024.

41 Ver entre otros a Bidart Campos, G. y Gil Domínguez, A. (directores) *Instituciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.* Editorial La Ley, Buenos Aires, 2001; también a Gelli, M. A. La Constitución estatuyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En Midón, M. (director). *Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas;* ob.cit.; págs. 75 y ss., Hernández, A. M. *La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el fortalecimiento del federalismo argentino*; ob.cit. Además, entre otras las siguientes constituciones comentadas: Dalla Vía, A. *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.* Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1996; Gil Domínguez, A. *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Un recorrido crítico.* Eudeba, Buenos Aires, 1997; Quiroga Lavié, H. *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires comentada.* Editorial. Rubinzal-Culzoni. Santa Fe, 1996; Sagüés, N. P. *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Editorial Astrea. Buenos Aires, 1996; Basterra, M. (dir). *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.* Edición comentada. Editorial Jusbaires, Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires y Consejo de la Magistratura. Buenos Aires, 2016.

autonomía institucional de sus municipios y son los casos de Mendoza[42], Buenos Aires y Santa Fe[43], dado que, hasta el presente, el contenido de tal autonomía en cada una de ellas es cero, ninguno de sus municipios tiene reglado y habilitado por vía de la Constitución provincial (CP) el ejercicio de poder constituyente local. También es reprochable el caso de cuatro provincias que condicionan el ejercicio del poder constituyente local a la voluntad del Poder Legislativo provincial. El control debe ser judicial y no político. No resulta favorable a la autonomía municipal un contralor en manos de los poderes legislativos provinciales como ocurre en Neuquén, Chubut, Salta y Tucumán, dado que pueden coartar, limitar en demasía y hasta tornar ilusoria la autonomía municipal, como en el caso de la última citada, donde, a casi dos décadas del reconocimiento autonómico formal, el Legislativo no ha sancionado la ley de convocatoria a la convención constituyente municipal[44].

Otro aspecto para resaltar es la omisión en sancionar las cartas orgánicas que tornen real la autonomía institucional en las provincias de Entre Ríos, La Rioja, Formosa, Santa Cruz, La Pampa y Tucumán. En estos casos, si bien los textos constitucionales formalmente receptan la autonomía municipal, a décadas de sus respectivas sanciones no se ha concretado el dictado de ninguna carta orgánica. Ello denota un claro incumplimiento constitucional, una omisión que vulnera en los hechos al gobierno local y priva a los vecinos de una organización municipal con autonomía[45].

Por último, se destacan puntualmente algunos aspectos novedosos en el constitucionalismo provincial, además de los ya vistos. Por un lado, la incorporación de la denominada cláusula federal que contiene una reafirmación de los poderes provinciales, tales como ejercer las facultades y competencias no

42 Abalos, M. G. La Constitución de Mendoza. Comentarios históricos, normativos y jurisprudenciales. En Midón, M. (director). *Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas;* ob.cit.; pág. 273.

43 Rosatti, H. Régimen constitucional de la provincia de Santa Fe. En Midón, M. (director). *Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires comentadas;* ob.cit.; pág. 487.

44 Así se analiza en Abalos, M. G. Cuentas pendientes de la autonomía municipal en Argentina. En Revista La Ley 30/01/2017, 1.

45 Abalos, M. G. El régimen municipal en el derecho público provincial: principales aspectos, en Pérez Guilhou, D. y otros; *Derecho Público provincial y municipal;* tomo I; 2da. edic. actualizada; ob.cit.; págs. 317/345; Municipio y poder tributario local. Análisis doctrinario y jurisprudencial. Derecho tributario nacional, provincial y municipal; ob.cit.; *Los municipios y su autonomía a veinticinco años de la reforma de 1994.* Revista de Derecho Público, 2019-2; *25 años de la reforma constitucional de 1994*- II; Editorial Rubinzal Culzoni. Santa Fe; 2019; págs. 97/146; El municipio y su autonomía económico-financiera en el derecho público provincial a veinte años de la reforma constitucional de 1994, en Bastons, J. L. (director), *Derecho Municipal;* Tomo I, Ed. Abeledo- Perrot, Bs.As.; 2016, págs.115-138; La autonomía municipal, en Manili, P. (director). *Máximos precedentes de Derecho Constitucional*; tomo IV; La Ley; Bs.As., 2013, págs. 698-705; *Avances de la autonomía municipal en treinta años de democracia*. Revista de Derecho Constitucional, nro. 3, Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad del Salvador, 2013, IJ-LXIX-879; La autonomía municipal. en García Lema, A. y Hernández, A. M. (coord). *A veinte años de la reforma constitucional de 1994.* Jurisprudencia Argentina, fascículo 8, Editorial Abeledo Perrot, Bs.As., 2014; entre otros.

delegadas al gobierno federal, promover un federalismo de concertación con la Nación y con las provincias con diversos fines, reafirmar las facultades de policía e imposición provinciales en los establecimientos de utilidad nacional, concertar regímenes de coparticipación impositiva, realizar convenios internacionales respetando los límites impuesto por la Constitución Nacional, etc.[46]

Cabe citar a algunas constituciones que expresamente utilizan la denominación "cláusula federal" y que son anteriores a la reforma de 1994, como la de Córdoba (1987 con reforma parcial en 2001) en su art. 16. En este mismo sentido, la Constitución de Salta (1986 con reformas 1998 y 2021), art. 3; Río Negro (1988), art. 12; Tierra del Fuego (1991), art. 5 y San Luis (1987 reformas 2007 y 2011), art. 63. Mientras que otras, con similar contenido, no utilizan la denominación "cláusula federal", como la Constitución de Catamarca (1988), art.6. Se mantiene la tendencia de incorporar estas cláusulas federales luego de la reforma de 1994, con la misma modalidad de contenido y extensión considerables como en Chaco (1994), art. 13; Chubut (1994), art. 14; Formosa (2003), art. 6; Neuquén (2006), art. 8; Entre Ríos (2008) art. 8, entre otras.

Por otro lado, se destacan las cláusulas que reafirman la vigencia del orden constitucional y la defensa de la democracia, como luego se plasmará en el art. 36 de la carta nacional, fruto de la reforma de 1994. En este sentido, especial mención merece la Constitución de Misiones (1958/64 reforma parcial 1988)[47], que siendo de mediados del siglo XX ya contiene previsiones al respecto en cuanto dispone que "en ningún caso podrán las autoridades de la Provincia suspender la observancia de esta Constitución ni la de la Nación, ni la vigencia efectiva de las garantías y derechos establecidos en ambas" (art. 4). Se profundiza en las constituciones sancionadas a partir del retorno a la legalidad institucional y democrática, como son los casos de Jujuy (1986 reforma parcial en 2023), de Córdoba (1987 reforma parcial 2021) y de San Juan (1986 reforma parcial), que abordan la temática con extensión considerable, las primeras en su arts. 6 y 17 respectivamente, y la última a lo largo de ocho artículos (sección segunda, arts. 121 a 127) que contemplan la subversión del orden constitucional, el alzamiento, el derecho a resistir, las nulidades, responsabilidades y la inhabilitación perpetua que acarrean esos actos, la obediencia debida y las asociaciones inconstitucionales. Por su parte, la de La Rioja (1986 con reformas parciales 1998, 2002, 2008 y 2024) menciona el alzamiento (art. 12), la de Salta (1986 con reformas en 1998 y 2021), dentro del tratamiento de la titularidad y defensa de la soberanía incluye la vigencia de la Constitución (art. 2), etc. También la Constitución de

46 Ver el análisis de Pedro José Frías; *La regla federal en la Constitución provincial"* en Hernández, A. M. y Barrera Buteler, G. (coord.). *Derecho Público Provincial,* ob.cit.; pág. 282.

47 Pancallo DAgostino, M. Realidad actual de la Constitución de Misiones a cincuenta años de su sanción. En Midón, M. (director); *Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires Comentadas*; ob.cit.; pág. 311. También en Abalos, M. G. *Seis décadas de la Constitución de Misiones de 1958: balance y cuentas pendientes*. Suplemento de Derecho Constitucional, ED. 14 de junio de 2018, no. 14.427.

Chubut (1994), art. 17; Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1996), art. 4.; San Luis (1987 reformas 2007 y 2011), art. 62; Corrientes (2007), art. 35; Santiago del Estero (1986 reformas 1997 y 2005), arts. 13 y 15; Entre Ríos (2008) art. 6; Neuquén (2006), arts. 9 y 10, entre otras.

Novedosas se suponen también las cláusulas éticas contenidas, por ejemplo, en la Constitución de Chaco (1994) que dispone que:

> Es condición esencial para el desempeño de los cargos públicos la observancia de la ética. Atenta contra el sistema democrático quien haya cometido delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento patrimonial, y queda inhabilitado a perpetuidad para ocupar cargo o empleo público, sin perjuicio de las penas que la ley establezca. La Legislatura dictará una ley de ética pública para el ejercicio de las funciones. (Art. 11)

También la Constitución de Jujuy (2023) contiene un artículo referido a principios de ética pública indicando que:

> 1. Los magistrados y funcionarios del Poder Judicial, del Ministerio Público, Legisladores, funcionarios del Poder Ejecutivo, Concejales, Intendentes, Viceintendentes, vocales de Consejos Comunales y todos aquellos que tuvieren a su cargo la administración de fondos públicos, antes de asumir sus funciones, al menos una vez al año y al cesar en ellas deberán presentar una declaración jurada patrimonial ante la Oficina Anticorrupción. 2. La Legislatura debe sancionar una ley de ética para el ejercicio de la función pública que observe los principios de probidad, rectitud, prudencia, justicia, equidad, solidaridad social, idoneidad, responsabilidad y transparencia de los actos. Es aplicable a todo funcionario provincial que se desempeñe en nombre o al servicio de cualquier poder u órgano, o en la administración pública centralizada o descentralizada, de manera temporal o permanente, honoraria o remunerada, consignando especialmente los deberes, incompatibilidades y sanciones aplicables" (Art. 9).

Esta misma Constitución, dentro de la sección referida a los organismos de contralor, contiene un capítulo dedicado a la Oficina Anticorrupción[48].

Importante es también la cláusula del equilibrio fiscal en el sector público provincial y municipal que se incorpora como deber del Estado en beneficio de los habitantes (Salta, art. 70) y como derecho colectivo (Entre Ríos, art. 35). Por último, se destaca que la Constitución de Tierra del Fuego (1991) contiene una cláusula referida a la enseñanza de la Constitución, estableciendo

48 Capítulo cuarto. Oficina Anticorrupción. Art. 226. Autonomía funcional. La Oficina Anticorrupción es el órgano rector del Régimen de Ética Pública de la Provincia, con autonomía funcional e institucional, y está encargada de intervenir en la prevención e investigación de las conductas comprendidas en la Convención Interamericana contra la Corrupción, como así también de las violaciones a los deberes de los funcionarios públicos reñidas con la ética pública. El art. 227 se refiere a la integración.

que “el estudio de la Constitución será materia obligatoria en todos los niveles de la educación oficial y privada de la Provincia, exaltando su espíritu y normativa” (art. 12).

IV. El rescate valorativo de las identidades locales en el concierto federal colaborativo constituye la centralidad de esta obra. Resulta por ello un aporte formidable a la institucionalidad federal de la mano de la puesta en valor de las particularidades del constitucionalismo provincial y municipal, y específicamente del catamarqueño. Su consulta se tornará indispensable para los ámbitos públicos y privados, políticos y partidarios, profesionales y académicos como un instrumento de formación y transformación social, institucional y educativa.

Merecido reconocimiento a los profesores Marcelo Bernal y Gonzalo Salerno por la señera tarea realizada desde la conducción y el liderazgo con generosidad y apertura, y extensivas felicitaciones a cada uno de los valiosos autores.

El derecho público provincial y municipal argentino está de fiesta. Valga esta obra como una valiosa ofrenda a los 40 años de democracia ininterrumpida, a los 30 años de la reforma de 1994, así como a los 200 años del primer reglamento constitucional nacido en suelo catamarqueño[49].

Mendoza, agosto de 2024.

49 Bazán, A. R. *Historia de Catamarca.* Editorial Plus Ultra. Buenos Aires, 1996.

PRESENTACIÓN DE LA OBRA

Marcelo Bernal y Gonzalo Salerno

Este libro tiene su origen en la decisión institucional del Consejo Directivo de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Catamarca de incorporar, en la última reforma al plan de estudios de la carrera de abogacía, la asignatura Derecho Público Provincial y Municipal como parte del eje curricular de los estudios del derecho público, ubicada a continuación de los cursos dedicados al Derecho Constitucional.

Con esta medida, nuestra carrera de abogacía es una de las pocas del país, y de las primeras en la Región del NOA, en contar con una cátedra específicamente dedicada al estudio del derecho público subnacional argentino, teniendo como objeto de interés las instituciones de gobierno, las declaraciones, derechos y garantías y los mecanismos de coordinación intergubernamental existentes en nuestras 23 provincias, la Ciudad de Buenos Aires y los más de 2.300 municipios autónomos existentes a lo largo y a lo ancho de nuestro país.

Los inicios no fueron sencillos. Apenas organizado el primer equipo de cátedra y diseñado el programa de estudios de la asignatura, docentes y estudiantes debimos enfrentar una pandemia global y el enorme desafío de migrar nuestras prácticas de enseñanza y aprendizaje a formatos virtuales. Valga aquí un reconocimiento para los docentes que iniciaron el dictado de la materia en condiciones tan difíciles para todos, y en especial a la primera profesora titular de la cátedra, la Dra. María Gabriela Abalos.

Dada vuelta la página de la emergencia sanitaria, la cátedra empezó con el dictado presencial de la materia identificando como una necesidad, y también como una demanda específica de nuestros estudiantes, la de poder contar con un texto de cátedra que de manera unificada pudiera abordar los diferentes contenidos del programa. Esta demanda fue disparadora de un proceso de construcción colectiva de conocimientos que dio lugar al nacimiento, luego de tres semestres de trabajo de cátedra, de esta obra a la que hemos titulado *Derecho Público Provincial y Municipal de la Provincia de Catamarca*.

Agradecemos muy especialmente a los miembros de las diferentes cátedras de la facultad que han aportado su tiempo, su dedicación y sus conocimientos para que esta obra fuera posible. María Gabriela Abalos, Luis Andraca,

Verónica Ávila, Gina Bertolone, Facundo Díaz Araujo, Miguel Figueroa Vicario, Constanza Martínez, Cynthia Romero y Jorge Sosa, con quienes suscribimos esta presentación, hemos sido parte de un complejo pero enriquecedor proceso de trabajo conjunto que ha dado luz a esta obra que es original y pionera en su tipo en la provincia, y uno de los primeros libros de Derecho Público Provincial y Municipal con un enfoque en la realidad provincial y el derecho local que existen en el país.

Los destinatarios de este trabajo son nuestros estudiantes, pero estamos convencidos que también se constituirá en una obra de consulta para docentes, investigadores, operadores del derecho y responsables de la función pública de la provincia, siendo un compromiso colectivo de la cátedra el de actualizarla y enriquecerla de manera periódica.

El libro, generosamente prologado por la Prof. María Gabriela Abalos, consta de diez capítulos que coinciden con el programa de la asignatura. En ellos se analizan, de manera consecutiva e integrada, los debates más actuales sobre teoría federal y actualidad del federalismo en el planeta, para luego abordar el pasado y el presente del federalismo argentino, incluyendo el nuevo diseño de competencias emergente de la reforma constitucional de 1994. Posteriormente, y una vez presentada nuestra disciplina, se explicitan los elementos constitutivos del Estado provincial catamarqueño, los alcances y límites de la autonomía municipal y los mecanismos de reforma de la Constitución provincial. Acto seguido, diferentes aportes de nuestros docentes nos conducen a un análisis profundo del preámbulo, de las declaraciones, derechos y garantías y de los poderes del Estado provincial presentes en la Constitución de Catamarca.

Cerrado el análisis provincial, en un capítulo específico se expone la evolución histórica y el régimen de autonomía consagrado en la reforma de 1994 para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como ciudad-Estado federada, con caracteres propios y diferenciados tanto de nuestras provincias como de nuestros gobiernos locales.

A continuación, en dos nuevos capítulos se presenta al Derecho Municipal como disciplina con autonomía científica y pedagógica, para luego analizar en profundidad el fenómeno urbano como objeto de estudio y la evolución del instituto de la autonomía municipal en el país. Finaliza este tramo con un análisis de las competencias y atribuciones del municipio catamarqueño y el desarrollo de estas competencias autonómicas de los mismos en nuestro territorio provincial.

Un último capítulo aborda el intrincado problema de las relaciones intergubernamentales en nuestro país y los principios que deben regir todo diálogo intergubernamental, para luego analizar el incipiente nivel de desarrollo de las mismas, tanto en el eje Nación-provincias como en el de los gobiernos provincial y municipales, y la primacía en la mayor parte de ellos de vínculos informales por sobre aquellos que están debidamente institucionalizados.

El conjunto de la obra cuenta con rigor científico y metodológico, actualidad y pertinencia, y creemos sinceramente que es un aporte valioso, crítico y situado que representa un aporte significativo para los estudios del derecho constitucional subnacional argentino desde la particular perspectiva de la Provincia de Catamarca.

Una última decisión de los autores es que esta obra esté disponible de manera gratuita en un formato de acceso abierto como libro digital, conscientes de las dificultades económicas que atraviesa nuestra sociedad y que los formatos de acceso abierto facilitan una mayor circulación de los contenidos. Esperamos que los lectores de este libro puedan compartir nuestra mirada acerca de ella, y que pueda ser de utilidad por mucho tiempo en nuestras cátedras y en nuestros debates acerca de un país más federal, más homogéneo y capaz de cumplir con nuestros mejores sueños y anhelos.

CAPÍTULO PRIMERO

EL ESTUDIO DEL DERECHO PÚBLICO PROVINCIAL. EL FEDERALISMO Y LOS SISTEMAS POLÍTICOS FEDERALES

Marcelo Bernal y Constanza Martínez

1. El derecho público provincial. Concepto. Objeto y método. Su autonomía científica. Fuentes. 2. Los sistemas políticos federales. Teoría del federalismo. Principales características de los federalismos actuales. Países federales, federo-regionales o en procesos de devolución de competencias. Las confederaciones sobrevivientes. 3. Principios del Estado federal. Distribución de competencias. Soberanía y autonomía de los socios. Descentralización. Coordinación. Cooperación. Subsidiaridad. Solidaridad

1. El derecho público provincial

Marcelo Bernal y Constanza Martínez

Concepto

El derecho público provincial es una disciplina con autonomía científica y didáctica que se inserta en el estudio troncal del derecho público en las carreras de abogacía de nuestro país como una continuidad del derecho constitucional del poder y de los derechos humanos. Tiene su continuación natural en el estudio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los gobiernos municipales, conformando una asignatura presente en muchos planes de estudios de carreras jurídicas en el país, generalmente bajo el nombre de derecho público provincial y municipal.

Como primera aclaración quisiéramos señalar que, aunque existen muchos autores que señalan que derecho público provincial y derecho municipal son dos asignaturas subsumidas en una, hoy la tendencia general en las principales universidades del planeta es apartarse de la rigidez de modelo de materias o asignaturas hacia un esquema de contenidos, núcleos temáticos y competencias a desarrollar por parte de los estudiantes. Por ello es que preferimos destacar la importante decisión de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Catamarca de incluir a derecho público provincial y municipal como parte del plan de estudios de la carrera de abogacía.

Entrando en tema, Juan Bautista Alberdi es sin duda el pionero del estudio del derecho constitucional de las provincias a partir de la publicación de la obra fundacional de la disciplina titulada *Elementos de derecho público provincial para la República Argentina*, publicada en Valparaíso (Chile) en 1853, en donde se marcaba una hoja de ruta para posteriores autores, señalando que la disciplina se orientaba a:

> (...) conocer y fijar de un modo práctico lo que es el dominio del derecho provincial, y lo que corresponde al derecho de la Confederación toda, establecer con claridad material la línea de división que separa lo provincial de lo nacional es dar el paso más grande hacia la organización del gobierno común y del gobierno de cada provincia. (En Hernández, 2009: 319)

La primera cátedra de Derecho Público Provincial surge en 1907 en la Universidad Nacional de Córdoba bajo la tutela de Arturo Mateo Bas, importante jurista y político de dicha provincia, siendo continuador de esta trayectoria Juan A. González Calderón, primer titular de dicha cátedra en la Universidad Nacional de La Plata (1912). Fueron referentes en la disciplina a lo largo del tiempo, y quienes bregaron por su incorporación a los programas de las carreras de abogacía del todo el país, notables juristas como Adolfo Korn Villafañe, Clodomiro Zavalía, Segundo V. Linares Quintana, Pedro José Frías y, más cercanos en el tiempo, Antonio María Hernández, Horacio Rosatti, Guillermo Barrera Buteler, Ricardo Mercado Luna, María Gabriela Abalos, entre otros.

Existe también un debate abierto acerca del nombre más adecuado para la asignatura, que va desde Derecho Constitucional de las Provincias y de la CABA; Derecho Constitucional Federal; Derecho Constitucional Subnacional, entre otras denominaciones, aunque hay coincidencia en que se mantiene la denominación de Derecho Público Provincial en homenaje a Alberdi, fundador de la disciplina.

De las múltiples definiciones formuladas a lo largo del tiempo, adoptamos como concepto el propuesto por Hernández (2009: 322), quien define al derecho público provincial como la rama del derecho público que estudia las constituciones de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el deslinde de competencias dentro del Estado federal y las relaciones interjurisdiccionales de estos entes interestatales, hasta el nivel internacional inclusive, con análisis comparado.

Objeto

De la definición de la disciplina se desprende que su principal objeto de estudio son las 23 constituciones provinciales y el estatuto organizativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante CABA) tanto en su configuración actual, su concepto formal y material, y su evolución a través del tiempo.

Ello implica abordar un amplio campo de estudios que incluye las instituciones políticas y jurídicas de cada una de nuestras jurisdicciones; los catálogos de declaraciones, derechos, deberes y garantías previstos en ellas; las políticas especiales plasmadas en esas leyes fundamentales y que recogen las particularidades territoriales propias de un Estado federal y los principios que rigen las administraciones públicas provinciales y sus vínculos verticales (con el gobierno nacional y con sus municipios) u horizontales (con el resto de las provincias o en un esquema de integración regional).

El elemento o eje articulador de nuestra disciplina, y su engarce con el derecho constitucional y con el derecho municipal es, sin dudas, el federalismo. Ello exige un estudio profundo, histórico, evolutivo y comparado del Estado federal en el país y el mundo y cómo, a partir de su vigencia, se lleva a cabo un deslinde o delimitación de competencias entre cada uno de los niveles de gobierno de nuestro país. Ello conlleva un continuo ida y vuelta con contenidos ya desarrollados en la asignatura Derecho Constitucional que son revisados y ampliados en Derecho Público Provincial.

En esta obra también se analizan en profundidad las relaciones intergubernamentales que canalizan los vínculos en todo Estado federal, tomando como referencia la trascendente reforma constitucional de 1994 que da origen a un federalismo moderno, de bases cooperativas y de carácter multinivel. La devolución de competencias hacia las provincias, la ampliación del campo de materias compartidas y concurrentes entre el gobierno nacional y los de las provincias, junto con el reconocimiento de la autonomía de la CABA y de los más de 2.500 gobiernos municipales existentes en el país son parte de los temas más actuales y relevantes a la hora de dar vida a ese diseño federal emergente en 1994.

También debe destacarse que dicha reforma amplía el campo de interrelación entre las provincias mediante la posibilidad de la integración regional o a través del reconocimiento de un espacio de acción de carácter supraestatal en donde pueden llevar adelante sus agenda de cooperación tanto provincias como municipios, en tanto no se invadan competencias nacionales en el marco las relaciones exteriores del país, no se afecten las facultades delegadas al gobierno nacional o el crédito público de la Nación.

El conjunto de los temas expuestos hace que el objeto de estudio de la materia sea actual, novedoso, atractivo para el estudiante y para la ciudadanía en general y trascendente para llevar adelante el cometido de vivir en un país con igualdad real de oportunidades en todo su territorio, con similar desarrollo de provincias, regiones y gobiernos municipales y con indicadores de calidad de vida que tiendan a ser más homogéneos que los que tenemos actualmente.

Método

En este punto quisiéramos marcar alguna diferencia con los distintos abordajes existentes en la doctrina acerca del método de estudio de nuestra disciplina.

Coincidimos con Hernández, Barrera Buteler, Frías, etc., que en la actualidad prima el método realista e interdisciplinario de nuestra materia, es decir, que se estudian las instituciones en su formato normativo, pero también en la real vigencia de las mismas, y que para ello se asimilan al derecho público aportes de la ciencia política, la sociología, las finanzas públicas y las ciencias de la administración pública, entre otras.

Sin embargo, pretendemos señalar que actualmente se destacan en el marco de los estudios sobre federalismo en el planeta los estudios de caso en profundidad, los estudios comparados y la triangulación metodológica, entendida como la vinculación y combinación de diferentes metodologías de investigación, tanto de naturaleza cuantitativa como cualitativa.

Con respecto a los estudios comparados, y al no existir formatos federales únicos u homogéneos en el mundo, la idea de comparar consiste en un esfuerzo constante de generalizar, descomponer, desagregar y volver a hilar aquellos puntos significativos de cada una de esas trayectorias que puedan representar un aprendizaje, una fortaleza institucional o una experiencia de coordinación digna de ser estudiada y, con particularidades, asimilada en otros contextos (Bernal, 2018: 18).

Ceijas Villadangos (1999: 64) nos dice que las comparaciones pueden ayudarnos de diferentes formas. Nos pueden permitir prevenir con más claridad las consecuencias de la adopción de acuerdos concretos. A través de la identificación de similitudes y diferencias puede prestarse atención a ciertos aspectos de los acuerdos adoptados, circunstancias que de otro modo pudieran pasar desapercibidas. Más aún, las comparaciones pueden sugerir lecciones positivas y negativas; se puede aprender no solo de los éxitos, sino también de los desaciertos de otras federaciones y de los mecanismos y procedimientos que han empleado para afrontar los problemas.

En los tratados y manuales de derecho público provincial existentes en el país creemos, humildemente, que existe un error metodológico y didáctico que no ayuda al aprendizaje de los alumnos. En los estudios comparados, una primera definición siempre ha sido delimitar y justificar las unidades de análisis, siendo los caminos por seguir analizar pocos casos en profundidad o, en su defecto, el conjunto de las unidades subnacionales de manera más superficial. En cambio, es práctica generalizada ver que cuando se abordan temas como, por ejemplo, el amparo en las provincias, los derechos y deberes del ciudadano, los mecanismos de democracia semidirecta o los organismos de control, se citan como ejercicio enciclopédico los textos de siete u ocho constituciones provinciales sin justificar por qué se las selecciona y cuál es la utilidad de dicha comparación, la que suele exigir tediosos ejercicios de memoria para los estudiantes, sin utilidad práctica ni justificación pedagógica.

Por ello, en esta obra y en el programa de la asignatura Derecho Público Provincial y Municipal para la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Catamarca hemos decidido evitar este tipo de fatigosas comparaciones,

eligiendo abordar en profundidad el estudio de caso de la Provincia de Catamarca, sus instituciones, su parte dogmática y los vínculos intergubernamentales que devienen de su Ley Suprema, priorizando el estudio crítico y situado en la realidad provincial.

Su autonomía científica

Los argumentos expuestos en los puntos anteriores eximen de justificar la autonomía científica y didáctica del Derecho Público Provincial. Tiene un campo de estudios propio, se interrelaciona con las diferentes ramas del derecho público y de otras disciplinas afines y permite ampliar los análisis sobre las instituciones subnacionales propias de todo federalismo.

Por ello, y dada la relevancia de estudiar en profundidad la realidad de cada una de las 24 jurisdicciones, es que un creciente número de universidades públicas y privadas del país han incorporado a sus planes curriculares esta asignatura[1], aunque lamentablemente en muchas universidades sigue formando parte de la materia Derecho Constitucional o incluso de Derecho Administrativo, desconociendo la importancia de que cada estudiante profundice el estudio y el análisis de las instituciones, las declaraciones, derechos y garantías de la provincia donde vive o donde ha decidido materializar su proyecto de vida.

Fuentes

Las fuentes de nuestra disciplina señaladas por Hernández (2009: 328) son: a) La Constitución Nacional, b) los tratados internacionales, c) las leyes del Congreso dictadas en consecuencia de la Constitución, d) las constituciones provinciales y de la CABA, e) los tratados interprovinciales, f) las leyes de dichas entidades federativas, g) la jurisprudencia, h) la fisonomía y antecedentes de cada una de las provincias y de la CABA, i) la doctrina y j) el derecho comparado.

Si bien seguiremos esta clasificación, insistimos en señalar que evitaremos los análisis comparados de fuentes provinciales y haremos énfasis en el análisis de la Constitución de Catamarca y de las leyes que en consecuencia de ella ha dictado a través de los años la Legislatura Provincial.

a) La Constitución Nacional

En tanto ley suprema y fundante del resto de nuestro ordenamiento jurídico, de ella devienen el reconocimiento de los diferentes niveles de gobierno

1 Hernández (2009: 328) presenta un listado de casas de estudios del país donde existe la asignatura Derecho Público Provincial y Municipal, entre las que señala: las universidades nacionales de La Plata, Córdoba, Litoral, Cuyo, Nordeste Comahue, La Rioja y Lomas de Zamora; La Pampa y Buenos Aires -como materia optativa-, y las universidades privadas Católica de Córdoba, Católica de Santa Fe, Católica de Salta, Católica de Mendoza, Belgrano Morón, Empresarial Siglo 21, Blas Pascal y Cuenca del Plata.

de nuestro Estado federal (nacional, provincial, CABA y municipios autónomos) y el deslinde o delimitación de competencias entre los socios de la relación jurídica federal. Encontraremos cláusulas federales o que hacen a la distribución de materias y competencias por niveles de gobierno a lo largo de todo su articulado, tanto en la parte dogmática como en la parte orgánica.

En el apartado titulado Gobiernos de Provincia (arts. 121 a 129) se sitúan algunas de las normativas más relevantes de contenido federal, más allá de que otras de gran importancia se encuentran dispersas en el resto del articulado de nuestra norma fundamental, abordando de manera directa o indirecta temáticas de naturaleza federativa.

b) Los tratados internacionales

La reforma constitucional de 1994 cambió sustantivamente el orden de prelación de las normas de nuestro sistema jurídico al dotar de jerarquía superior a las leyes a los tratados internacionales, tratados de integración y concordatos con la Santa Sede, y al poner en el techo del bloque de constitucionalidad —a la par de la propia CN— a los tratados internacionales en materia de derechos humanos listados en el art. 75, inc. 22, y a los que a futuro incorpore el Congreso federal por el mecanismo previsto en la misma norma.

Esta necesaria adaptación a los cambios globales que se venían gestando dio paso a un sistema jurídico global crecientemente complejo, interrelacionado, interdependiente y convencido de la defensa a escala planetaria de los DDHH relevantes.

La Argentina forma parte de este consenso global, adaptando su norma fundamental a estos cambios, los que impactaron también en el derecho público subnacional en, por lo menos, tres aspectos. El primero de ellos es que ahora somos parte de un sistema global y uno interamericano de tutela de los derechos fundamentales cuya vigencia alcanza todo el territorio nacional, y los mismos deben ser garantizados por todos los órdenes de gobierno de nuestra federación. El fundamento jurídico deviene de la denominada Cláusula Federal (art. 28, inc. 2) de la Convención Americana de Derechos Humanos, que impone al gobierno nacional la obligación de adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de este acuerdo en todo el territorio del país. El segundo, ya anticipado, es la primacía del derecho internacional por encima de las normas generales del Congreso. Y el tercero, es la posibilidad de nuestro país de formar parte de procesos de integración en condiciones de reciprocidad e igualdad que deleguen jurisdicción y competencia en instancias supraestatales, como es nuestro estratégico proyecto regional del Mercosur. Ello conlleva la posibilidad de que existan normas que devengan de dicha pertenencia a un espacio común que sean de aplicación directa, inmediata y con primacía sobre nuestro derecho interno, es decir, una nueva forma de entender al municipio, a la provincia y a la región insertas en una escala aún más amplia de la integración.

c) Las leyes del Congreso dictadas en consecuencia de la Constitución

Estas normas son aquellas aprobadas por el Congreso en respuesta a un mandato constitucional de legislar, por lo que no deben ser confundidas con las leyes nacionales comunes. De ello deviene que es un error suponer que una norma federal tiene primacía sobre el derecho provincial o municipal por su condición de tal, ya que, si la misma avanza sobre competencias constitucionalmente reservadas para los gobiernos subnacionales, es la ley nacional la que debe ser declarada inconstitucional en todo lo que ella avance sobre competencias que le son ajenas.

d) Las constituciones provinciales y de la CABA

Nuestros debates fundacionales se dieron entre las 13 provincias que preexistían a la fecha de la sanción de nuestra Constitución Nacional. La mayoría de ellas ya contaban con textos constitucionales propios que formaron parte de los antecedentes y de los debates del proceso constituyente federal. Luego de 1853, las provincias adaptaron sus constituciones a la federal, con sus reformas de 1860 y 1866. A lo largo del tiempo se llevaron adelante sucesivas reformas a dichas constituciones ajustándolas a la llegada del constitucionalismo social, mientras que a mediados del siglo pasado se inicia el proceso de provincialización de los territorios federales y, junto con ello, la sanción de las constituciones de las nuevas provincias argentinas. Finalmente, con la recuperación democrática varias provincias modificaron sus constituciones adoptando las nuevas tendencias del constitucionalismo actual de los derechos humanos, sirviendo de antesala a la reforma nacional de 1994. Con posterioridad, varias provincias tuvieron que implementar reformas a sus textos constitucionales para alinearse con la nueva norma fundamental.

Cada una de las 23 constituciones provinciales y sus sucesivas reformas, como el estatuto organizativo de CABA (aún sin reformas desde su sanción) forman parte del corpus de estudio del Derecho Público Provincial. En nuestra asignatura, y siendo coherentes con la idea de desarrollar un estudio de caso, analizaremos en profundidad la Constitución de la Provincia de Catamarca y las reformas a dicha norma que la trasladaron en el tiempo hasta su redacción actual. En el capítulo séptimo de este libro se abordará también el estudio de las instituciones fundamentales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

e) Los tratados interprovinciales

Los tratados interprovinciales tienen un dilatado recorrido histórico en nuestro país. Muchos de ellos son rescatados por el Preámbulo de nuestra CN al señalar la relevancia normativa del cumplimiento de los pactos interprovinciales preexistentes. El art. 125 prevé que las provincias puedan establecer tratados para fines parciales de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso federal; mientras

que el 124 les permite crear regiones para el desarrollo económico y social, y celebrar convenios internacionales. Por su parte, el art. 75 constitucionaliza la figura de la ley-convenio, en este caso como herramienta para posibilitar el acuerdo fiscal federal a través de una ley convenio de coparticipación.

Todos estos acuerdos interjurisdiccionales son prácticas habituales en la mayoría de los federalismos del planeta. En nuestro país tuvieron mayor relevancia en los años cincuenta y sesenta del siglo pasado (en la denominada etapa del "desarrollismo"), y luego con la recuperación democrática, a partir de 1983. No obstante, no tienen el número ni la importancia que deberían tener como cauce natural por donde tramitar acuerdos entre provincias vecinas o con intereses comunes en amplias materias de gobierno. El proceso de recentralización que padece el país en las últimas décadas ha reducido notablemente este tipo de acuerdos, que deberían ser mucho más habituales entre nuestros Estados subnacionales.

f) Las leyes de las entidades federativas

Las leyes provenientes de las legislaturas provinciales y de la CABA también son fuentes directas y relevantes del derecho público provincial. Como señalamos, en esta materia priorizaremos el análisis de las leyes catamarqueñas más relevantes sancionadas en consecuencia de la Constitución provincial. Destacamos como leyes de principal interés para nuestra materia la Ley 4640 Orgánica Municipal y Régimen Comunal con sus modificatorias; la Ley 5174 de Coparticipación Municipal de Impuestos con sus modificatorias y el régimen excepcional hoy vigente; el Decreto Ley 4628 Electoral Provincial y sus modificatorias; la Ley 5796, Ley Impositiva, entre otras que se abordarán en el cursado de la materia.

g) La jurisprudencia

Los magistrados de las justicias provinciales llevan adelante en su tarea cotidiana el control de constitucionalidad y de convencionalidad, al interpretar y aplicar la normativa vigente. Los tribunales superiores o cortes provinciales operan dirimiendo conflictos de intereses o de competencias dentro del Estado provincial, siendo de relevante importancia esta tarea. Finalmente, la CSJN, de manera directa o como tribunal de alzada, cumple su rol de intérprete final de la CN y de garante del reparto de competencias que deviene de ella. El análisis conjunto e integrado de toda esa jurisprudencia es fuente de especial trascendencia para nuestro campo disciplinar.

h) La fisonomía y antecedentes de cada una de las provincias y de la CABA

Aquí Hernández (2009: 335) justifica la importancia de estudiar de manera histórica y evolutiva los antecedentes que fueron dando lugar a los cambios

en los diseños constitucionales provinciales y de la CABA a través del tiempo, intentando interpretar adecuadamente los cambios de época, las tendencias en curso a nivel nacional e internacional, como así también las particularidades y la cultura política de cada una de nuestras unidades constitutivas.

i) La doctrina

La opinión agregada a través del tiempo, los debates y cruces de miradas de los principales autores del derecho público han ido acumulando un material de análisis que va configurando el campo de la disciplina, habiendo sido citadas en la primera parte de este capítulo algunas de las voces más importantes de la materia.

j) El derecho comparado

El análisis comparado puede abarcar algunas o todas las federaciones existentes, o pueden tener naturaleza interna, comparando dentro de cada federación al conjunto o a un grupo de entidades subnacionales. A la hora de comparar, insistimos en este aspecto, es necesario justificar debidamente qué se pretende comparar, cómo se justifica el recorte o selección de las unidades a comparar y a qué preguntas de investigación se intenta brindar respuestas. Los estudios federales comparados tienen en la actualidad un fuerte auge y figuran en el tope de las agendas de investigación en ciencia sociales a lo largo del planeta.

2. Los sistemas políticos federales[2]

Marcelo Bernal

Teoría del federalismo

Las revoluciones inglesa, francesa y norteamericana representan una bisagra en nuestras sociedades modernas, dado que de ellas devienen el gobierno limitado, el *rule of law*, los principios generales de los sistemas representativo y republicano, y una constelación de aportes intelectuales que nutren aún hoy los principales debates de las ciencias sociales. En particular, el proceso de independencia de Estados Unidos (EEUU), y los originales debates acerca de un nuevo modelo de gobernar nuestras sociedades, nos legaron buena parte de las instituciones que forman parte de nuestros diseños constitucionales actuales.

El proceso constituyente norteamericano tiene como hito a la Declaración de la Independencia del 4 de julio de 1776, texto que presenta por vez primera

2 Este punto ha sido elaborado en base al texto del estudio introductorio del libro de Bernal, M. (Dir.), *Un federalismo en pausa. Normas, instituciones y actores de la coordinación intergubernamental en Argentina.* Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba y EUDEBA. Córdoba, 2020. El mismo ha sido revisado, actualizado y ampliado para esta obra.

aportes claves para el constitucionalismo moderno. Posteriormente, las constituciones estatales promulgadas entre 1776 y 1783 por las colonias abrazan un gobierno limitado con características específicas y que se diferencian del modelo inglés. En paralelo, el Congreso Continental encargaría a una comisión de expertos en 1777 la redacción de los que serían los Artículos de la Confederación, primer intento de creación de un gobierno central con poderes limitados. Al decir de Jiménez Asencio (2005: 56-57), el resultado de este diseño institucional era bien obvio: los estados seguían sosteniendo su soberanía, libertad e independencia, con lo cual la confederación se articulaba como una instancia de poder débil. En dicho sentido, la misma se constituía más en una "unión de amistad" que establecía una apariencia de gobierno nacional. Ni que decir tiene que con este esquema de distribución de poder los problemas se multiplicaron y la insatisfacción sobre el funcionamiento de las instituciones confederadas se volvía notable en algunos segmentos de la población.

Ese déficit funcional del sistema confederal llevaría a la convocatoria del Congreso Constituyente de 1787, referencia insoslayable de todas las constituciones latinoamericanas posteriores. Luego de extensos e intrincados debates acerca de los grados de centralización/descentralización que debiera tener el nuevo diseño, los acuerdos alcanzados en el denominado *Compromiso de Connecticut* abrieron la puerta a la aprobación de la Constitución vigente.

Sostiene Blanco Valdés (2012: 50) que, junto al presidencialismo republicano y el control judicial de la constitucionalidad, el sistema federal va a ser una de las tres grandes contribuciones del constitucionalismo estadounidense al acervo común del constitucionalismo occidental. En igual sentido se expresa el clásico prólogo a la versión en español de *El Federalista* publicada por el Fondo de Cultura Económica de México, en donde se analizan los textos de Hamilton, Madison y Jay, insumos invaluables en el proceso de ratificación del texto aprobado por los 13 estados de la Unión. Allí, Velasco (1943: 23) señala que, apenas menos importantes que el gobierno limitado y el sistema representativo son el Estado federal, el régimen de división de poderes, con su corolario del sistema presidencial, la enunciación en la ley fundamental de los derechos individuales y, por último, la creación de un Poder Judicial independiente encargado de asegurar el equilibrio de todo el sistema.

La preocupación del constituyente norteamericano fue la de reemplazar la figura del monarca por un funcionario nacido del espíritu republicano, pero generando figuras presidenciales fuertes que, mediante una acumulación de atribuciones constitucionales, privaran al país de gobiernos débiles e incapaces de garantizar la estabilidad política, la ampliación del territorio y la conversión de EEUU en una potencia económica y militar de alcance regional. No obstante, con sabiduría, los convencionales escaparon al formato tradicional de división de poderes anglosajona, soporte de gobiernos parlamentarios en donde se confunden las funciones ejecutivas y legislativas, y también del modelo puro y aséptico de división de poderes que emergía de la literatura política de la Francia

revolucionaria. Hay aquí otro producto genuinamente original del texto constitucional norteamericano, que es el modelo de frenos y contrapesos (*checks and balances*), que habilita procesos e instrumentos de control cruzado horizontales y verticales entre los poderes del Estado y entre los Estados miembros.

Según Gardner (2005: 81), el aporte extraordinario de Madison fue el diseño constitucional de la república federal que limitase al poder no solo en forma horizontal —entre Legislativo, Ejecutivo y Judicial—, sino además en forma vertical, entre gobierno federal y Estados. El federalismo sirve de principio guía del diseño del constitucionalismo americano de dividir el poder entre diferentes niveles de gobierno, y dando a cada nivel de gobierno, estadual y nacional, poderes sustanciales para permitir que cada uno pueda monitorear y controlar los abusos del otro.

Jiménez Asencio (2005: 57-58) afirma que,

> (...) todos estos descubrimientos tuvieron cabida en la Constitución de 1787 porque, salvando el espinoso tema de la esclavitud, la sociedad norteamericana ofrecía una situación de homogeneidad social inexistente en Europa, sin la rémora de los estamentos ni de los privilegios de carácter feudal a los que ellos se anudaban (...) Al desligarse de la Corona Británica, el terreno estaba expedito para poner en marcha una inédita república presidencialista, legitimada democráticamente (...) A todo ello habría que añadir de inmediato la configuración, también inédita, de un modelo de Estado federal, que inauguraba una forma territorialmente compuesta del Estado que aunaba en su seno la unidad con la diversidad.

Sin embargo, el modelo federal norteamericano no tuvo una recepción masiva en el mundo hasta la segunda mitad del siglo XX, y con anterioridad fue entendido como una particularidad de los procesos de descolonización latinoamericanos y de países otrora dependientes del *Commonwealth*, mientras que en Europa destacaba principalmente la experiencia de la Confederación Suiza.

Como veremos más adelante, el diseño estatal federal se consolida en alrededor de treinta países del planeta y pasa a ocupar centralidad en las agendas de investigación mucho tiempo después, a partir de los paralelos proceso de integración supraestatal y de descentralización en el ámbito subnacional, los grandes avances científicos y tecnológicos alrededor del planeta que significaron un cambio de paradigma productivo, y las irrefrenables tendencias hacia una interdependencia económica y financiera global que ha caracterizado a las décadas más recientes.

Principales características de los federalismos actuales

En coincidencia con Hernández (2009: 15), partimos de la necesidad de aclarar que existen en el término *federalismo* ciertas ambigüedades y que es necesario utilizarlo con el cuidado necesario. Y por ello es correcto referirnos a *los*

federalismos, ya que es difícil definir un modelo general, pues cada federalismo tiene particularidades distintivas (históricas, geográficas, culturales, económicas, jurídicas y políticas) que nos obligan a precisarlo: federalismo argentino o norteamericano, o suizo, o canadiense, etc. Simplemente a modo de presentar el concepto traemos algunas definiciones clásicas sobre el tema que abren hilos para el debate.

Anderson señala como características de un gobierno federal

> (...) la existencia de por lo menos dos órdenes de gobierno, uno para todo el país y otro para las regiones (...), una constitución escrita, algunas de cuyas partes no son reformables unilateralmente por el gobierno federal, una constitución que atribuye formalmente poderes legislativos, incluidos los fiscales, a los dos órdenes de gobierno, con la garantía de una cierta autonomía auténtica para cada orden (...), normalmente se establece una organización especial, sobre todo de la Cámara Alta, para la representación de las unidades constitutivas en las instituciones centrales clave a fin de permitir la participación regional en la toma de decisiones a nivel central (...), un árbitro de procedimiento para la resolución de conflictos constitucionales entre los gobiernos, una serie de procesos e instituciones para facilitar o establecer relaciones entre los gobiernos (...), y la coexistencia de órdenes de gobierno responsables antes sus respectivos electorados. (Anderson, 2008: 21-22)

En igual sentido, Friedrich dice que la federación es un proceso por el cual un cierto número de organizaciones políticas separadas, trátese del Estado o de cualquier otra clase de asociación, se ponen de acuerdo para resolver sus problemas en común, es decir, para adoptar políticas comunes y adoptar decisiones comunes concernientes a sus problemas comunes; la federación es también el proceso por el cual una comunidad política, organizada según un modelo unitario, se descentraliza y divide en un cierto número de subcomunidades políticas distintas y separadas, con el fin de alcanzar un nuevo orden en el cual las comunidades diferenciadas, en adelante organizadas separadamente, son capaces de solucionar separadamente los problemas que no son comunes (en Filibi López, 2009: 165).

Finalmente, citamos a Watts (1999: 115), quien nos señala que la característica esencial de las federaciones es que están compuestas por dos o más órdenes de gobierno operando dentro de un marco constitucional, con un orden de gobierno compartido a través de instituciones comunes para ciertos propósitos específicos, y con el otro orden (u órdenes) de propio gobierno regional o local de las unidades constituyentes para ciertos propósitos específicos.

En resumen, es común a los actuales modelos de Estado federal la existencia de:

- un gobierno nacional limitado, caracterizado por una división horizontal de poderes en su seno (funciones ejecutiva, legislativa y jurisdiccional),

con mecanismos de controles cruzados entre ellos (tales como el juicio político, la intervención federal, el veto presidencial a las normas que sanciona el Congreso, el control jurisdiccional de constitucionalidad, etc.);
- una división vertical del poder en el territorio, con el reconocimiento de diferentes grados de autonomía de los niveles estatal y local de gobierno, entre los cuales emerge un diseño constitucional de distribución de competencias;
- generalmente existe un poder legislativo bicameral, con una representación bifronte de los intereses de los sujetos o entidades federales (tradicionalmente el Senado) y del pueblo de la Nación (cámara de representantes, diputados o similar), junto con un proceso de formación de las leyes que exige la agregación de preferencias en base a estos intereses de carácter mixto;
- un acuerdo fiscal federal que determina las potestades tributarias, los mecanismos de recaudación y la distribución del gasto público por niveles de gobierno, conforme los servicios que presta cada uno de ellos;
- un poder judicial profesional y que en su cúspide cuenta con un tribunal con competencia originaria en materia federal que funciona como árbitro de las diferencias entre los socios a modo de intérprete final; y
- un conjunto de normas, instituciones, procesos y actores que dan vida a los vínculos interjurisdiccionales propios de todo Estado federal, y que ocupan el campo de estudio de las relaciones intergubernamentales.

Otro aspecto por considerar es que el federalismo ha sido —desde su concepción inicial— una forma de organización del Estado que tiene como presupuesto un diseño de tipo democrático. Al respecto, Gibson y Calvo (2004: 108) señalan que al federalismo se lo considera directamente relacionado con las prácticas democráticas, ya sea desde la perspectiva que observa a los gobiernos locales como más responsables hacia los ciudadanos individuales que los gobiernos nacionales, como desde aquella visión que ve en esos gobiernos baluartes democráticos contra los abusos de un Estado central. El federalismo, o la descentralización de los sistemas federales, es por lo tanto considerado como una consecuencia institucional de la ola contemporánea democratizadora que está esparciéndose en gran parte del mundo en vías de desarrollo.

Finalmente, Tajadura y Bárcena destacan, por un lado, que:

> (...) el federalismo se sustenta en una cultura política: la del pacto y el entendimiento, la del diálogo constructivo y la de la búsqueda constante del interés general de la Federación. Esa cultura política se refleja en lo que los teóricos del federalismo denominan principio de lealtad o de confianza federal. También señalan que otra nota caracterizadora del federalismo es la racionalidad, lo que exige prescindir de cualquier prejuicio centralista o autonomista (...). Esa racionalidad inherente al federalismo trae causa de su comprensión como una técnica o instrumento al servicio de un fin. Dicho

> con otras palabras, el federalismo no es un fin en sí mismo, sino una técnica, una forma de organizar el poder del Estado cuyo objetivo último es el logro de la mayor eficacia en la prestación de los servicios, y la mayor cohesión social, jurídica y política posible (2014: 33-35).

Países federales, federo-regionales o en procesos de devolución de competencias. Las confederaciones sobrevivientes

Mucho se ha debatido acerca de las razones por las que el federalismo fue adoptado por muchos países, y también protagonista de un resurgimiento —luego de un letargo de décadas— que se exterioriza por medio de los procesos de devolución de competencias, descentralización de funciones y reconocimiento del autogobierno local y regional que decenas de Estados de formato tradicionalmente centralizado se encuentran llevando adelante. Seguramente la explicación radica en que las grandes transformaciones a escala global vividas en las últimas cinco décadas han demostrado que el federalismo ha sido más dúctil y eficaz para lidiar con el cambio y con las fuerzas transformadoras que han atravesado al Estado y que han caracterizado la llegada del nuevo siglo.

De la mano de los procesos de descolonización acontecidos en África, Asia y Medio Oriente desde mediados del siglo XX, y con la posterior apertura a la democracia de los países de Latinoamérica, Europa del Este y de muchos países del Asia - Pacífico, los nuevos ensayos constitucionales rescataron al federalismo como la herramienta de construcción de acuerdos territoriales que garantiza de manera más satisfactoria el reconocimiento de la diversidad organizativa, en el marco de un mundo crecientemente interdependiente e interrelacionado. Como dijimos anteriormente, hoy más de 25 países del planeta abrazan modelos federativos, y más del 40% de la población global vive ya bajo sistemas federales.

El federalismo se ha mostrado igualmente eficaz en países con una extensión geográfica significativa (Estados Unidos, Rusia, México, Brasil, Canadá, India, Argentina, etc.) como en otros muy pequeños (desde Suiza, hasta Islas Comoros o Micronesia). También ha contado con ductilidad suficiente para lidiar con realidades nacionales complejas en donde emergen reclamos identitarios, nacionalidades subyacentes, diferencias étnicas, religiosas y de clases sociales, etc. (Anderson, 2008: 38). Finalmente, el federalismo es el formato de organización estadual que mejor se ha acomodado frente a los procesos de formación de bloques regionales y a la integración supraestatal.

Es que en una etapa histórica en que asistimos a un proceso de reconfiguración funcional del territorio a escala global de dimensiones antes nunca vistas, son los principios federativos los que mejor asimilan las fuerzas y tendencias contradictorias que pugnan por imponerse, a través de herramientas como la subsidiariedad, la cooperación, la articulación multinivel y la solidaridad entre los territorios, compatibles tanto con la idea de la descentralización como con la de la supraestatalidad.

Saskia Sassen (2006: 102) señala al respecto que:

> (...) las transformaciones en el Estado-Nación representan un factor fundacional de la era global que hoy atravesamos. Desde la perspectiva del territorio, la autoridad y los derechos, esta transformación adopta la forma de un reensamblaje de determinados elementos en nuevas configuraciones desnacionalizadas que pueden operar a nivel subnacional, nacional o global. La instancia de desensamblaje, aunque parcial, desnaturaliza aquello que se ha naturalizado, muchas veces de manera inconsciente, es decir, la constitución nacional del territorio, la autoridad y los derechos, y la concepción de que lo global representa la ruina de estos elementos.

Un dato singular de nuestro tiempo es la centralidad política que, paradójicamente, la globalización otorga a las instancias de organización territorial subnacionales. Regiones, provincias y municipios son hoy actores protagónicos del orden emergente. Consecuencia de ello, la actual globalización comporta no solo la existencia de territorios tendientes a la unificación económica y política en ámbitos supraestatales, sino también la revalorización de las entidades subestatales, ciudades y regiones, como ámbitos socioeconómicos y, sobre todo, de autogobierno y de cohesión social y cultural. A más globalización, más se relativiza el "soberanismo" de los Estados, y más oportunidad tienen las regiones y las ciudades para fortalecerse (Borja, 2002: 4).

En relación a estas grandes transformaciones, hemos afirmado que (Bernal, 2017: 52):

> (...) las tensiones centrífugas y centrípetas que, en paralelo, tensionarían las virtualidades centralizadoras de los modelos estatales imperantes en aquel contexto, darían lugar al resurgimiento del federalismo como forma de organización territorial del gobierno, para acompañar las tendencias predominantes y no contradictorias: la integración supraestatal, la modernización del Estado y la descentralización del poder. Otro aspecto diferencial del federalismo, y que lo vuelve actual y moderno, es que el mismo ha sabido lidiar satisfactoriamente con los nacionalismos emergentes de su letargo con los procesos de recuperación democrática y de descolonización sucedidos en el último medio siglo, y que quedaban atrapados en un solo Estado, como el clásico ejemplo español. El modelo federal ha permitido concebir fórmulas constitucionales más flexibles que reconozcan dichos fenómenos, como así también la posibilidad de establecer estatutos jurídicos diferenciados a las diferentes minorías subnacionales existentes en muchos países (étnicas, lingüísticas, religiosas, etc.), obteniendo interesantes resultados frente a problemáticas actuales como las diferencias, la diversidad y las minorías.

Hay otros dos aspectos a destacar, y en los que el nuevo federalismo brinda respuestas superadoras a anteriores abordajes: su vínculo con el nacionalismo y el debate sobre una única soberanía vs. soberanías compartidas.

Sobre el primer aspecto, el federalismo ha dado pruebas de sobrada solvencia a la hora de constituir identidades nacionales (EEUU, Brasil), mantener unidas pertenencias históricas diversas (Suiza), amalgamar en un sentido de Nación a colectivos de nativos y migrantes (Australia, Brasil, Argentina), o cohesionar dentro de un Estado nacional a comunidades plurinacionales (Bélgica, Canadá, España), multiétnicas (Nigeria, India), pluri lingüísticas (nuevamente Bélgica o Canadá), suturar desmembramientos históricos (Alemania), entre otros factores. Por su parte, los federalismos asimétricos ofrecen la posibilidad de responder con estatutos jurídicos diferenciados a situaciones de origen que empobrecían de derechos u oportunidades iguales a colectivos de una sociedad. Tal ha sido la exitosa estrategia de países federales que han logrado sobrevivir bajo un solo paraguas estatal, y es incluso el camino que recorren hoy países tradicionalmente centralizados, a partir de acuerdos de devolución de competencias negociados cara a cara con unidades territoriales subnacionales (el Reino Unido, Italia, España, entre otros posibles ejemplos).

Rovira i Virgili aporta a esta idea cuando distingue entre dos tipos de federalismos: los que sirven para unir naciones y los que sirven para organizar internamente una Nación. Al primer federalismo lo llama *nacional* y al segundo *regional*. Ello reafirma que la idea nacional tiene tantas versiones como la federal. La incompatibilidad entre una y otra no está en los conceptos. Es puramente política. Es una realidad que la idea de nación y Estado han acabado asimilándose, dando lugar al modelo de Estado nacional moderno (en Camps, 2016: 24).

Ello nos lleva necesariamente al segundo aspecto, en torno a la polémica actual sobre los soberanismos. En relación con el intrincado debate acerca de la soberanía única o compartida, hay un creciente y homogéneo consenso alrededor de esta última opción. Ramón Maíz afirma que el federalismo es una alternativa a la teoría de la soberanía. Es, en realidad, la teoría de un Estado constitucional sin soberano y está basada en la idea de que todos los poderes debieran estar distribuidos en distintas esferas y limitados por la Constitución. La visión soberanista se supera porque se concibe a un gobierno con muchos niveles, donde el Estado es un Estado de estados (Camps, 2016: 40).

En cuanto a la tendencia evolutiva de los nuevos federalismos, en su clásico y polémico abordaje, Riker (1964: 34) afirmaba que todos los tipos de federalismo conocidos, incluyendo el federalismo argentino, surgieron como resultado de una negociación federal entre Estados o entidades políticas preexistentes. Estas negociaciones compartirían ciertas peculiaridades. En primer lugar, el Estado que ofrece el acuerdo tiene el deseo de expandirse territorialmente, generalmente como modo de posicionarse mejor para una defensa militar o diplomática, o para prepararse para un ataque. Paralelamente, el que lo acepta prefiere renunciar a parte de su libertad para enfrentar de mejor modo los peligros de un ataque militar o diplomático. Como resultado, las partes acuerdan constituir un nuevo Estado, cuyo territorio es equivalente a la suma de los Estados previos, aumentando su capacidad militar y facilitando la

recaudación de impuestos. Esta afirmación se corresponde a la tipología de los denominados *federalismos de integración*.

Este federalismo de viejo estilo es un concepto legal que pone en peso la división constitucional de la autoridad y de las funciones entre un gobierno nacional y los gobiernos de los Estados, en el que ambos niveles han recibido sus poderes independientemente uno de otro de una tercera fuente, el pueblo (Reagan, 1972, en Vidal Perdomo, 1999: 49). Este modelo de *federalismo dual* remarca la importancia de la delimitación estricta de las competencias de los miembros de la Unión, plasmados generalmente en listados exhaustivos de distribución de competencias delegadas en los acuerdos constitucionales, y en cláusulas residuales que permitían conservar atribuciones —generales y específicas— que eran exclusivas de los niveles de gobierno subnacional. Para reforzar esta convivencia pactada, los originarios modelos de federalismo fiscal se basaban en formatos de separación de fuentes, es decir, cada nivel de gobierno recaudaba sus propios impuestos a los fines de cumplir con las competencias constitucionalmente asignadas como propias.

Grodzins (Camps, 2016: 41) aporta una crítica a la teoría del *federalismo dual*, valorando de manera negativa la duplicación o multiplicación de dependencias administrativas, sus costes y los inevitables solapamientos de competencias entre niveles de gobierno, generalmente plasmados en avances del gobierno central —fiscalmente poderoso— sobre los gobiernos subnacionales.

La crisis económica global de 1929-1931, y el derrumbe económico de EEUU serían el punto de inflexión para una revisión del modelo dual. Los gobiernos estatales de aquel país se vieron incapaces de responder con sus propios recursos a las consecuencias de la crisis. Ello implicó, por un lado, el avance del gobierno nacional en las prestaciones que darían origen al *Welfare State*, o Estado de Bienestar. En paralelo, se inicia en dicho período un creciente flujo de transferencias condicionadas impulsadas por la administración del presidente Roosevelt, en las que muchos críticos creyeron ver el fin del federalismo como tal.

Sin embargo, la dinámica del posterior período de conflicto bélico, la afirmación del poder presidencial y la implementación de políticas económicas keynesianas serían el contexto propicio para el surgimiento de un *federalismo de bases cooperativas*. Según Piqueras (2014: 440), dicho modelo vendría a cobrar importancia creciente en el lenguaje federalista desde mediados de la década de 1960. La interdependencia entre el gobierno federal y el de los Estados y la colaboración entre ellos debían ser el resultado que evitara la duplicidad, la multiplicación del gasto y que consiguiera una mayor eficiencia en la prestación de servicios.

Dicha convivencia pactada implicó un cambio de perspectiva a la hora de la implementación de políticas públicas, las que ya no podían ajustarse rígidamente al modelo de competencias privativas de las partes, dando lugar a diseños relacionales entre administraciones, verdadera génesis de las relaciones intergubernamentales tal como las conocemos hoy.

Para Anderson (2008: 429), en el modelo de *federalismo cooperativo o entrelazado* algunas competencias se atribuyen en exclusiva a un orden de gobierno (por ejemplo, la defensa al gobierno federal), pero la mayoría de las materias son concurrentes, y en ellas el gobierno central establece la legislación marco que las unidades constitutivas pueden complementar (pero no contravenir). Asimismo, los gobiernos de las unidades constitutivas aplican programas en estas materias concurrentes. De este modo, el gobierno central tiene un pequeño cuerpo de funcionarios en las regiones que, en términos generales, se limita a las materias de competencia exclusiva (*federalismo administrativo* para otros autores). Uno de los grandes retos de este modelo es que, al detallar mucho de las políticas centrales, quede espacio suficiente para las decisiones y la legislación de las unidades constitutivas.

A pesar de sus fortalezas, y de su adopción en el tiempo por el conjunto de las federaciones, existen abordajes críticos del diseño de *federalismo cooperativo* centrados en la dificultad de implementar de manera eficaz la convivencia en el territorio de dos o más administraciones que implementan simultáneamente políticas y gestionan recursos públicos. Piqueras (2004: 442) aporta al respecto señalando que la teoría y práctica del *federalismo cooperativo* ha despertado la reacción de quienes entienden que finalmente la intervención de dos niveles de gobierno termina también multiplicando el gasto público y suprime las ventajas que pudiera ofrecer la adopción de decisiones por atraer inversiones o compensar los costes del desarrollo económico con reducciones o incentivos fiscales.

En torno a ello se ha desarrollado la teoría del *federalismo competitivo,* que recupera elementos del federalismo dual, propone devolver mayor capacidad en materia fiscal a los Estados subnacionales y extrema la competitividad intergubernamental con el propósito de conseguir mayor eficacia administrativa y más eficiencia en la gestión de los recursos públicos (Caminal, 2002: 50). Esta mirada, cercana al pensamiento económico neoliberal, promueve también el recorte de los presupuestos públicos y de la presión fiscal para volver atractivos los territorios a los inversores[3].

También debe mencionarse que, de la mano de los masivos procesos de descentralización llevados a cabo en el último cuarto del siglo pasado —tanto en países federales, como en otros con fuertes tradiciones centralistas—, se consolidaría una marcada tendencia a transferir a los gobiernos de proximidad funciones estatales tradicionalmente propias de órdenes superiores de gobierno, amparados en los principios de solidaridad, diversidad, consentimiento y subsidiaridad, hoy bases de un nuevo federalismo de concertación.

3 También aparecen autores que cuestionan las bases del *modelo cooperativo* afirmando que, inercialmente, el gobierno nacional tiende a avanzar sobre funciones originalmente subnacionales a modo de solapamientos, y que en ellos cobra relevancia el manejo de los recursos financieros, mayormente en manos del gobierno central. Por ello, se suele afirmar que, como deformación de los modelos cooperativos, han surgido en muchas experiencias de países modelos de federalismos coercitivos, en donde el vínculo de coordinación pasa a ser uno de dependencia.

Frente al *federalismo de integración* propuesto por Riker, emergen entonces nuevos federalismos de *devolución de competencias* que han movilizado alrededor del planeta recientes reformas del Estado y de los propios textos constitucionales. El proceso es amplio y aún está en curso. La casuística muestra procesos de devolución de competencias asimétricos y simétricos. Algunos completos o en pleno desarrollo. Hay casos que involucran incluso países con una fuerte tradición centralista, evidenciando que la tendencia descentralizadora es una clave de época.

Como expresiones actuales, e igualmente asociadas, cobran relieve en las últimas décadas el modelo de *federalismo pluralista o su versión plurinacional*, anclado en el pensamiento de Proudhon, Althussius y Calhoun. Simplificando, el federalismo pluralista se presenta como una propuesta actual, capaz de romper con la concepción monista de la cultura y de la identidad que dominaba la modernidad para reemplazarla por la noción de culturas superpuestas, interactivas y objeto de negociaciones internas, más propia de la existencia de una pluralidad de identidades conforme con una apertura al pluralismo político y jurídico, frente a la concepción de hegemonía (Piqueras, 2014, 426). Su abordaje como aparato teórico, pero también en la instrumentación de regímenes que reconozcan y aborden las diferencias, ha sido de especial importancia en países plurinacionales como España, Bélgica o Canadá, entre otros posibles ejemplos.

Llevado a cabo un recorrido evolutivo por algunas de las trayectorias —remotas y más actuales— del federalismo, creemos apropiadas las palabras de Wheare, quien afirma que, normalmente, instaurar un gobierno federal ha resultado difícil. Las fuerzas del separatismo y del individualismo hacen prácticamente imposible formar un superestado. Y si una federación ha comenzado a existir con dificultades, solo continuará existiendo con dificultades. El éxito depende de una paciencia enorme y de una capacidad enorme de compromiso (2008: 64-65).

En fin, nos dice Piqueras (2014: 443):

> (...) el federalismo moderno ha acumulado significados diversos y hasta contrapuestos en los contextos más variados. Encierra la protección de derechos y es cauce de intereses. Fue pensado para unir y conservar la diversidad, no ha excluido formar uniones fuertes y ha conocido evoluciones. En ello descansa su flexibilidad y su potencia. Apela a sus raíces: la convivencia pactada, aunque no siempre ha logrado su otro objetivo, proteger la libertad. No es la panacea ni el gobierno perfecto, pero su historia nos proporciona buenos ejemplos en los que mirarse para aprender del pasado y corregir sus desviaciones en el presente (...) Las sociedades sobreviven y progresan con grandes y pequeñas esperanzas, y el federalismo, menos brillante que en el pasado, perdida la inocencia por la experiencia, sigue iluminando algunas de ellas.

Transitado ya un análisis profundo acerca del origen, el recorrido histórico y las principales características y bondades de los sistemas políticos federales,

resta diferenciarlo de los modelos de Estado unitario y confederal, así como profundizar algunos aspectos vinculados con los nuevos estados federo-regionales.

Con respecto al primer punto, *los Estados unitarios o centralizados son* aquellos en donde existe un único orden de producción de normas jurídicas a nivel central y un diseño de políticas públicas también centralizado, las que se vuelven operativas en el territorio de la mano de la desconcentración administrativa. Ello implica que en los territorios subnacionales no existe autonomía, entendida como autogobierno, ni diferentes esferas o capas de toma de decisiones administrativas. Generalmente en este tipo de Estados existe una sola Justicia con *imperium* en todo el territorio, una única Constitución y un sistema de gobierno de ejecutivo único.

Si bien la mayoría de los países del planeta aún guarda en sus constituciones definiciones acerca del gobierno centralizado, la mayor parte ha avanzado en el reconocimiento de competencias políticas (autogobierno) y administrativas a los territorios subnacionales (regiones, provincias, gobiernos municipales, etc.). La mayoría de los países históricamente centralizados está atravesando vigorosos procesos de devolución de competencias de la mano de principios de naturaleza federativa, por lo que sobreviven pocos Estados unitarios puros alrededor del planeta.

En cuanto a *las confederaciones*, y siguiendo a Loewestein (1982: 360), las mismas fueron las primeras formas federativas de la historia y, en ciertos casos, dieron posteriormente origen a federaciones actuales como EEUU, Suiza, Alemania o Argentina. Dichos formatos originarios estuvieron justificados en la necesidad de asegurar la defensa común del territorio y la paz interior de los socios frente a amenazas externas comunes, y fueron parte de las etapas fundacionales de los Estados mencionados.

Gómez Sandoval señala que la confederación es la agrupación de varios Estados que han decidido formar de manera permanente y orgánica una unión, sin que cada uno de ellos desaparezca como Estado; la unión no es una entidad superior a ellos, pero en ella delegan ciertos límites y poderes (en Vidal Perdomo, 199: 34).

Linares Quintana (1956: 221-222) aporta una diferenciación entre las federaciones y las confederaciones:

a. La base jurídica de la confederación es un tratado o pacto concertado entre las entidades soberanas, mientras que el Estado federal se funda en una Constitución;
b. En la confederación los Estados miembros conservan su soberanía, mientras que en la federación dichos Estados poseen autonomía (postura ampliamente revisada y superada por las miradas más actuales, que reivindican la idea de soberanías compartidas);
c. En la confederación el poder se ejerce sobre los Estados y no sobre sus respectivos ciudadanos, mientras que en la federación su *imperium* alcanza a los últimos; y

d. Los derechos de nulificación y de secesión son derechos que corresponden a los Estados miembros de una confederación, situación inadmisible en el caso de las federaciones.

Según el mismo autor, la nulificación es la facultad de cualquiera de los Estados confederados para juzgar de la conveniencia y oportunidad de los actos del poder confederado y para negar la aplicación de los mismos dentro de su territorio, mientras que la secesión es la atribución de dichos Estados miembros para separarse en cualquier momento de la unión confederal (Linares Quintana, 1956: 224-225).

Si bien muchas federaciones actuales transitaron una primera etapa bajo formatos de confederación, ello era parte de un proceso histórico de construcción de confianza y de afecto en común entre los Estados parte, siendo imposible mantener en el tiempo vínculos tan inestables en donde el gobierno nacional no puede legislar con efectos vinculantes en todo el territorio, o en donde cualquiera de las partes puede entrar o salir conforme sus propios intereses. Por ello es que ya no existen en el planeta confederaciones puras, y en la enorme mayoría de las federaciones están expresamente prohibidas las facultades de nulificación y la secesión (a excepción de la federación canadiense en este último caso).

Finalmente, *los Estados regionales* (*federo-regionales* para otros autores) surgen generalmente como consecuencia de la descentralización en Estados originariamente unitarios o centralizados. Sin embargo, esta aproximación no termina de reflejar al conjunto de países que hoy podrían ser definidos de esta manera, ya que en ellos han existido y existen fuertes tensiones de diferente naturaleza (reclamos nacionalistas, identitarios, religiosos, étnicos, lingüísticos, de redistribución de recursos y competencias, entre otros factores) que han empujado formidables procesos de devolución de competencias.

La principal característica de este formato estadual es la puja con el poder central por el reconocimiento de nuevas competencias y en donde generalmente emergen reclamos políticos (mayor autonomía) y fiscales (de naturaleza redistributiva).

Algunas de las diferencias fundamentales entre un Estado federal puro y uno de carácter *federo regional* es que en los primeros los Estados subnacionales cuentan con mayores competencias que en los segundos; los Estados *federo regionales* suelen no contar con un Senado como cámara de agregación de los intereses territoriales y en ellos existe solamente un poder judicial de carácter nacional; tampoco en ellos existe la posibilidad de sancionar sus propias constituciones locales, sino que los acuerdos se negocian con el poder central y se plasman en leyes nacionales; las regiones no participan en el proceso de revisión constitucional, entre otros factores.

Lo cierto es que la dinámica de funcionamiento y el modo de interacción entre el gobierno central y las regiones se lleva a cabo mediante principios y procesos de naturaleza federativa, por lo que hay coincidencia entre la doctrina

especializada que este recorrido llevado adelante por decenas de países (Francia, España, Italia, Reino Unido, Portugal, Chile, Perú, entre otros) se dirige hacia modelos de Estados compuestos y crecientemente descentralizados, tal como operan las federaciones más tradicionales.

Ello justifica nuestra afirmación inicial acerca del resurgimiento del federalismo y de los principios que lo motorizan alrededor del planeta.

Clasificaciones de Estados federales

A continuación, abordaremos algunas de las principales clasificaciones de Estados federales que acompañan y complementan la visión evolutiva presentada en este apartado, tomando como referencia el trabajo del Dr. Antonio M. Hernández (2009, 2012 y 2019).

Federalismos integrativos y devolutivos

Los federalismos integrativos son el resultado de la agregación de Estados previamente independientes que dan origen al nuevo Estado, delegándole competencias (EEUU, México, Argentina). En cambio, los devolutivos son la consecuencia de la descentralización del poder operada en Estados previamente unitarios. Este es el caso de los Estados federo-regionales que incluimos en las formas federativas como Italia, España, Francia e incluso Gran Bretaña, con el proceso de *devolution* a Escocia, Gales e Irlanda del Norte. También se podrían incluir aquí a federaciones tan sólidas como las de Canadá y Australia, que dependen de la corona británica (Hernández, 2009: 16).

El caso argentino es un ejemplo típico de federalismo de integración, a partir de las 14 provincias preexistentes a 1853 y fundacionales de la Argentina, que ya contaban con constituciones propias, ejércitos, sistemas tributarios e instituciones políticas en proceso de consolidación. De igual modo, debe señalarse que el federalismo emergente de la Constitución de 1853 era altamente centralizado, matizado posteriormente por las reformas constitucionales de 1860 y 1866. En la significativa reforma de 1994 se lleva adelante una actualización profunda de nuestro diseño federal de país, significando dicho proceso una relevante devolución de competencias a las provincias, junto con el reconocimiento autonómico de la CABA y de los gobiernos municipales de todo el país.

Federalismos simétricos y asimétricos

Watss (2006) nos explica que existen dos posibles asimetrías en Estados federales: las políticas, referidas al distinto peso de las entidades federadas o regionales en términos políticos, económicos, poblacionales, culturales, de recursos naturales, etc., y las constitucionales, que se relacionan con el diverso *status* que las constituciones reconocen a los diferentes miembros del Estado federal en cuestión.

Bajo el punto de vista constitucional, nuestra Constitución era simétrica hasta la reforma de 1994, ya que no existía diferencia entre las provincias. Pero con el reconocimiento del estatus especial a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que también es miembro pleno de la federación, el sistema presenta ahora dicha asimetría (Hernández, 2019: 21).

También se observan asimetrías en federaciones como la rusa o la suiza y en sistemas federo-regionales como en Italia y España, por las disparidades constitucionales entre las regiones y las comunidades autonómicas, que cuentan con estatutos jurídicos diferenciados y negociados de manera bilateral con el gobierno central.

Al analizar la geometría política, Anderson (2008: 33) señala que las federaciones pueden tener un mínimo de dos unidades constitutivas o más de ochenta. La unidad o las dos unidades más grandes pueden constituir una clara mayoría del país o tener solo un pequeño peso relativo. Las unidades más grandes pueden ser mucho mayores que las pequeñas o tener un tamaño relativamente parecido. Las unidades más pequeñas o menos desarrolladas pueden carecer de la capacidad para asumir algunas responsabilidades gubernamentales.

En la federación argentina existe multiplicidad de asimetrías de naturaleza política, en términos de Watss, entre la superpoblada provincia de Buenos Aires con su Área Metropolitana; la CABA como capital del país y el distrito económicamente más poderoso; la región central del país altamente productiva; las despobladas y ricas en recursos naturales provincias patagónicas; y el NOA y NEA, donde se concentran las provincias más pobres y con mayores índices de necesidades básicas de su población insatisfechas.

Idéntica reflexión se puede llevar adelante acerca de la inadecuada distribución en el territorio de la población, de bienes públicos como la educación y la salud pública bajo parámetros de calidad, la infraestructura, los servicios, el trabajo, el transporte, entre otros factores que convierten a nuestro país en un ejemplo de federalismo asimétrico Solo para ejemplificar, el distrito más pequeño (Tierra del Fuego, 190.641 habitantes) es poblacionalmente 92 veces más pequeño que el más grande (Buenos Aires, 17.569.053 habitantes). Catamarca es el quinto distrito menos poblado del país con 429.566 habitantes, siendo casi 41 veces más pequeña que Buenos Aires[4].

Federalismos duales y de coordinación

Si bien esta clasificación ya fue expuesta en el desarrollo evolutivo del federalismo, a partir de la trayectoria del federalismo norteamericano, señalamos aquí que el modelo federal de coordinación o de bases cooperativas es fruto de la complejización del mundo en que vivimos, de la interdependencia económica y productiva entre países y regiones, de la necesidad de elevar la calidad del diseño de las políticas públicas y de que su impacto en el territorio sea uniforme.

4 Datos obtenidos del INDEC. Censo Nacional de Población 2022.

Dichas tendencias exigen mayores niveles de coordinación estatal que en otras etapas históricas y es por ello que se dio vuelta la página a aquellos modelos federales duales en los que cada nivel de gobierno se ocupaba de sus propias misiones y, a menudo, recaudaba para ello sus propios impuestos.

Según Hernández (2019: 22-23), el federalismo de cooperación comenzó a plasmarse en nuestro país en la década de 1950 con diversos tratados interjurisdiccionales y fue definitivamente incorporado en la reforma de la Ley Suprema federal de 1994 y en las provinciales producidas luego de 1986, que insertaron cláusulas federales en tal sentido.

Adelantamos al respecto que, sin desconocer los avances normativos en ese rumbo, en la práctica el federalismo argentino padece de un severo déficit de relaciones intergubernamentales institucionalizadas, estables, sólidas y competentes, siendo analizado en profundidad el tema en el último capítulo de esta obra.

Federalismos centralizados y descentralizados

Según el juego de fuerzas centrípetas o centrífugas, los federalismos pueden ser más o menos centralizados o descentralizados. Y esto debe analizarse primero desde un punto de vista normativo, poniendo el énfasis en la distribución de competencias en los diversos órdenes gubernamentales, y luego desde un punto de vista dinámico y realista, ya que puede existir un incumplimiento de las normas respectivas. Con las dificultades que conlleva una clasificación de esta naturaleza, por las generalizaciones que hay que efectuar, podemos expresar que son ejemplos de federalismos descentralizados el suizo, el canadiense o el norteamericano, y en menor medida el australiano, el alemán y el austríaco, frente a federalismos centralizados como los latinoamericanos (Argentina, Brasil y México), o los de India, Nigeria y Sudáfrica (Hernández, 2019: 23).

Como ya profundizaremos en este capítulo, el federalismo argentino está altamente descentralizado en su dimensión política, aceptablemente descentralizado en su dimensión administrativa y profundamente centralizado en materia fiscal, es decir, en la distribución de competencias tributarias y recaudatorias por niveles de gobierno, temática que analizan en profundidad en el tercer capítulo de esta obra los profesores María Gabriela Abalos y Facundo Díaz Araujo.

Federalismos con gobiernos presidencialistas o parlamentaristas

También pueden distinguirse a las federaciones según la forma de gobierno, presidencialista o parlamentarista. La primera ha dado origen también a la denominación de "federalismos ejecutivos", aunque aquí se advierten grandes diferencias entre los distintos países que tienen esta forma de gobierno, como es el caso de Estados Unidos, Argentina, Nigeria o Rusia.

Por otra parte, son ejemplos de federalismos con gobiernos parlamentarios Canadá, Australia, Alemania, Sudáfrica, India y Bélgica, entre otros (Hernández, 2009: 19).

Debe destacarse en este punto la ductilidad del federalismo para ajustarse a diferentes formatos de distribución del poder en el territorio, tanto de naturaleza vertical como horizontal, y que lo hacen viable en formatos presidencialistas, parlamentaristas o en diseños mixtos. Como antes señalamos, un requisito insoslayable para que el federalismo sea posible es que el mismo se desenvuelva en un entorno institucional democrático, ya que es la única garantía de la autonomía y el reconocimiento mutuo de los socios de la relación jurídica federal. Es por ello que desde la doctrina se concibe que Venezuela ha dejado de ser un Estado democrático, y por ende federal, mientras que otros autores advierten la difícil convivencia entre democracia y federalismo en la actual Rusia.

Federalismos con propósitos de la división del poder o relacionados con la identidad

Finalizando esta clasificación, Dorsen, Rosenfeld, Sajó y Baer distinguen los federalismos, según sus propósitos, entre los distributivos y los relacionados con la identidad. Los primeros están vinculados con la división del poder entre diferentes niveles de gobierno, mientras que los segundos buscan primariamente preservar una significativa autonomía para grupos étnicos, religiosos o lingüísticos (Hernández, 2012: 430-431).

Nuestro país se ajusta a la primera tipología, ya que luego de resueltas las disputas internas entre las provincias no han existido en el país conflictos de naturaleza religiosa, problemas entre etnias, movimientos separatistas o expresiones de nacionalismos disruptivos con el orden existente.

3. Principios del Estado federal

Marcelo Bernal

Finalmente, hay una serie de principios probadamente eficaces para dar respuestas a las demandas territoriales subnacionales, hoy crecientemente relevantes, y que se movilizan adecuadamente en formatos federativos de entrelazamientos de competencias. Coordinación intergubernamental, cooperación, solidaridad interterritorial, lealtad entre los socios y subsidiaridad son los principales soportes del cambio territorial, dando lugar a renovadas escalas de participación ciudadana y a la optimización de nuestras actuales democracias de proximidad.

Distribución de competencias

Volvemos a tomar en este punto como referencia la clasificación de modelos federales duales y cooperativos o integrados.

Según Anderson (2008: 41), de acuerdo con el modelo dualista o clásico de federalismo, la competencia por diferentes materias por lo general se atribuye

constitucionalmente en exclusiva a un orden de gobierno. En este modelo, cada orden de gobierno normalmente desarrolla programas en su ámbito de competencia, haciendo uso de sus funcionarios y departamentos; de este modo el gobierno federal está presente en todo el país.

Este es un modelo rígido de distribución de competencias federales en donde cada nivel de gobierno se ocupa de sus tareas, generalmente recauda sus tributos para financiarse y tiene su soporte normativo en las denominadas cláusulas residuales presentes en las constituciones, y en donde se delimitan las competencias delegadas al gobierno federal y aquellas conservadas por las provincias. El federalismo dual es propio de otras etapas históricas, dado que en la actualidad la complejidad de los problemas que debe abordar el Estado en todos sus niveles exige de cooperación, coordinación y asistencia mutua entre diferentes niveles de gobierno, tendencia que se consolida desde mediados del siglo pasado y se extiende hasta el presente, dando nacimiento a los modernos federalismos cooperativos o integrados.

Según el modelo de federalismo integrado (o entrelazado), algunas materias se atribuyen en exclusiva a un orden de gobierno (por ejemplo, la defensa al gobierno federal), pero la mayoría de las materias son concurrentes, y en ellas el gobierno central establece la legislación marco que las unidades constitutivas pueden complementar (pero no contravenir) con su propia legislación. Asimismo, los gobiernos de las unidades constitutivas aplican sus programas en estas materias concurrentes. De este modo, el gobierno central tiene un pequeño cuerpo de funcionarios en las regiones que, en términos generales, se limitan a las materias de competencia exclusiva. Este modelo se llama a veces federalismo administrativo porque las principales competencias de las unidades constitutivas son administrativas (Anderson: 2008: 42).

Este es el diseño emergente de la reforma constitucional de 1994 en nuestro país, en donde se mantiene la tradicional distribución entre competencias conservadas por las provincias y las delegadas al gobierno nacional, pero crecen sustantivamente las competencias compartidas (en donde se necesita la voluntad común de ambos niveles de gobierno) y las concurrentes (dos o más niveles de gobierno se ocupan transversalmente de un mismo tema, con la necesidad de coordinar sus acciones). A ello se le agregan un pequeño número de competencias extraordinarias o aquellas prohibidas para cada nivel de gobierno.

Soberanía y autonomía de los socios

Hernández (2009: 10) se apoya en Kelsen para definir a la soberanía sosteniendo que el Estado es un orden supremo que no tiene sobre sí ningún otro orden superior, puesto que la validez del orden jurídico estatal no deriva de ninguna norma supraestatal. Si bien este concepto hoy está fuertemente matizado, en particular por la experiencia supraestatal de la Unión Europea, fue

mayoritariamente aceptado por décadas, hasta que las circunstancias actuales ponen en tela de juicio el soberanismo estatal en el marco de un mundo interdependiente e interrelacionado en materia económica, financiera, productiva, comercial, de seguridad, etc.

En los primeros debates sobre el tema, entonces, había coincidencias mayoritarias acerca de que la soberanía era un atributo exclusivo de los Estados nacionales, mientras que en los federalismos los gobiernos subnacionales (provincias, estados, *landers*, etc.) contaban con diferentes grados de autonomía política, entendida como la capacidad de autogobierno propia, su facultad de organizarse en las condiciones de la ley fundamental, de darse sus instituciones y gobernarse con ellas con prescindencia de otro poder (Dana Montaño, S., en Hernández, 2009: 10).

Junto con esta mirada, coexistieron posturas minoritarias que señalaban que la soberanía reside en el poder constituyente, o la postura de los *anti federalistas* norteamericanos (Calhoun, Jefferson, etc,) que veían al nuevo Estado como una amenaza a sus intereses, a las libertades individuales y a las minorías.

Actualmente, muchos autores han revisado su postura inicial, sumándose a la tendencia generalizada de reconocer esferas de soberanía y de autogobierno en los diferentes modelos de Estados federales alrededor del planeta, y que su origen reside en las denominadas cláusulas residuales presentes en sus constituciones, las que suelen determinar un reparto de competencias conservadas por los socios, delegadas al gobierno nacional, compartidas y concurrentes. En el espacio de las competencias conservadas, y también en el abordaje de las competencias concurrentes y compartidas, existen esferas de soberanía que deben ser reconocidas y preservadas.

Arturo M. Bas, titular de la primera cátedra de Derecho Público Provincial en la Universidad Nacional de Córdoba, afirmaba:

> Podríamos decir que la autonomía de las provincias constituye una soberanía relativa, en cuanto, organizados sus poderes de gobierno, de conformidad con la Constitución Nacional, ejercen un poder propio, absoluto y exclusivo de legislación y jurisdicción sobre un número indefinido de materias, sin más limitación que no destruir preceptos de aquella, ni absorber las atribuciones conferidas al gobierno federal. (Bas, A. M., 1927: 94-95)

Más modernamente, Camps (2016: 39) afirma que el federalismo debe contener distintos niveles de soberanía a modo de círculos concéntricos y de forma que si hay una soberanía prominente es porque su círculo es mayor, pero cada soberanía es la única en su círculo (...). El federalismo solo se aviene con una idea de soberanía compartida según la cual decidir es codecidir. No es una mera reforma legislativa, es un cambio de paradigma sobre el modelo de Estado que queremos.

Descentralización

Podríamos aproximarnos al concepto al definir a la descentralización como el traspaso de competencias y de funciones de un nivel o unidad de gobierno superior a otro de escala territorial inferior, de la mano de un proceso dialógico y concertado entre las partes, sin que el mismo sea una mera delegación administrativa que permita posteriormente una avocación de manera unilateral por parte del órgano superior.

En líneas generales, los procesos de descentralización funcionan como un modo de distribución territorial del poder en el que tienen lugar transferencias de funciones, responsabilidades y recursos desde el gobierno nacional hacia los gobiernos subnacionales (Bernal y Bizarro, 2019: 23).

Las razones administrativas de la descentralización se basan en la complejidad de las sociedades modernas y la necesidad de un mayor acercamiento a las necesidades de la ciudadanía. Blanco y Gomà (2002) mencionan el surgimiento de una crisis en el gobierno tradicional, jerarquizado y centralizado, dadas las crecientes dificultades de conocimiento; el alto grado de fragmentación cognitiva de las sociedades postindustriales; la complejidad de los valores, intereses y preferencias en juego; el carácter insostenible de la estructura jerárquica de los procesos de gobierno; y la creciente interdependencia de problemas y actores políticos.

La única solución para enfrentar de manera eficaz y eficiente las nuevas exigencias de la sociedad es por medio de un enfoque más cercano al ciudadano, promoviendo su participación y profundizando la descentralización de la toma de decisiones para lograr lo que se denomina un gobierno de proximidad, que atienda de manera directa las necesidades de la ciudadanía (Brugué & Gallego, 2007, Gomá & Font, 2007).

Esta tendencia a llevar buena parte de las políticas y prestaciones públicas a instancias inferiores de gobierno vía descentralización es una tendencia ya consolidada en la mayoría de los federalismos del planeta. Falletti (2012) sostiene que en toda federación la descentralización cuenta con tres dimensiones, las que operan entre sí como un sistema: la dimensión política, la administrativa y la fiscal.

Analizando el caso de nuestro país, Leiras (2013: 223) sostiene que:

> (...) los gobiernos provinciales argentinos son estructuras políticas con profundas raíces históricas y constituyen las columnas de la arquitectura política y constitucional. Participan intensamente y con amplios márgenes de autonomía legal en la decisión y la implementación de políticas públicas en sus territorios. Dada la organización territorial del régimen electoral y la distribución de facultades entre las cámaras del Congreso, la agregación de intereses en la escala provincial es decisiva en la conformación de mayorías para respaldar las decisiones de escala nacional. El conjunto de estos atributos justifica calificar a Argentina como una federación descentralizada desde el punto de vista político y administrativo.

En la Argentina, la dimensión política alcanza a las provincias, la CABA y los gobiernos municipales. En todos ellos existen instituciones locales, autonomía entendida como capacidad de autogobierno y capacidad de legislar en materias propias, se eligen en dicho nivel sus propias autoridades y cada uno de ellos es responsable frente a sus electorados. A la vez, la participación de las provincias en las cámaras del Congreso a través de sus representantes coordina la dinámica de interacción política entre los diferentes niveles de gobierno. Ello nos lleva a afirmar que la Argentina es una federación altamente descentralizada en dicha dimensión política.

La dimensión administrativa también cuenta con aceptables niveles de descentralización. En la Argentina, las transferencias a las provincias de los enormes aparatos de salud y educación en las décadas del setenta y del noventa del siglo pasado fueron parte de decisiones adoptadas por el gobierno nacional e impuestas a las provincias. El proceso tuvo celeridad y encontró a dos jurisdicciones que prestaban idénticos servicios bajo diferentes formatos en la necesidad de ensamblarse y ajustar vertiginosamente los desacoples de tamaña fusión operativa. La ausencia de planificación y de burocracias preparadas para tramitar la descentralización hicieron aún más complejo el proceso, mientras que los recursos fiscales transferidos cubrieron solo una parte del gasto público que, desde aquel momento, forma parte de todos los presupuestos provinciales. Esta descentralización impuesta, antes que acordada, lleva décadas sin ajustarse debidamente (Bernal, 2020: 77).

Desde aquel momento las provincias se encargan principalmente del gasto educativo y sanitario y, concurrentemente con el gobierno nacional, de la seguridad interior. Algunas provincias mantienen bajo su responsabilidad sus propios sistemas previsionales para los empleados del sector público. De ello deviene que las provincias soportan algunas de las principales dimensiones del gasto público del país y llevan adelante tareas esenciales en todo sistema federal. También debemos señalar que este proceso de descentralización administrativa tiene un peso casi nulo en el vínculo provincias-municipios, a diferencia de otras federaciones en donde los gobiernos locales se ocupan de muchas más responsabilidades públicas que en nuestro país, principalmente educación inicial y básica, atención primaria de la salud y seguridad ciudadana.

Pero junto con esa (aceptable) descentralización política y administrativa, actúa en paralelo una fuerte concentración de la recaudación de los tributos y de la ejecución del gasto público en manos del gobierno nacional, tendencia que se consolida desde 2008 en adelante. Provincias políticamente poderosas y administrativamente descentralizadas, son, sin embargo, en mayor o menor grado dependientes de los recursos fiscales y sensibles a las transferencias de la administración nacional, ya que en el seno de las provincias se dan las pujas distributivas más relevantes, entre ellas la masa salarial de los empleados del sector público (Leiras, 2013: 228).

Sobre este tema se profundiza en el capítulo tercero de esta obra, dedicado al federalismo fiscal argentino.

Coordinación y cooperación

Como señalamos anteriormente, al describir a los sistemas federales, en todos ellos existe un conjunto de instituciones, normas, procesos y actores que dan vida a los vínculos interjurisdiccionales entre los diferentes niveles de gobierno existentes, tanto sean de carácter vertical como horizontal. Este campo disciplinar relativamente nuevo en el marco de los estudios sobre federalismo nace en la primera parte del siglo pasado y es denominado como el de las relaciones intergubernamentales (en adelante RIG).

Colino (2012: 238) nos dice que:

> (...) las relaciones intergubernamentales podrían definirse como el conjunto de los procesos y mecanismos de interacción, negociación, conflicto y colaboración entre los gobiernos centrales y subcentrales para adoptar decisiones de política pública. Esta etiqueta comprende otros conceptos más usados en otros países o en otras disciplinas, como relaciones interadministrativas, relaciones de colaboración, cooperación, relaciones entre poderes, federalismo ejecutivo, imbricación política, gobernación multinivel, etc. Se desarrollan en instituciones y estructuras de cooperación o colaboración vertical u horizontal que facilitan el intercambio de información, la consulta o la adopción de decisiones. Este tipo de relaciones no siempre tiene su reflejo en el ordenamiento jurídico. En muchos casos se desarrollan en órganos o redes informales que no están reglamentadas legalmente y sus acuerdos no son controlables o exigibles desde el ordenamiento jurídico. Implican, sin embargo, la existencia de pautas estables de contacto entre las personas que intervienen, suponiendo un intercambio constante de información y puntos de vista.

Pontifes Martínez (2002: 18) afirma que las RIG pueden ser definidas como los vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más órdenes de gobierno. Las mismas forman parte de los procesos de gestión política como modalidades de un esfuerzo de armonización, cooperación, compatibilización y negociaciones contratadas, acordadas, convenidas o concertadas.

Por su parte, Anderson (2008: 87) nos dice que en todas las federaciones existe una considerable interdependencia entre los gobiernos. El modo en que los políticos, los funcionarios públicos, los ciudadanos y otras personas implicadas tratan de influir en las decisiones de los gobiernos ajenos es algo que está en el centro de la vida política de cada federación. Según el autor, interdependencia e interacción son parte del ADN de los actuales federalismos cooperativos. La interdependencia es inevitable y significativa en todas las federaciones, añade Anderson (2008: 87-88), siendo más marcada en las federaciones donde los gobiernos de las unidades constitutivas gestionan muchos programas o leyes federales, en los que hay una gran concurrencia o amplios poderes conjuntos en muchas áreas, y en los que las unidades constitutivas dependen en buena medida de la financiación condicionada del gobierno central.

De dicha afirmación se infiere que el grado de descentralización de funciones y competencias, la concurrencia de estas y el nivel de dependencia financiera de los gobiernos subnacionales con respecto al gobierno central configuran un entramado de vínculos interdependientes propios y característicos de las fisiologías de los nuevos federalismos. El formato de interacción entre los socios, el mayor o menor grado de descentralización de funciones y la correspondencia fiscal entre recursos y competencias representan la agenda más actual en la materia.

Para Colino (2012: 238),

> las relaciones intergubernamentales son un fenómeno habitual en todas las federaciones y sistemas compuestos o descentralizados, e intervienen en ellas tanto gobiernos centrales y regionales, como locales. Su ámbito suele ser sobre todo aquel en el que se solapan las competencias respectivas de los gobiernos. Se han creado varias técnicas de colaboración para la coordinación, planificación o financiación de programas conjuntos. Normalmente se desarrollan en el seno de grupos de trabajo y comisiones verticales u horizontales de funcionarios centrales y regionales del segundo o tercer nivel, que preparan, las decisiones que serán adoptadas por los órganos intergubernamentales políticos o de primer nivel, con el propósito de resolver los problemas que se plantean en la coordinación de las políticas públicas.

Estos vínculos interjurisdiccionales adoptan múltiples formatos y modalidades de interacción. Pueden estar formalizados en normas jurídicas, pueden provenir de acuerdos o pactos entre los miembros de la relación jurídica federal (en nuestro país el gobiernos federal, las 23 provincias y la CABA), pueden tramitarse sectorialmente a nivel de consejos de naturaleza intergubernamental (en nuestro país son los Consejos Federales), nacen de acuerdos adoptados en un ámbito de reunión formal entre presidentes y gobernadores (Argentina carece de un organismo de dicha naturaleza) o surgen del diálogo y el acuerdo informal entre presidentes, gobernadores, funcionarios ministeriales o burocracias especializadas multinivel.

En la Argentina existe un severo déficit de relaciones intergubernamentales estables, sólidas, con capacidades institucionales y adecuado manejo de información técnica por parte de cada uno de los niveles de gobierno. La tenue experiencia de los Consejos Federales no ayuda a llenar ese vacío, mientras que los acuerdos o pactos interjurisdiccionales propios de todo federalismo de concertación no tienen la estabilidad, frecuencia y pluri modalidades deseables. Este tipo de acuerdos (bi o multilaterales) fueron más frecuentes en la etapa histórica del desarrollismo (décadas de los cincuenta y sesenta del siglo pasado), y a partir de 1986, en donde se inicia un ciclo de actualización de las constituciones provinciales previo a la reforma de la Constitución Nacional en 1994. Con posterioridad, la mayoría de los acuerdos interjurisdiccionales alcanzados ha sido de naturaleza fiscal y se ha rubricado en contextos de restricciones económicas propios de la historia más reciente del país.

Es importante señalar que la Corte Suprema ha venido adoptando en sus fallos un firme rol de intérprete final de los conflictos entre las provincias y el Estado nacional, o entre ellas, haciendo énfasis en la naturaleza cooperativa que debe primar en todo diálogo o negociación federal, en base a la lealtad federal o buena fe entre las partes como principio vertebrador de todo diálogo federal.

Carranza (2023) afirma que el principio constitucional (en ocasiones no escrito) de lealtad federal constituye, como es sabido, una de las bases sustanciales de los sistemas territoriales de este corte. Supone el reconocimiento mutuo, la actuación leal y la colaboración del Estado y de las unidades que lo integran en el ejercicio de sus propias competencias. En particular, se trata de un principio que persigue garantizar el equilibrio del sistema de distribución competencial establecido en la Constitución. Cabe señalar, además, que la lealtad imprime en los sistemas de este tipo un peculiar dinamismo, ya que persigue el adecuado balance entre unidad y diversidad buscando, en definitiva, la consecución del bien común.

Señala Carranza que fue Bidart Campos quien precede en la opinión y aporta fundamentos a la nueva jurisprudencia de la actual CSJN, al señalar que la lealtad federal supone que en el juego armónico y dual de competencias federales y provinciales que, para su deslinde riguroso, pueden ofrecer duda, debe evitarse que tanto el gobierno federal como las provincias abusen en el ejercicio de esas competencias, tanto si son propias como si son compartidas o concurrentes; en sentido positivo, implica asumir una conducta federal leal, que tome en consideración los intereses del conjunto federativo, para alcanzar cooperativamente la funcionalidad de la estructura federal "*in totum*" (Carranza , 2023).

Subsidiaridad

El principio de subsidiariedad es el instrumento esencial sobre el cual se montan y se desenvuelven los procesos de descentralización y de devolución de competencias en curso en la mayoría de los países del planeta. La Unión Europea fue su precursora, al imponerlo como mecanismo a través del cual se transfirieron a las regiones y ciudades de los países miembros, principalmente a los menos desarrollados económicamente, los denominados fondos de cohesión y de desarrollo de infraestructuras.

Esta decisión europea de "saltearse" a los gobiernos centrales y depositar en las instancias subnacionales el manejo y la rendición de cuentas de esos fondos se fundamentaba en el principio administrativo de que todas las prestaciones del Estado que puedan brindarse a nivel del gobierno municipal debían ser depositadas dicho nivel de gobierno. Por defecto, aquellas que exigieran una escala o un enfoque regional, debían ser llevadas adelante por las instancias intermedias (provincias, estados, comunidades autónomas, cantones, *landers*, etc.), y solamente aquellas en que sean necesarias una mirada integral y un abordaje

que incluya las dimensiones regional e internacional de las prestaciones estatales debían recaer en el Estado Nacional.

Los argumentos en que se apoya el principio de subsidiaridad son evidentes. Mientras más cerca de la sociedad civil se prestan los servicios públicos, más sencillo es garantizar participación ciudadana e involucramiento societal, lo que redunda en mayor calidad democrática. La proximidad permite también un mayor control y transparencia, evitando costos de intermediación burocrática, demoras en las prestaciones y habituales prácticas de corrupción. Todo ello aunado posibilita un Estado más cercano, más presente, más controlado y con mayores obligaciones de rendir cuentas frente a sus propios electorados.

Cuando este principio no fluye naturalmente, es habitual que los propios ciudadanos y votantes no tengan claridad acerca de qué nivel de gobierno es responsable de brindar cada servicio o prestación pública, se diluyen o confunden a sus responsables y se debilita el vínculo entre representantes y representados, esencial a toda democracia de calidad.

Como veremos a lo largo de esta materia, lamentablemente en nuestro país este principio se aplica muy poco, de manera dispar entre las provincias y con gobiernos municipales fuertemente condicionados por los escasos recursos financieros que disponen para llevar adelante su agenda de trabajo.

Solidaridad

En la mayoría de los federalismos del planeta existen asimetrías de diferente naturaleza (distribución de la población, de los recursos económicos, naturales o culturales, del trabajo, de la infraestructura, de los servicios públicos, del acceso a la salud o a la educación, entre muchos otros factores posibles), y es esencial para el desarrollo integrado de la federación que existan mecanismos de sutura o de reparación de dichas asimetrías, que en muchos casos tienen orígenes históricos y características intergeneracionales.

La Constitución argentina propone diferentes mecanismos de reducción o eliminación de dichas asimetrías en función de objetivos generales, e inspirados en el valor de solidaridad, entendiendo que los distritos o jurisdicciones más poderosos deben hacer un esfuerzo redistributivo para mejorar las condiciones de las provincias menos favorecidas.

Una de esas cláusulas es el art. 75, inc. 2, que, al hablar en su tercer párrafo acerca de la Ley Convenio de Coparticipación, sostiene que "la distribución entre la Nación, las provincias y la CABA y entre estas, 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". En igual sentido, el inc. 19 del art. 75 (nueva cláusula del progreso) obliga al Congreso a: "Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas

diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de las provincias y regiones. Para estas iniciativas, el Senado será Cámara de origen".

Cláusulas de similar naturaleza se insertan en buena parte de nuestras constituciones provinciales, dado que las mencionadas asimetrías suelen estar presentes en la mayoría de las geografías regionales del país. Este enjambre principista, al decir de Bidart Campos, sirve de marco de referencia para que el Congreso y el Poder Ejecutivo instrumenten diseños de políticas públicas reparativas del tejido social y redistributivas en términos regionales, tales como exenciones impositivas, desgravaciones a regímenes exportadores, subsidios a los consumos de servicios, transferencias discrecionales dirigidas al fortalecimiento regional, fondos de asignaciones específicas, entre otros. En cada uno de ellos los argumentos legitimadores son dichos valores de solidaridad y cooperación entre las diferentes jurisdicciones propias y características de los diseños federales.

Bibliografía consultada

Anderson, G. (2008), *Una introducción al federalismo.* Publicación del Foro de Federaciones. Marcial Pons.

Barrera Buteler, G. (2021), *Federalismo de concertación.* Revista Digital de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional.

Bas, A.M. (1927), *El derecho federal argentino.* Editorial Abeledo Perrot.

Bernal, M. (2017), El federalismo de concertación en la reforma de la Constitución de la Provincia de Córdoba en 1987. En *Treinta años de la reforma constitucional de Córdoba*. Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba.

Bernal, M. y Pizzolo, C. (2018). Estudio introductorio del libro *Modelos para armar. Procesos federales actuales, descentralización del poder y desafíos del gobierno multinivel.* Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba y Astrea.

Bernal, M. (2020), Estudio introductorio. En Bernal, M. (Dir.). *Un federalismo en pausa. Normas, instituciones y actores de la coordinación intergubernamental en Argentina.* Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba y EUDEBA.

Blanco, I. y Gomá, R. (2002), *Gobiernos locales y redes participativas*. Editorial Ariel Social.

Blanco Valdés, R. (2012), *Los rostros del federalismo*. Alianza Editorial.

Borja, J. *Ciudadanía y globalización (2002),* En Revista del CLAD Reforma y Democracia 22.

Camps, V., Botella, J. y Trillas, F. (2016), *¿Qué es el federalismo?* Los libros de la Catarata.

Carranza, G. (31 de agosto de 2023), *Lealtad federal en Argentina: Entre el desconocimiento y el descubrimiento de un principio esencial del sistema*

territorial. Observatorio de Derecho Público. https://idpbarcelona.net/lealtad-federal-en-argentina-entre-el-desconocimiento-y-el-descubrimiento-de-un-principio-esencial-del-sistema-territorial/

Ceijas Villadangos, E. (1999), Estudio Introductorio. En: Watts, R. L. *Sistemas Federales Comparados.* Centro de Estudios Constitucionales de Madrid.

Colino, C. (2017), Las administraciones autonómicas; organización y funcionamiento. En Olmeda, J.A., Parrado, S. y Colino, C. (Dir.). *Las administraciones públicas en España.* Editorial Tirant lo Blanch.

Falleti, T. (2012), Descentralización, federalismo e intereses territoriales en perspectiva teórica y comparada. En Falleti, T., González, L. y Lardone, M. *El federalismo argentino en perspectiva comparada.* Editorial de la Universidad Católica de Córdoba y EDUCA.

Filibi López, I. (2009), *Evolución histórica del federalismo: el federalismo global o integral.* Cuaderno de Federalismo XXII. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

Gardner, J. (2005). *Interpreting State Constitutions.* The Chicago University Press.

Gibson, E. y Calvo, E. (2004), *Federalism and Democracy in Latin America.* The John Hopkins University Press.

Hernández, A. M. (Dir.) (2009), *Derecho Constitucional*. *Tomos I y II.* Editorial La Ley.

Hernández, A. M. (2012), *Federalismo y constitucionalismo provincial.* Abeledo Perrot Editores.

Hernández, A. M. (2019), *Estudios de federalismo comparado. Argentina, Estados Unidos y México.* Editorial Rubinzal Culzoni.

Jiménez Asencio, R. (2005), *El constitucionalismo. Proceso de formación y fundamentos del Derecho constitucional.* Editorial Marcial Pons.

Leiras, M. (2013), Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales. En Acuña, C. compilador. *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina.* Editorial Siglo XXI y Fundación OSDE.

Linares Quintana, S. (1956), *Tratado de la ciencia del derecho constitucional.* Editorial Alfa.

Loewenstein, K. (1982), *Teoría de la Constitución.* Editorial Ariel.

Mendoza Ruiz, J. y Grin, E: (Coordinadores) (2020). *Federaciones de las Américas. Descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización.* Instituto Nacional de Administración Pública.

Piqueras, J. A. (2014), *El federalismo. La libertad protegida, la convivencia pactada.* Ediciones Cátedra.

Pontifes Martínez, A. (2002), *Relaciones Intergubernamentales*. Gaceta Mexicana de Administración. UNAM.

Riker, W. (1964), *Federalism: origin, operation, significance.* Little Brown Company.

Sassen, S. (2006)*, Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales.* Princeton University Press.

Tajadura, J. y Bárcena, J. (2014), *Federalismos del siglo XXI.* Cuadernos y Debates. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Vidal Perdomo, J. (1999), *El federalismo.* Editorial de la Universidad del Rosario.

Watts, R. L. (2006), *Sistemas Federales Comparados*. Politopías. Marcial Pons.

Wheare, K. (2008), *Govern Federal.* Generalitat de Catalunya / Institut d'Estudis Autonomics.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL FEDERALISMO ARGENTINO. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y CONSTITUCIONAL

Marcelo Bernal y Gonzalo Salerno

1. El federalismo como forma de Estado y su incorporación al texto constitucional de 1853. Los antecedentes en el continente. El federalismo en la Constitución de EEUU. El pensamiento de Alberdi. 2. El federalismo en las reformas constitucionales de 1860 y 1866. 3. Discontinuidades del federalismo argentino. Interrupciones al orden constitucional. Problemas estructurales: la distribución de los recursos y las competencias. La infraestructura. Las asimetrías regionales. La concentración demográfica. El rol del Senado como Cámara federal. 4. La reforma constitucional de 1994. El nuevo federalismo multinivel. Los poderes autonómicos de provincias, municipios y la CABA. Las regiones. Los convenios interprovinciales y transfronterizos. Los recursos naturales. El desarrollo armónico y equilibrado del territorio como objetivo constitucional

1. El federalismo como forma de Estado y su incorporación al texto constitucional de 1853. Los antecedentes en el continente

La tradición de liderazgos fuertes y concentración de poder que tanto ha caracterizado a los países latinoamericanos tiene una profunda raíz histórica que se remonta a la etapa de la colonia y a la figura de los primeros adelantados de la corona española. Quienes siguieron con esa tradición fueron los virreyes, gobernadores e intendentes. Como nota característica del reinado de los Borbones, esta tradición de concentración de poder de mando convivió con políticas de carácter descentralizador llevadas adelante en las nuevas tierras. De ellas derivan los primeros gérmenes de gobierno y participación local representados por los alcaldes, las intendencias, las audiencias y principalmente los cabildos (López Rosas, 1990: 191).

Para Gonzáles Bartolomeu (2010: 461), por el contrario,

> (...) el sistema colonial, especialmente bajo el régimen de Intendencias, no garantizaba una verdadera descentralización política. Sin embargo, los intendentes (designados por el rey) tenían ciertas atribuciones, especialmente en materia de justicia, guerra, economía y policía, y dirigían los cabildos locales.

> Teniendo en cuentas las enormes extensiones de territorio que las Intendencias abarcaban y la lentitud de las comunicaciones, es natural que hayan gozado de cierto nivel de autonomía y que dieran lugar al surgimiento de cierta conciencia y espíritu locales.

Llegado el período de la Independencia, los Cabildos reclamaron la parte de la soberanía que les corresponde. Cada ciudad, cada pueblo, lucha por sus derechos, por sus fueros. Hay rompimiento violento en todos los órdenes. Solamente los Cabildos pasarán a la época revolucionaria sin cambiar sus estructuras, y lo que fue un localismo comunal en tiempos de la colonia, se convierte ahora en un autonomismo provincial... De lo expuesto resulta que el federalismo fue una consecuencia lógica y natural de la ordenación política y de la estructura económica y social de aquellas ciudades diseminadas a lo largo del desierto argentino. Y así, cuando en la época de la independencia estas luchan por sus libertades, por sus intereses, por darse su gobierno y regirse por sus instituciones, van conformando, sin saberlo, un federalismo de hecho que años más tarde será efectiva doctrina de derecho (López Rosas, 1990: 194).

Ya constituido el Virreinato del Río de la Plata (1776), en el tránsito entre los siglos XVIII y XIX el pensamiento político criollo de la época siguió con atención el proceso que se estaba llevando a cabo en Estados Unidos con la Declaración de la Independencia y la sanción de la Constitución de Filadelfia de 1787, como así también al grito revolucionario y a los sangrientos sucesos de la Revolución Francesa de 1789. Muchos de los protagonistas de la Revolución de Mayo fueron parte de la primera generación de hijos de la burguesía del Río de la Plata que tuvo la oportunidad de formarse académicamente en las más prestigiosas universidades europeas de la época (Salamanca, Alcalá, Bolonia, La Sorbona, Oxford, etc.) y traer de allí las principales teorías políticas de los autores franceses, ingleses y norteamericanos que dieron fundamentos a la organización republicana y al naciente Estado de derecho liberal.

Las noticias acerca de la invasión napoleónica a España y la caída de la figura formal del monarca español dispararían los debates políticos e ideológicos acerca de la viabilidad de las provincias para formar un Estado independiente y cuál debería ser el mejor diseño o arreglo institucional posible para alcanzar dicho objetivo.

> El período de fragmentación del régimen colonial comenzó, por un lado, a reforzar el espíritu nacional, pero por otro contribuyó a acentuar las tensiones entre el "centro" (Buenos Aires) gradualmente más fuerte y la "periferia" del interior. Este conflicto puede ya verse con el surgimiento del primer gobierno local. Allí comienzan a consolidarse ciertas posiciones que, aunque con grandes matices, avances y retrocesos, marcarían el destino del país durante al menos los siguientes cincuenta años: el reformismo liberal y moderno, aunque con ciertos rasgos antidemocráticos, contra la defensa de las tradiciones y el orden conservador de base popular. (González Bartolomeu: 2010: 462)

La Revolución de Mayo, reafirmada con la Independencia (1816), origina la formación de un nuevo Estado sucesor del Virreinato: 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 y fundamentales, y por ser un Estado cuyo poder gozaba el atributo de la soberanía, a diferencia del Virreinato que era solo una dependencia ultramarina o colonia (Ortiz, T., 1991: 339).

Desde los denominados *debates de mayo de 1810* en adelante se multiplicaron los intentos por dotar de institucionalidad y unidad jurídica al territorio. Esa necesidad histórica llevó a la realización de una convocatoria constituyente trunca conocida como la Asamblea de 1813. Tampoco tuvo éxito la asamblea convocada como una continuidad en el año 1815 en la Provincia de Tucumán.

Aplacada la amenaza española, en 1819 y en 1826 se realizan sendos intentos por dotar de una Constitución al país.

> La Constitución sancionada en 1819 establece un gobierno fuertemente centralizado, otorga a la religión católica el carácter de estatal, y organiza una república unitaria con base en la división tripartita de los poderes, en donde el legislativo se integra por la Cámara de representantes y de senadores, ésta última con características corporativas (participaban en ella un senador por provincia, tres militares, un obispo y tres eclesiásticos, un representante por cada universidad y el propio titular del poder ejecutivo).... El ejecutivo estaba a cargo de un director del Estado, electo por ambas cámaras legislativas por un período de cinco años, y con posibilidad de una reelección... En la misma senda del reglamento de 1817, no contiene ninguna disposición relativa a la organización de los gobiernos provinciales y municipales, circunstancia que desencadenó la enérgica protesta de las provincias, marginadas permanentemente de la agenda política e institucional pergeñada por la ya poderosa Buenos Aires. (Orgaz, J., 2012: 318)

Entre los rasgos distintivos de la Constitución sancionada en 1826 se destaca que en su primer artículo declara la eterna independencia de la Nación Argentina y reconoce al catolicismo como religión oficial, mientras que sus disposiciones generales, contempladas en la sección VIII, establecen los derechos de todos los habitantes en un marco de libertad e igualdad, y su art. 7 adopta "para su gobierno la forma representativa republicana consolidada en unidad de régimen", en lo que interpreta su principal característica. Iniciando su sección VII, sostiene que en cada provincia habrá un gobernador que la rija bajo la *inmediata dependencia* del Presidente, que lo nombrará a propuesta de una terna presentada por el consejo de administración local, y que durará en su cargo tres años sin contar con la posibilidad de una reelección inmediata (Orgaz, J., 2012: 319-320).

Ambos ensayos constitucionales fueron fallidos porque, pese a un diseño moderno para la época, tenían un perfil marcadamente centralista y ciertos

tonos aristocráticos que ignoraban los principales reclamos y aspiraciones de las provincias del interior del país.

Desde aquel momento en adelante comienza una sangrienta etapa de desencuentros. La caída del débil poder central, allá por 1820, consolidaría el poder de las provincias y de sus particulares liderazgos políticos, representados figurativamente en la persona de los caudillos.

La mencionada disputa histórica entre los sectores unitarios y federales escondía mucho más que una mera controversia acerca del modelo de organización política del futuro Estado-Nación. Detrás de esta disputa se percibía claramente la coexistencia de dos cosmovisiones imperantes en la época. Una incipiente elite criolla, asentada en la Ciudad de Buenos Aires, empieza a fraguar el molde de un país económicamente concentrado, políticamente liberal y territorialmente descomprometido con el destino del interior. Esa visión chocó con la realidad de las provincias de tierra adentro, conservadoras, apegadas a los valores del campo y de la tradición, religiosas y conscientes del incipiente proceso de retroceso económico y de desapoderamiento político que el liderazgo de Buenos Aires implicaba (Romero, Oszlack, López Rosas, y otros).

Aunque sea erróneo afirmar que el conjunto de los actores políticos e intelectuales porteños de la época adscribiera de manera acrítica a la postura centralizadora, ni que absolutamente toda la clase política del interior se sintiera identificada de manera plena con las posturas federalistas y con el modelo de concentración local de poder encarnado en los gobernadores de provincia, lo cierto es que ambas visiones de país disputaron militar e ideológicamente el tablero político de la Argentina de la época durante más de cuatro décadas. Es el período histórico denominado por Néstor Sagués (1999) como el *constitucionalismo inorgánico* o por Germán Bidart Campos (1996) como el ciclo del *poder constituyente originario de tipo abierto* (1810 -1860).

En esa etapa histórica Hernández (2019: 96) destaca dos procesos que sirven de base normativa, política e ideológica al anhelo constituyente que se materializa en 1853. Señala el autor que la fuerza instrumentadora del federalismo fueron los pactos preexistentes firmados por las provincias que llegan casi al centenar y de los cuales destacan el Pacto del Pilar (1820) entre las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos; el Tratado del Cuadrilátero (1822) entre Buenos Aires, Santa Fe, Corrientes y Entre Ríos: el Pacto Federal (1831) entre Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos y al cual se fueron agregando las demás provincias y que constituyó la Confederación Argentina; y el Acuerdo de San Nicolás (1852) como precedente inmediato de la sanción constitucional de 1853, que ratificara las bases de la organización federativa ya sentadas en el Pacto Federal de 1831. Por ello, el Preámbulo de la Ley Suprema hace referencia al cumplimiento de dichos pactos preexistentes.

Por otra parte, es menester destacar el ejercicio de poder constituyente por parte de las provincias como otro de nuestros antecedentes constitucionales. Dictaron sus normas constitucionales con anterioridad a 1853 las provincias de

Santa Fe (1819), Tucumán (1820), Córdoba (1821), Corrientes (1821), Entre Ríos (1822), Catamarca (1823), San Juan (1825), San Luis (1832), Buenos Aires (1833) y Jujuy (1839).

La extensa dictadura de Juan Manuel de Rosas (1829-1852) en su función de gobernador de la poderosa Provincia de Buenos Aires, apropiándose de la suma del poder público y de facultades extraordinarias, y que ejerciera durante largo tiempo la representación del conjunto de las provincias y la conducción de las relaciones exteriores, fue un elemento dilatador del proceso constituyente y de unión nacional. Rosas obstruyó el cumplimiento de los acuerdos alcanzados en el Pacto Federal y persiguió a la disidencia política e intelectual de su tiempo, obligando a muchos de nuestros intelectuales más destacados a emigrar de estas tierras.

Según Marcela Ternavasio (2009: 183):

> En nombre de la restauración de las leyes, Rosas supo aprovechar el legado institucional de la época de Rivadavia para poner en funcionamiento un sistema de dominación política que, lejos de sus propósitos originales, lo ubicaba a él como principal -y pretendidamente único- depositario del poder. En la denominación de "Restaurador" con que se presentaba a sí mismo en los papeles públicos se conjugaban numerosos significados... la figura del "Restaurador de las leyes" evidenciaba también la convicción de que, reestableciendo un orden legal históricamente existente que no se correspondía ni con el antiguo orden colonial ni con el posrevolucionario, sino con lo que resultó de la confluencia de ambos luego de dos décadas de vida política independiente, era posible alcanzar una gobernabilidad impensable en el marco de un orden constitucional moderno.

Fue relevante en este contexto histórico la responsabilidad asumida por la denominada Generación del 37, un conjunto de destacados políticos, intelectuales, artistas y literatos, que en las sombras o en el exilio ayudaron a construir la masa crítica que posibilitaría el proceso constituyente de 1853. Juan Bautista Alberdi, Esteban Echeverría, José Mármol, Vicente Fidel López, José M. Gutiérrez, Félix Frías, e incluso un joven Domingo Faustino Sarmiento, serían actores claves para lo que vendría. El reacomodamiento político y militar de las provincias del interior en el denominado Ejército Grande y la contundente derrota militar de Rosas en la batalla de Caseros, que inmediatamente huye a su exilio en Inglaterra, brindarían el marco histórico al Acuerdo de San Nicolás de los Tres Arroyos (1852) y al desarrollo del Congreso General Constituyente (1853) que daría a luz a nuestra norma fundamental en la histórica ciudad de Santa Fe.

La República Argentina nacía, pues, como proyecto de futuro y como producto de una negociación con el pasado. Esta negociación era necesaria para que el parto, largamente anunciado, pudiera abrir el futuro promisorio que todos anunciaban. La confianza en el éxito de un proyecto que se suponía avanzaba en el sentido de la historia no pudo eludir, sin embargo, las dificultades que

habría que enfrentar. Dar forma efectiva a la nación fue el gran desafío de las décadas siguientes, y construir el Estado, la tarea más intensa que emprendieron las elites dirigentes de la segunda mitad del siglo XIX (Ternavasio, 2009: 248).

El federalismo en la Constitución de EEUU. El pensamiento de Alberdi

En 1852, Juan Bautista Alberdi, uno de los más conspicuos representantes de la Generación del 37, publicó en Valparaíso el libro *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*.

> En esta obra, inspiradora de la Constitución sancionada en 1853, afirmaba que ya no había lugar para una discusión sobre la forma de gobierno, puesto que el republicanismo se había impuesto en los hechos, y presentaba la disyuntiva entre "federación" y régimen de "unidad" como una herencia del pasado que era preciso conciliar a través de mecanismos de ingeniería constitucional. En el plano del régimen político y su distribución territorial, Alberdi postulaba que "la federación no será una simple alianza entre provincias independientes", sino que "la República Argentina será y no podrá ser menos de un estado federativo, una república nacional, compuesta de varias provincias, a la vez independientes y subordinadas al gobierno general creado por ellas". (Ternavasio, 2009: 245)

Alberdi fue, sin dudas, un conciliador de las visiones imperantes. En su obra *Bases... (1852)* demuestra un conocimiento erudito de la organización del Estado francés y una tendencia a reproducir el proceso constituyente norteamericano. Estos son los antecedentes de una Constitución Nacional que nace espejada en la de Estados Unidos, que se autodefine como federal más por necesidad que por convicción y que tiene una tendencia inercial a la concentración de poder político en la figura del Presidente.

Surge a la vista el recorrido paralelo de nuestros debates en comparación con los que se llevaron adelante en Estados Unidos y que se relatan desde la publicación *El Federalista*. La constitución de Estados Unidos fue producto de la alquimia entre tendencias y se inspiró claramente en los principios del gobierno mixto inglés, generando un Senado particularmente aristocrático y contra mayoritario y un diseño federal con tendencia a la centralización del poder (Alfonsín, 2006: 226).

Como señala Carlos Nino (1996: 20), se diseñó en la Argentina un sistema que se inspira en la tradición constituyente de Estados Unidos, pero adopta también los principios del derecho privado francés, un sistema de partidos políticos de corte europeo continental y una administración pública también imaginada a partir del modelo de Francia.

Según Hernández (2009: 148-149),

> la Constitución sancionada en 1853, y de conformidad con los principios de la federación norteamericana, comportó la coexistencia de distintos órdenes

> estatales y gubernamentales, el federal y los provinciales, con una distribución de competencias que otorga al primero sólo las facultades delegadas de manera expresa o implícita, mientras que a las provincias les corresponden las facultades residuales, además de su propia autonomía en lo institucional (poder constituyente), político, económico, financiero y administrativo. El carácter acotado de ese primer diseño federal queda plasmado en la facultad del Congreso Federal de revisar las constituciones sancionadas por las provincias en ejercicio de su poder constituyente, en la aún vigente facultad del Congreso para sancionar de manera exclusiva todos los códigos de fondo, y en la competencia de la justicia federal para resolver los conflictos de poderes en las provincias y los conflictos entre provincias, o entre ellas y sus vecinos.

Son también muy importantes las coincidencias existentes entre las fórmulas adoptadas por nuestra Constitución en 1853 y las propuestas por Juan Bautista Alberdi en sus *Bases*. Como señala Gonzáles Bartolomeu (2010: 463), Alberdi advertía los peligros de adoptar un federalismo tan vigoroso como el existente en Estados Unidos antes de la sanción de la Constitución de 1787, sosteniendo la necesidad de buscar, como en ese país, un punto medio entre una alianza débil entre entidades soberanas y un gobierno completamente centralista. Alberdi afirmaba, por consiguiente, que debía imitarse ("asimilar discretamente") el modelo norteamericano. Sin embargo, a la hora de enumerar las atribuciones que debía asignarse al Estado central, profundizaba incluso más que sus pares norteamericanos la tendencia a fortalecer el gobierno nacional en detrimento de los locales.

A modo de desmitificar la idea de que la nuestra es una mera copia del texto norteamericano, Bas enuncia quince diferencias entre ambos federalismos:

1. En Estados Unidos se requirió la ratificación de dos terceras partes de las legislaturas estaduales;
2. Ambas constituciones no se reforman de igual modo, al no admitir la nuestra el sistema de enmiendas y exigir una convención constituyente ad hoc;
3. La Constitución argentina sostiene el culto católico, apostólico y romano (art. 2), mientras que la primera enmienda norteamericana veda cualquier preferencia de índole religiosa;
4. Se petrifica en EEUU la representación paritaria de los Estados en el Senado federal;
5. La tributación fiscal se regula de modo distinto, ya que en EEUU los impuestos directos se distribuyen sobre la base de la población, mientras en nuestro país se persiguen pautas de igualdad en todo el territorio nacional;
6. La materia electoral en Argentina es competencia del Congreso, mientras que en EEUU de los Estados miembros;
7. La ciudad capital tiene distinta representación en el Congreso federal;

8. El derecho de fondo es competencia del Congreso Nacional en nuestro país, y de las legislaturas estaduales en EEUU;
9. Las competencias de los máximos tribunales son diferentes, siendo más amplias en el nuestro;
10. En EEUU se admiten las ciudadanías estatales;
11. El presidente de EEUU se sigue eligiendo a través de colegios electorales, mientras que en Argentina es directa desde el año 1994;
12. La mayoría de los funcionarios en EEUU necesitan el acuerdo del Senado, mientras que en nuestro país es por excepción;
13. Hay diferencias sustantivas en el instituto de la intervención federal, que en nuestro país ha tenido históricamente un uso desproporcionado;
14. En EEUU no existen las políticas de subsidios como las que existen en Argentina; y
15. Los gobernadores en nuestro país son agentes naturales del Gobierno federal (Art. 128), concepto inexistente en aquel país (en Carnota, 2015: 23-24).

Del análisis comparado deviene que la nuestra es una Constitución con un diseño federal mucho menos descentralizado en cuanto a las competencias con respecto al precedente de EEUU en un amplio campo normativo, dada la retracción de Alberdi a depositar amplias competencias en las provincias. Es por ello que la misma sirvió para canalizar la unidad estatal bajo un único orden jurídico, pero los cuestionamientos emergentes desde las provincias harían necesaria una pronta revisión de su texto.

La apuesta de Alberdi y sus seguidores fue muy ambiciosa y despertó algunas reacciones inmediatas por parte de quienes, en el propio Congreso, hubieran preferido una Constitución más apegada a la realidad local, más conservadora, que de alguna manera reflejara el estado de cosas vigente y les diera un marco institucional. En cambio, el documento resultante desafió esa realidad y propuso cambios que, aunque sin duda estaban en sintonía con el espíritu de los tiempos, implicaban a futuro una Argentina diferente (Sábato, 2012: 44).

Sorprende, por lo tanto, la rapidez con que se lograron los acuerdos para sancionarla y el hecho que tan solo una provincia se negara a jurarla, la rica y conflictiva Buenos Aires, que se erigió en Estado independiente. La secesión duraría casi una década, durante la cual coexistieron de hecho dos Estados republicanos, Buenos Aires y la Confederación (Sábato, 2012: 44).

En 1854, Urquiza confiaba en hacer de las provincias una organización política común, descansando sobre la base del "federalismo unitario" promovido por Alberdi. Sin embargo, Alonso y Bragoni (2015: 15-16) afirman que dicha fórmula transaccional demostró ser insuficiente para consolidar la unión nacional en el corto plazo. El desempeño independiente o soberano de las provincias y la ampliación de la brecha entre las provincias prósperas y las cada vez más empobrecidas del interior, plantearon dilemas de difícil resolución. El rechazo de la

Legislatura porteña al acuerdo de gobernadores con el que Urquiza había apostado a constituir la unión nacional dio lugar a la formación de dos entidades con estatus soberanos a pesar de las convicciones que animaban a una porción de sus dirigencias para afirmar un gobierno general.

Frente a la dificultosa viabilidad autónoma de la por entonces Confederación en términos económicos, y ante la necesidad política de incorporar a la misma a la Provincia de Buenos Aires, dicha coyuntura serviría de pretexto para reabrir el debate acerca del diseño federal emergente de la Constitución de 1853.

Luego de la derrota militar del ejército bonaerense en la segunda batalla de Cepeda, el presidente Urquiza y el gobierno bonaerense sellan la unidad nacional mediante el Tratado de San José de Flores, en noviembre de 1859. Dicha unión quedaría plasmada en una Constitución que, sin perder el espíritu de la Carta original, sufriría las modificaciones que Buenos Aires impondría como condición para su reingreso (Leo y Gallo, 2009: 43), previa reforma a la Constitución provincial. Esos cambios al texto nacional propuestos por Buenos Aires permitirían la ansiada unidad, aunque los riesgos de la disolución nacional y las amenazas geopolíticas externas harían que dicha reforma no tenga la extensión ni la profundidad deseada en materia federal, pero sirviendo no obstante para matizar algunas cláusulas notablemente centralistas surgidas de la versión originaria de 1853.

2. El federalismo en las reformas constitucionales de 1860 y 1866

Como anticipamos, en 1860 la Constitución vuelve a ser reformada a pedido de Buenos Aires. En esta reforma acotada, pero muy significativa, se profundizan los institutos federales y crecen de manera considerable las autonomías provinciales.

Dicha reforma produjo 22 modificaciones al texto originario, algunas de ellas relevantes en materia federal. Es notorio que la intención fue afirmar una mayor descentralización del poder y por tanto de las autonomías provinciales, atenuándose la influencia alberdiana, para volver a una mayor cercanía al modelo norteamericano, según lo postulaba Domingo Faustino Sarmiento (Hernández, 2012: 131).

En efecto, en esta reforma constitucional de 1860 el protagonismo y la centralidad política estuvieron concentrados en la figura de Sarmiento. Los arreglos institucionales promovidos dan paso a un proceso de descentralización, lo que provoca un nuevo y fuerte acercamiento al federalismo de la Constitución de EEUU.

Los cambios más importantes vinculados con la profundización del federalismo fueron:

a. la supresión de la facultad del Congreso de revisar las constituciones provinciales;

b. la limitación y mejor definición de los causales de la intervención federal;
c. la exclusión de los gobernadores de provincia como funcionarios susceptibles de ser llevados a juicio político;
d. la limitación de las atribuciones de la Justicia Federal;
e. la prohibición al Congreso de restringir la libertad de imprenta o establecer sobre ella la jurisdicción federal; y
f. la fijación de reglas procedimentales para la elección de la Capital Federal de la Nación.

Sobre este último y delicado tema, en dicha reforma se determina el rol de Capital Federal de la Ciudad de Buenos Aires y la necesidad de que su naturaleza emerja conjuntamente de una ley del Congreso y de una cesión de su territorio por parte de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires (decisión compartida). Este es uno de los temas centrales de la agenda del país en ciernes, y que quedaría resuelto recién en el lejano año 1880 con la derrota de las fuerzas bonaerenses al mando del gobernador Carlos Tejedor por parte del Ejército Nacional, durante la Presidencia de Nicolás Avellaneda; y en consecuencia de ello, el posterior y famoso debate en la Legislatura de Buenos Aires que posibilitó la cesión a la Nación del territorio de la actual CABA, junto con una serie de medidas compensadoras exigidas por la provincia que padeció este desmembramiento.

El urticante tema de los derechos de exportación y aduanas fue el otro aspecto intrincado de la Convención y, por la necesidad de no desfinanciar al Estado Nacional, fue diferido para una posterior reforma prevista para 1866.

Es por ello que en 1866 la Constitución Nacional es objeto de una nueva reforma. La misma afecta al diseño federal en lo atinente a los mecanismos de financiamiento del Estado, en particular en lo referido a los derechos de exportación e importación. El contexto de la guerra de la Triple Alianza contra el vecino Paraguay y las necesidades financieras generadas por el conflicto empujan a la Convención Constituyente a dar su actual redacción al art. 4 de la Constitución Nacional, delegando de manera exclusiva en el gobierno nacional el cobro de dichos aranceles al comercio exterior, apartándose del precedente norteamericano en donde se reservan los derechos de exportación para los Estados miembros y se concentran en el gobierno federal los aranceles vinculados con la importación de bienes[1]. Fue la Convención más breve de nuestra historia, que duró apenas tres días.

1 La reforma constitucional de 1898 no abordó temas vinculados con el federalismo, mientras que las de 1949 y 1957 fueron parte de los avatares político institucionales que con frecuencia transitó la Argentina durante el siglo XX, y de cuya presencia visible en la actual Constitución solamente perduran el Art. 14 bis (derechos del trabajo, seguridad social y libre agremiación sindical) y la cláusula del Art. 75 Inc. 12 que establece la obligación del Congreso de dictar un Código del Trabajo y la Seguridad Social.

3. Discontinuidades del federalismo argentino. Interrupciones al orden constitucional

Cerrado el ciclo de la unión nacional, llegaría para la segunda mitad del siglo XIX el desafío de construir el Estado Nacional, proteger los límites de la patria con un ejército profesional y con un mando unificado, ampliar la frontera productiva y extender en toda la geografía del país la autoridad del gobierno federal, diversificar la base productiva perfilada hacia un modelo agroexportador y densificar poblacionalmente el amplio territorio nacional. Los gobiernos nacionales que van de 1860 a 1912 llevarían adelante esta tarea atravesando problemas geopolíticos regionales (la guerra con Paraguay o los conflictos de límites con Chile), crisis económicas vinculadas con el endeudamiento para garantizar el crecimiento y la necesidad de organizar la llegada de millones de inmigrantes (mayoritariamente europeos) en las décadas bisagras entre el siglo XIX y el siglo XX.

Estos gobiernos consolidarían la autoridad presidencial, pondrían en marcha al resto de las autoridades del Estado y también legitimarían su continuidad en el gobierno con argumentos paternalistas o elitistas, acudiendo a pactos entre las elites porteñas y del interior ante cada recambio presidencial, y fraguando mediante el denominado "fraude patriótico" los resultados para ganar sucesivas elecciones en la etapa que Natalio Botana (2012) define como la "era conservadora". Evidentemente, al no existir sufragio universal, tampoco regía la plena autonomía de los ciudadanos ni de los territorios, por lo que el federalismo era más un enunciado constitucional que una práctica de gobierno cotidiana o en vías de consolidación.

Con posterioridad, los reclamos populares, el nacimiento de los primeros sindicatos y partidos políticos modernos, las reivindicaciones sectoriales y gremiales empujadas por muchos inmigrantes que trajeron de Europa nuevas ideas acerca del trabajo y la cuestión social, la propia crisis interna del régimen, entre otros factores, dieron lugar a la sanción de la denominada Ley Sáenz Peña, que establecería el voto universal (solamente masculino), igual, secreto y obligatorio. A partir de ese momento se produciría un desplazamiento del eje conservador por parte de los primeros partidos populares, principalmente la Unión Cívica Radical, que gobernaría el país con las Presidencias consecutivas de Hipólito Yrigoyen y Marcelo T. de Alvear, entre 1916 y 1930.

El derrocamiento de Yrigoyen en su segunda presidencia abriría las puertas a una etapa convulsa de la Argentina en donde se sucedieron ininterrumpidamente hasta 1983 gobiernos democráticos que eran destituidos por golpes cívico-militares, entrando el país en un espiral creciente de violencia política, deterioro institucional y derrumbe económico que tendrían como punto final la terrible experiencia de la última dictadura militar que azotó al país entre 1976 y 1983. En todos esos años el federalismo quedó enclaustrado en debates académicos y entre expertos, ya que primarían en el país fuertes factores distorsivos de la propia

institucionalidad, al cíclicamente recaer en golpes de Estado, intervenciones a las provincias, municipios e incluso universidades, y en donde fue imposible consolidar prácticas de naturaleza colaborativa y federal, salvo en pequeños períodos de tiempo como las Presidencias de Arturo Frondizi y de Arturo Illia.

El precario federalismo concebido en 1853 se volvió irreconocible después de tantos avatares políticos.

Vanossi señala como falencias de dicho federalismo vigente las siguientes:

a. la existencia de partidos políticos nacionales, internamente disciplinados y dirigidos por líderes carismáticos;
b. el afianzamiento del instituto presidencial;
c. los interregnos constitucionales ocurridos a partir de 1930, entendidos como factor de inestabilidad política;
d. el deterioro del sector público argentino, creador de dependencia financiera de los estados particulares al gobierno nacional que, mediante la emisión monetaria y los aportes potestativos a las provincias, es el único que puede cubrir las consecuencias negativas de la política económica nacional; y
e. la distribución de los poderes impositivos, entre otros (en Hernández, 2009: 493).

En igual sentido, Frías (2010) manifiesta que concurre una multiplicidad de razones para el incumplimiento del proyecto federal de la Constitución Nacional, tales como:

a. el avance del gobierno federal sin adecuada resistencia de las provincias;
b. el desarrollo de las virtualidades centralizadoras de la propia Constitución, y
c. la infraestructura de concentración socioeconómica en el área metropolitana de Buenos Aires, en desmedro del interior y del equilibrio del país.

Finalmente, en el mismo análisis que los anteriores autores, Sagués (1999: 343-344) afirma que el repliegue del federalismo argentino responde a causas como:

a. una evolución natural, común a muchas federaciones, por la cual el poder tiende a concentrarse en las autoridades centrales, cosa en parte explicable por la necesidad de adoptar decisiones de tipo global y rápido;
b. la falta de vocación federalista de la dirigencia política, que ha transformado a los senadores de representantes de las provincias a representantes de los partidos a los que pertenecen;
c. la existencia de grandes partidos nacionales, que imponen directivas a sus gobernadores y legisladores, haciendo predominar los intereses de los partidos por sobre los derechos e intereses locales;

d. el *cesarismo presidencial*, presente en diversas instancias históricas, cuando fueron domesticados los gobiernos de provincia;
e. un uso arbitrario de las intervenciones federales; y
f. la vigencia en todo el país, durante lapsos prolongados de tiempo de gobiernos de facto que adoptaron una estructura unitaria de gobierno, con el consiguiente impacto en la mentalidad y los hábitos de la sociedad argentina.

Todos los autores reseñados señalan un conjunto de factores distorsivos del federalismo que lo volvieron una excepción más que una regla por más de un siglo de vida política en el país. En el próximo apartado intentaremos profundizar en los más significativos de estos factores o avatares históricos que, de manera acumulativa, tienden a explicar los déficits, las deudas estructurales y, principalmente, la escasa cultura federal y de respeto a las reglas de juego que deben imperar en todo Estado compuesto descentralizado, como es el caso argentino.

Problemas estructurales. La concentración demográfica

Con el correr de las décadas en el país se fue consolidando una serie de problemáticas estructurales que afectan a nuestro federalismo. Uno de los más significativos ha sido la aluvional concentración poblacional, económica y política en su región central, y más particularmente en ese enorme núcleo urbano y poblacional que es la CABA y su área conurbana (Área Metropolitana del Gran Buenos Aires - AMBA): el 1% del territorio nacional en donde se localiza más del 35% de los habitantes y más del 40% del PBI del país.

Contribuyeron a este fenómeno de concentración la llegada de millones de inmigrantes (principalmente europeos del sur y centro del continente) durante el período 1890-1920, y, posteriormente, las migraciones internas y de países vecinos de millones de personas que abandonaron sus residencias de origen.

Solamente para tener medida de este fenómeno aluvional, el censo de 1895 acusó un 25% de población extranjera y el de 1914 un 30%; de ellos, la inmensa mayoría correspondía a los inmigrantes de los últimos tiempos que llegaban en gruesos contingentes: más de un millón en el decenio 1880-1890, ochocientos mil en el decenio siguiente y un millón doscientos mil solamente en los cinco años anteriores a 1910. De cuatro millones que acusaba el censo de 1895, habíamos pasado en 1914 a 7.885.000 habitantes. Este crecimiento acusaba ciertos rasgos singularísimos. Las zonas del este del país, fértiles llanuras próximas a los puertos, acogieron más del 70% del aumento de la población... Buenos Aires pasó de tener 663.000 habitantes en 1895 a 1.575.000 en 1914 (Romero, 1978: 218).

Algunos de los principales factores que movilizaron a este masivo movimiento migratorio fueron:

a. las crisis de sus economías regionales y la falta de incentivos para quedarse en el territorio donde habían nacido;

b. los procesos de maquinización y correlativa expulsión de mano de obra provocados por el desarrollo de la agroindustria y la maquinización del sector; y
c. el tardío proceso de industrialización de los grandes centros urbanos en la Argentina y el nacimiento alrededor de ellos, a modos de capas o cordones, de significativas economías de servicios que abrían oportunidades a obreros, comerciantes o cuentapropistas.

Sobre este aspecto, en su clásico ensayo Félix Luna (1982: 101-102) afirma que:

> (...) en los años treinta sobreviene un fenómeno que por entonces pasó casi inadvertido: la inmigración interna desde los espacios rurales argentinos hacia la Capital Federal y sus aledaños. En poco más de diez años, un millón de personas afluyeron desde las provincias atraídas por los empleos que generaron las nuevas actividades industriales y la realización de equipamiento. Cierto es que también crece el resto de la Argentina urbana, bajo los efectos de una fuerte transferencias de la mano de obra agrícola a las tareas vinculadas con el equipamiento de las ciudades y la provisión de servicios; pero la tendencia a "bajar a la Capital" fue tan fuerte, que ésta llegó a concentrar más de la tercera parte de la población del país y casi la mitad de la población urbana nacional.

La distribución de los recursos y las competencias. La infraestructura y las asimetrías regionales

El tema de la distribución de competencias entre los socios de la relación jurídica federal será profundamente abordado y reformulado en la reforma constitucional de 1994, así que dejamos su análisis para ese punto de este mismo capítulo. Simplemente aquí destacamos que antes de dicha reforma el diseño de reparto de competencias entre niveles de gobierno favorecía el centralismo, mientras que no estaban reconocidas las autonomías de la CABA y de los gobiernos municipales, fenómeno que limitaba el desarrollo pleno del federalismo en cada rincón del país.

Sí entendemos importante destacar aquí las asimetrías existentes en el país en cuanto a la distribución de los recursos naturales, los de naturaleza económica y productiva, de la infraestructura y los servicios, como así también de los bienes públicos más esenciales y que hacen a la viabilidad de un desarrollo equilibrado e integrado de todo el territorio, aspiración de todo Estado federal.

Ahondando en el fenómeno de la concentración poblacional, Hernández (2019: 123-124) advierte que el proceso de centralización del país en torno al Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), en donde en menos del 1% del territorio se asienta casi el 35% de la población, se complementa con la

circunstancia de que casi el 80% de la producción argentina se origina en un radio que apenas excede los 500 kilómetros a partir de la capital.

Este fenómeno notable de concentración que alcanza a todos los órdenes de la vida social argentina en relación con su capital, y que se repite en casi todas las provincias, ha sido similar al producido en otros países latinoamericanos que desafortunadamente no han podido evitar este rasgo común a las sociedades subdesarrolladas, que presentan un inadecuado ordenamiento territorial con marcadas asimetrías (Hernández, 2019: 123).

Este aspecto mencionado por el autor es central en los debates federales del país. En la franja central de la Argentina, que incluye seis distritos, viven casi ocho de cada diez argentinos y allí se produce el 80% de los bienes y servicios del país, mientras que el restante 20% les corresponde a 18 provincias del norte y sur del país. En esa franja central se concentran también una mejor diversificación económica y el mayor tejido industrial del país, los sectores de la innovación junto con las universidades mejor rankeadas del país, las más importantes infraestructuras logísticas y de transporte, el trabajo formal y mejor rentado y los mejores indicadores de acceso a bienes públicos de calidad, principalmente educación y salud. Pero en ella existen desfavorecidos y marginados. En esa parte del territorio coexisten los sectores poblacionales más ricos del país con aquellos más pobres y más relegados en derechos. La fragmentación social y la exclusión de vastas franjas de una misma sociedad.

Por su parte, las provincias del sur del país, que eran hasta mediados del siglo pasado territorios nacionales, son geográficamente extensas y con una muy baja densidad poblacional. Sus principales actividades económicas son de naturaleza extractiva (minería, hidrocarburos, pesca, entre otras) y tienen un fuerte entramado de dependencias con el Estado provincial y nacional, siendo este último el que concede subvenciones, exenciones impositivas o normas específicas para quienes llevan adelante su proyecto de vida en zonas climáticamente desfavorecidas.

El amplio norte del país incluye situaciones disímiles, pero también puntos en común entre las provincias del NOA y NEA argentino. Mayor densidad poblacional que en la Patagonia, escasa diversificación productiva y bajo nivel de industrialización, una marcada dependencia del Estado y del empleo público, un amplio espacio de informalidad laboral, junto con enormes franjas de la población por debajo de la línea de pobreza y de acceso a estándares mínimos de calidad de vida. Allí la infraestructura de servicios (transporte aéreo y terrestre, distribución de gas, agua y energía, saneamiento, etc.) no es universal ni homogénea, existiendo provincias donde aún no llega el gas natural. También en estas provincias se encuentran los indicadores más bajos del país en materia de rendimiento escolar, acceso a tecnologías, salud pública bajo parámetros de calidad, entre muchos otros.

Con todo ello, nuestro federalismo se va tornando crecientemente asimétrico entre sus miembros, en donde coexisten provincias grandes, socialmente

modernas y económicamente poderosas con otras de reducidas dimensiones geográficas y poblacionales, sin una estructura económica sostenible y con una elevada dependencia de las transferencias del gobierno federal.

Hemos naturalizado la convivencia de una sociedad en donde las provincias, las regiones e incluso los segmentos sociales de una misma entidad marchan a diferentes velocidades. El federalismo representa los valores opuestos a lo antes dicho. Se ha consolidado en todo el planeta por su capacidad para suturar esas heridas, para limitar las asimetrías y para compensar de manera inteligente los problemas vinculados con el desarrollo.

El rol del Senado como Cámara federal

Dijimos al caracterizar a los modelos de Estado federal descentralizado que en ellos suelen existir sistemas legislativos bicamerales en donde una de las cámaras, generalmente más numerosa, es la que lleva adelante la agenda de intereses políticos y partidarios en representación del pueblo de la Nación, mientras que una cámara más reducida y con mayores prerrogativas constitucionales es la encargada de agregar las preferencias de los intereses territoriales de los socios de la relación jurídica federal, en nuestro caso las 23 provincias y la CABA.

El federalismo norteamericano y el argentino son los más extremos o radicales al respecto, garantizando la representación paritaria, es decir, estrictamente igualitaria, de las provincias en el Senado, mientras que la mayoría de los Estados federales tienden a buscar un equilibrio entre representación territorial y base poblacional. En nuestro caso, la Provincia de Tierra del Fuego, siendo 92 veces más pequeña que la de Buenos Aires, cuenta exactamente con tres senadores como la segunda. El sentido de dicha ingeniería constitucional es equilibrar en el Senado la posibilidad de defensa de los intereses territoriales a las provincias más remotas, menos pobladas o más desfavorecidas en términos de desarrollo.

Ahora bien, este dispositivo institucional tiene sentido si el Senado cumple su rol de manera firme, estable y consistente a lo largo del tiempo. Es decir, si un senador no representa adecuadamente los intereses de los votantes de su provincia, debe recibir el correspondiente castigo electoral. Ello hace que, en los federalismos actuales, los senadores sean lobistas profesionales de los intereses de sus representados en el conjunto de los temas de la agenda parlamentaria, privilegiando dichos intereses antes que decisiones de los partidos políticos a los que pertenecen. Este tipo de actitudes, no solo que son aceptables, sino que son absolutamente necesarias para que el federalismo funcione en base a la agregación de las preferencias de todos los Estados miembros. Gracias a este tipo de conductas es posible que la política provincial trascienda dichas fronteras y se inserte en la agenda política nacional.

Como sabemos, ello no sucede en nuestro país, en donde ambas cámaras se alinean en los debates públicos en base a los intereses de los partidos o coaliciones políticas de las que son parte, en desmedro muchas veces de sus votantes y de

los intereses de sus provincias, siendo muy débiles los punitivos que sufren los senadores por alterar el sentido de su banca y de su voto. Este ha sido también, a lo largo del tiempo, un factor fuertemente distorsivo para que el federalismo argentino funcione como tal.

La jurisprudencia de la Corte Suprema en materias federativas

Desde su nacimiento, en 1860, la Corte como cabeza del Poder Judicial acompañó la conformación del Estado nacional argentino y convalidó con sus fallos el enorme proceso de transformaciones puesto en marcha por la denominada Generación del 80. La configuración del actual territorio, la creación de nuevas provincias, el incipiente desarrollo económico y la llegada de millones de inmigrantes entre 1880 y 1920 cambiarían para siempre al país, siendo el tribunal uno de los puntales de este modelo político de carácter elitista con sesgos republicanos (Botana, 2012; Romero, 1978).

En el largo período de tiempo que va desde su creación, y hasta bien entrada la recuperación democrática, la Corte Suprema, en su rol como proveedora de puntos focales, recurrentemente se inclinó a través de sus sentencias a favorecer al gobierno nacional frente a conflictos de competencias con las provincias, e incluso con los gobiernos municipales. Afirma Hernández (2018: 167) que a partir de 1930 se inicia en el país un período de inestabilidad constitucional, con sucesión de gobiernos civiles y militares, que se extendió hasta 1983, y que afectó gravemente el funcionamiento del Estado de derecho, el federalismo y las instituciones democráticas. El accionar de la CSJN en dicho período, a través de sus fallos, tuvo un corte netamente centralista, avalando los avances del gobierno federal sobre competencias provinciales y municipales e, incluso, la legitimidad misma de los recurrentes golpes de Estado.

Son algunos casos emblemáticos de esta jurisprudencia centralista: Cullen (1893), Ferrocarril Argentino c/Prov. de Santa Fe (1897), Ferrocarril del Sud c/Municipalidad de La Plata (1911), Marconetti SAIC (1968), Gauna (1997), Iribarren c/Prov. de Santa Fe (1999), Municipalidad de Chascomús (1987), Transener c/Prov. de Neuquén (2002), Cablevisión S.A. c/Municipalidad de Córdoba (2006), Raffo c/Municipalidad de Córdoba (2009), Impsat c/Gobierno de la CABA (2011), entre otros.

Según Gargarella (2006: 375), quienes consideran que la misión principal de la Corte es la de mantener en pie el carácter republicano de nuestros gobiernos —la división de poderes, tanto como el sistema de frenos y contrapesos— se encuentran con que el tribunal ha sido protagonista, a lo largo de nuestra historia, de la paulatina desvirtuación de nuestras instituciones republicanas y del creciente e indebido robustecimiento de los poderes presidenciales.

Agregamos que también el tribunal contribuyó a consolidar con su jurisprudencia un fuerte desbalance de poder a favor del gobierno federal y en desmedro del conjunto de los gobiernos subnacionales. Esta jurisprudencia del

tribunal tiene un cambio de rumbo con la profunda crisis política, económica y social que sacudió al país a partir de 2001.

Con la designación de nuevos integrantes en la Corte, dotados de mayor legitimidad académica y científica por sus pares y de una mayor independencia frente a los poderes políticos, ello devino en un cambio de rumbo jurisprudencial en varios aspectos, siendo uno de los más destacables el nacimiento de nuevos enfoques federales sobre casos de relevancia institucional que el tribunal tuvo que resolver en el lapso de tiempo que va desde 2005 hasta el presente (Bernal, 2023: 159).

El tránsito desde 1983 a la reforma constitucional de 1994

Recién en la etapa de la transición y consolidación democrática que se inicia a partir de 1983 vuelven a emerger las miradas críticas y las propuestas de rediseño del federalismo vigente. Son hitos significativos en este camino:

a. las primeras once reformas constitucionales a nivel provincial acontecidas desde la recuperación democrática en adelante, principalmente las primeras por definir un sendero (Córdoba, La Rioja, Salta, San Juan, La Pampa y Santiago del Estero), y el vigor del constitucionalismo provincial y del derecho público federal, que abren las puertas a temas como la internacionalización de los DDHH, la ampliación de los derechos y garantías, la creación de nuevos organismos de control, la modernización de los poderes del Estado, la instalación de las problemáticas ambiental y de las minorías, entre muchos otros temas después receptados con la reforma constitucional del año 1994;
b. la sanción de la ley 23.548 de Coparticipación Federal de 1988 —aún vigente con sus numerosas modificaciones—, que fue el último acuerdo integral en materia fiscal producido entre un Presidente y el conjunto de los gobernadores;
c. la sanción de la ley 23.512 de capitalización de las ciudades sureñas de Viedma (Río Negro) y Carmen de Patagones (Buenos Aires) como asiento del gobierno nacional, la que nunca pudo ser implementada por el entonces presidente Alfonsín ante la crisis económica que atravesaba el país en dicha coyuntura; y
d. la creación del Consejo para la Consolidación Democrática, organismo propuesto por el presidente Alfonsín con el objeto de sentar las bases y los fundamentos para una futura reforma del texto constitucional. El Consejo tuvo como función crear un espacio plural que fuera capaz de acompañar el proceso democrático en los primeros años luego de la caída de la dictadura en 1983. Participaron en él los más importantes juristas, científicos políticos y filósofos de aquel tiempo, con una heterogénea configuración política e ideológica. Entre los temas que abordó el trabajo

del Consejo se encontraron la reforma constitucional, el traslado de la capital de la Nación, una nueva ley de radiodifusión y el Mercosur.

Dichos antecedentes serían en buena parte recogidos por el trabajo de la Convención Constituyente de 1994, la que pondría en vigencia las principales reformas a nuestro federalismo, convirtiendo al mismo en su diseño como un federalismo más complejo, dinámico y actual.

4. La reforma constitucional de 1994

Señalamos en el punto anterior la relevancia del trabajo del Consejo para la Consolidación Democrática como antecedente y fundamento teórico para la materialización con posterioridad, en 1994, de una reforma largamente demorada a nuestro texto constitucional. El propio Alfonsín (2004: 38) destacaba que el Consejo sostuvo que una reforma constitucional era un gran hecho político y no solamente un remedio jurídico sabiamente logrado. No se trataba de inventar el país o de contradecirlo, sino de interpretarlo y de alcanzar el mayor consenso posible. La reforma se debatiría públicamente en un contexto de plena vigencia del Estado de derecho, con todo lo que ello implicaba para el diálogo, en un clima de total libertad.

Motivos propios de la política cotidiana frustraron la materialización de una reforma constitucional en el Gobierno de Alfonsín, el que quedaría debilitado después de las elecciones legislativas de 1987. Sin embargo, las bases de un nuevo capítulo federal para nuestra Constitución estaban sentadas en el trabajo de este equipo de notables, y no es de extrañar que la mayoría de los temas mencionados pasaran a formar parte de los acuerdos alcanzados en 1994.

Ya entrados en la década del 90, importantes avances en la estabilización de la economía alcanzados por el presidente Carlos Menem con su Plan de Convertibilidad reinstalaron el debate acerca de una reforma constitucional. Era el firme deseo de Menem impulsar dicha reforma y habilitar la posibilidad de la reelección presidencial, iniciando para ello una fuerte campaña de promoción de la iniciativa en los medios periodísticos nacionales.

Por aquellos tiempos, el sistema político en la Argentina tenía las características de un bipartidismo estable, con una fuerte presencia de los dos partidos nacionales históricos —justicialismo y radicalismo—[2] junto con un puñado de

2 Antes de la introducción de las reformas económicas a principios de la década de 1990, el apoyo nacional para las organizaciones nacionales del PJ y la UCR era alto y bastante estable. Estos partidos controlaban, en promedio, 82 por ciento del total de votos presidenciales y 77 por ciento del total de votos del Congreso entre 1973 y 1989. En la esfera provincial, datos de 1983 muestran que los partidos establecidos representaron, en promedio, 93 por ciento de los votos en las elecciones presidenciales, 91 por ciento del total de votos en las elecciones para el Congreso Nacional, y 89 y 88 por ciento de votos en las elecciones para gobernador y legislaturas de las provincias, respectivamente (Benton, A, 2002).

opciones políticas minoritarias y la coexistencia de algunos partidos provinciales sin alcance nacional. De dicho cuadro de situación emerge la necesidad del PJ de acordar con la UCR dicha reforma, ya que los consensos exigidos por una adecuada interpretación del artículo 30 de la C. N. elevaban a dos tercios del total de los miembros de cada Cámara del Congreso la necesidad de votos que avalaran el compromiso con una futura reforma.

Sin embargo, con la negativa del radicalismo para debatir el tema los hechos tomaron otro rumbo, y el justicialismo presentó en julio de 1993 ante el Senado su propio proyecto de reforma constitucional. Junto con ello emergió también en el debate parlamentario un proyecto de ley que propiciaba que la reforma constitucional se pudiera llevar a cabo con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada Cámara[3]. Finalmente, y ante la negativa de la UCR y de muchas fuerzas opositoras, Menem convocó a un plebiscito no vinculante sobre la reforma para el 21 de noviembre de 1993.

El agregado de estos sucesos políticos empujó a la UCR a un fuerte debate interno acerca de la disyuntiva entre una oposición férrea vs. una negociación adecuada con el justicialismo que garantizara la integridad del texto constitucional. Este debate llevaría más de cuarenta días, en medio de los cuales una comisión mixta de actores políticos e importantes constitucionalistas de las dos fuerzas mayoritarias alumbrarían lo que la historia denominaría como el Pacto de Olivos, el acuerdo político que posibilitó la reforma de 1994.

Como consecuencia del pacto, el Gobierno suspendió la consulta popular que había convocado, y representantes de ambos partidos comenzaron a negociar las especificidades del acuerdo. Junto con las negociaciones sobre el texto final del proyecto comenzaron las presiones políticas para lograr un cambio de integración en la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que culminaron con la renuncia de dos jueces integrantes del máximo órgano judicial. El 13 de diciembre de 1993 se suscribió el texto definitivo del acuerdo que dio origen al tratamiento legislativo de la medida consensuada por los dos partidos con mayor representación parlamentaria (Sabsay, 1994: 22). En diciembre de 1993 ambas Cámaras dan sanción a la ley 24.309 declarativa de la necesidad de la reforma constitucional, en un todo de acuerdo con el documento rubricado por Menem y Alfonsín.

La ley 24.309 divide en dos partes la competencia de la Convención Constituyente con respecto a los temas habilitados para su tratamiento. Por un lado, el art. 2 define lo que se denomina un *Núcleo de Coincidencias Básicas*, y contiene aquellas medidas centrales a los intereses de los partidos firmantes del Pacto de Olivos. Dichas propuestas de reformas solamente podían ser aprobadas o rechazadas, pero no modificadas por la Convención[4], siendo sin dudas esta dispo-

3 El principal promotor de dicha iniciativa fue el diputado Francisco Durañona y Vedia (UCD), acompañado por Jorge Aguado, Juan José Manny y Álvaro Alsogaray.

4 El artículo 2º de la ley 24309 detalla los trece puntos del denominado Núcleo de Coincidencias Básicas, que eran los siguientes: 1) atenuación del sistema presidencialista con la creación de la

sición el nudo de las críticas vertidas a la reforma. El art. 3[5], en cambio, enuncia los temas objeto de libre tratamiento y debate en la Convención, entre ellos los que afectan al rediseño federal del país. Mientras tanto, el art. 5[6] es el que deter-

figura del jefe de Gabinete de Ministros, 2) reducción del mandato presidencial al término de cuatro años, considerando la reelección inmediata por un solo nuevo período, y determinando expresamente que el mandato presidencial vigente de Menem debía entenderse como un primer período a los efectos de la interpretación del tema, 3) la eliminación del requisito de profesar el catolicismo para acceder a la Presidencia de la Nación, 4) El aumento a tres por provincia y la determinación de la elección directa de los senadores nacionales, correspondiendo dos a la fuerza mayoritaria y uno a la segunda minoría, 5) la implementación de la doble vuelta o "ballotage" para la elección presidencial, 6) la elección directa del jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y el reconocimiento de su nuevo status jurídico y político autónomo y *sui generis,* 7) la agilización del proceso de formación y sanción de las leyes por el Congreso, junto con el reconocimiento y la limitación del ejercicio de los Decretos de Necesidad y Urgencia presidenciales, 8) la creación de un Consejo de la Magistratura, 9) un nuevo mecanismo de designación de los magistrados federales, 10) el mecanismo de remoción de los mencionados magistrados, 11) los nuevos mecanismos de control de la administración pública, 12) el establecimiento de mayorías agravadas para futuras modificaciones al régimen electoral y de partidos políticos, y 13) la limitación de las facultades presidenciales para la intervención federal.

5 Los temas habilitados para un libre tratamiento en el seno de la Convención Constituyente de 1991 dispuestos por el artículo 3º de la ley 24.309 fueron: 1) el fortalecimiento del régimen federal en materia como la de distribución de competencias entre la Nación y las provincias, la creación de un sistema de coparticipación, la posibilidad para las provincias de creación de regiones y de firmar acuerdos internacionales y la jurisdicción provincial en los establecimientos de utilidad nacional, 2) el reconocimiento de la autonomía municipal, 3) la iniciativa y la consulta popular como instrumentos de democracia semi directa, 4) el rol protagónico del Senado en la designación de funcionarios del Banco Central y de diferentes organismos de control, 5) la actualización de las atribuciones del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, 6) la creación de la figura del Defensor del Pueblo, 7) la emergencia del Ministerio Público, 8) las nuevas facultades del Congreso en cuanto a pedidos de informes, interpelación de funcionarios o creación de comisiones de investigación, 9) los tratados internacionales de integración y el reconocimiento de los tratados internacionales con jerarquía superior a las leyes, 10) disposiciones vinculadas con el régimen democrático, el reconocimiento constitucional de los partidos políticos, sistemas electorales y defensa del orden constitucional, 11) derechos vinculados con el medio ambiente, 12) la creación de un Consejo Económico y Social, 13) el reconocimiento y empoderamiento de las comunidades originarias, 14) los nuevos derechos vinculados con la competencia y con los usuarios y consumidores, 15) la consagración constitucional del amparo y el habeas corpus, y 16) la posibilidad de unificación en una misma fecha de la diversidad de mandatos electivos.

6 En el voto de la mayoría de la CSJN en el caso *Polino, Héctor y otros c. Poder Ejecutivo*, y en relación al pedido de inconstitucionalidad de los arts. 5 y 6 de la ley declarativa de la necesidad de la reformas, los jueces se manifiestan por la inutilidad del pronunciamiento, señalando también que en el proceso seguido y concluido por los órganos de carácter político que ejercen el poder constituyente... ninguno de estos evidenció la existencia del conflicto, por lo cual en la circunstancia no cabe la intervención del Poder Judicial. Considerando que cada uno de aquellos organismos pueden, a su turno, resolver la cuestión por el pronunciamiento político normal, la concurrencia admitió implícitamente que ambos, el Congreso y la Convención, optaron por el mismo criterio a la hora de resolver el modo en que se habría de votar el Núcleo de Coincidencias Básicas. En consecuencia, y para este voto, las minorías no deben imponer su criterio a las mayorías, si se siguió el procedimiento político normal en la toma de decisiones. Lo contrario implicaría tanto como utilizar el "auxilio de los jueces para imponer una postura individual". En su voto en disidencia, el juez Carlos S. Fayt señala que son de dudosa constitucionalidad las cláusulas 5 y 6 de la ley 24.309 en tanto encadenaban la voluntad de los convencionales constituyentes, al imponerles un modo de votación, por sí o por no a la totalidad del Núcleo de Coincidencias Básicas, hasta sustituir aquella voluntad por la del Congreso, reduciendo a la nada el mandato dado a los convencionales por la Constitución a fin de que efectuaran la reforma.

mina la votación conjunta de todas las cuestiones incluidas en el denominado *Núcleo de Coincidencias Básicas*, señalando que la votación afirmativa importará la incorporación de la totalidad de sus cláusulas, mientras que la negativa provocará el rechazo en su conjunto de dichas normas y el correlativo mantenimiento de la Constitución vigente.

Las polémicas desatadas en general en cuanto a los acuerdos alcanzados, y en particular con respecto al *Núcleo de Coincidencias Básicas,* han originado hasta el presente ríos de tinta y apasionados debates doctrinarios. No nos adentraremos en el centro de dichas discusiones. Simplemente se debe señalar que la reforma de 1994 se llevó a cabo respetando el procedimiento establecido por el artículo 30 de la Constitución Nacional, que tanto en el trámite parlamentario como en el seno de la Convención participaron una pluralidad significativa de fuerzas políticas y que el resultado de dicho proceso ha sido una reforma y modernización necesaria de nuestra Carta Magna.

Junto con la posibilidad de reelección de Menem por un período consecutivo, emergen también ejes e ideas fuerza que debieran sentar bases para la construcción de otra Argentina. La limitación del presidencialismo, la descentralización y la profundización del federalismo, la jerarquización constitucional de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, el nuevo capítulo de derechos y garantías, la resignificación del concepto de igualdad, los organismos de control constitucionalizados, la posibilidad de la integración supraestatal, los institutos que promueven una mayor independencia del Poder Judicial, etc., son algunos de los aportes más valiosos y significativos de la reforma llevada a cabo.

Actualmente existe una percepción mayoritaria en la sociedad de que aquella reforma fue un ejercicio de política arquitectónica, en términos aristotélicos, y quizás el mejor ejemplo de las últimas décadas acerca de la necesidad de dialogar y encontrar puntos de equilibrio entre las miradas e intereses particulares, privilegiando objetivos de interés general que se proyectan a futuras generaciones.

El nuevo federalismo multinivel

El capítulo federal de la reforma ha sido uno de los debates más profundos y trascendentes de todo el proceso constituyente de 1994. Fue el segundo tema más discutido en extensión de tiempo, y participó —con una significativa cantidad de proyectos— el conjunto de las fuerzas políticas representadas en la Convención.

Dentro de las importantes reformas sobre aspectos centrales del federalismo, que a continuación reseñaremos someramente, se destacan cuatro ejes temáticos de significación y relevancia.

> El primero de ellos está dado por el nacimiento de un federalismo complejo, con la profundización de las autonomías provinciales, el reconocimiento

> constitucional de las autonomías municipales y el nuevo estatus jurídico otorgado a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A ello deben sumarse la posibilidad de las provincias de crear regiones, junto con la de la integración regional supraestatal.
>
> Un segundo eje se centra en un nuevo sistema de distribución de competencias mucho más complejo entre los diferentes niveles u órdenes de gobierno de nuestro Estado federal.
>
> Un tercer nivel de análisis se vincula con el diseño de un nuevo sistema de distribución de competencias tributarias y financieras entre la Nación y las provincias, a partir de la prescripción constitucional de sancionar una ley convenio de coparticipación y otras disposiciones vinculadas.
>
> Finalmente, el cuarto aspecto está relacionado una nueva arquitectura del poder, apuntalada con el fortalecimiento y una mayor pluralidad de la representación de las provincias en el Senado de la Nación, la limitación de las facultades presidenciales en cuanto a la figura de la intervención federal y la imposición al Congreso de ordenar su actividad legislativa orientada al cumplimiento de fines vinculados con el fortalecimiento del diseño federal y el desarrollo armónico y equilibrado del territorio. (Bernal, 2020: 68)

Con respecto al primer eje, luego de la reforma constitucional de 1994 existen cuatro órdenes de gobierno en la federación argentina:

a. el gobierno federal, al que la Ley Suprema destina el título primero, "Gobierno Federal", arts. 44 a 120 de la segunda parte;
b. los gobiernos de provincias, regulados en el título segundo, "Gobiernos de provincias", arts. 121 a 128;
c. el gobierno autónomo de la CABA, consagrado en el art. 129, en el título segundo de la segunda parte, la que tiene naturaleza de ciudad - Estado, distinta de las provincias y municipios; y
d. los gobiernos municipales autónomos, según lo dispuesto por los art. 5 y 123 de la CN. (Hernández, 2012: 451)

Con este rediseño, el nuestro se vuelve uno de los federalismos modernos en cuanto a la distribución vertical del poder y al reconocimiento de las capacidades autonómicas territoriales. Junto con ello, deviene también un modelo en donde nacen nuevas formas de relaciones intergubernamentales.

A la par de los cuatro órdenes o niveles de gobierno que profundizan el proceso descentralizador del poder, aparecen dos nuevos institutos muy interesantes y actuales. El primero de ellos es la posibilidad que brinda el nuevo artículo 124 de que las provincias puedan conformar regiones para impulsar el desarrollo económico y social, y brindarse a sus efectos sus propias instituciones, sin constituir ello un nuevo nivel político de gobierno.

> La regionalización del país contiene elementos históricos y culturales de vieja data, pero representa a la vez la posible construcción de proyectos colectivos que potencien las energías latentes en nuestras unidades territoriales y las

> proyecten de manera comunitaria a cobrar un peso diferente en los debates nacionales, e incluso a transnacionalizar su presencia económica y comercial. Para ello, el mencionado artículo brinda también a las provincias la facultad de llevar adelante gestiones y convenios internacionales que nos llevan decididamente hacia un gobierno multinivel sofisticado y complejo. (Bernal, 2020: 69)

Un segundo aspecto, estrechamente vinculado con los nuevos diseños federativos alrededor del planeta, está dado por el inc. 24 del art. 75, que posibilita la participación de nuestro país en procesos de integración supraestatal en condiciones de reciprocidad e igualdad, aun cediendo de manera parcial jurisdicción y competencia.

> La posibilidad de la integración puso al país a la cabeza de las reformas en todo el continente americano y adecuó el derecho interno a los compromisos asumidos en el marco del MERCOSUR. En la mirada de los constituyentes, esta posibilidad abriría la puerta al país, y a sus diferentes órdenes de gobierno, para pensar en un futuro diseño federal aún más complejo y de características transnacionales, en donde se construyera una arquitectura del poder con características similares al ya por entonces consolidado proyecto de la Unión Europea. (Bernal, 2020: 70)

Con respecto al nuevo sistema de distribución de competencias, el federalismo emergente, a primera vista, mantiene todavía en pie la división entre los poderes conservados por las provincias de manera ilimitada, y los poderes delegados al gobierno federal de manera expresa o implícita (limitados). Sin embargo, como señala Bidart Campos (1996), una clasificación más actual nos lleva a distinguir entre relaciones de subordinación, coordinación y cooperación. Otros autores como Castorina de Tarquini[7], Hernández o Badeni

7 Castorina de Tarquini (1995) delimita y detalla minuciosamente la distribución de las nuevas competencias emergentes de la reforma de 1994. Mencionando aquellas cuestiones estrictamente vinculadas con el federalismo, la autora señala que al *gobierno federal* corresponde: a) establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado y por ley especial (art. 75, inc.3), b) proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones (art. 75, inc. 19), c) sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales (art. 75, inc. 19), d) aprobar o desechar los nuevos tratados internacionales incorporados por la reformas (tratados de DDHH, de integración, normas dictadas por organismos supranacionales) y tomar conocimiento de los convenios internacionales celebrados por las provincias (art. 75, inc. 22 y 24, y art. 124) y, e) disponer o decretar la intervención federal (art. 75, inc. 31 y art. 99, inc. 20). Las *provincias* tienen como competencias exclusivas: a) dictar las constituciones provinciales conforme el art. 5, asegurando la autonomía municipal, y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero (art 123), b) crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos para el cumplimiento de sus fines (art. 124), c) celebrar convenios internacionales (art. 124), d) ejercer todas aquellas potestades que estén implicadas en el concepto de dominio originario provincial de los recursos existentes en su territorio (art. 124), y e) ejercer los poderes de policía e imposición sobre los establecimientos

dividen entre facultades conservadas por las provincias, delegadas al gobierno federal, concurrentes entre los órdenes gubernamentales, compartidas y excepcionales. Además, existen para los referidos autores competencias prohibidas para las provincias, prohibidas para el gobierno federal y prohibidas para todo orden de gobierno.

En cuanto al rediseño de las bases de nuestro federalismo fiscal, se destaca la obligación impuesta al Congreso Nacional de dictar antes de la finalización de 1996 una Ley Convenio de Coparticipación, que debió ser aprobada por el Congreso con una mayoría absoluta del total de sus miembros, y también tratada y aprobada por todas las legislaturas provinciales, siendo sus fines determinados por la propia Carta Magna (la equidad, la solidaridad y la prioridad para lograr un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional, art. 75, inc.2). Acompañan el espíritu de dicha norma la creación de un Banco Federal con facultades de emisión de moneda y de un organismo de control de la coparticipación integrado por representantes de cada una de las provincias (art. 75, inc. 2 y 6), junto con la determinación del dominio original de las provincias con respecto a sus recursos naturales (art. 124). Como señala Hernández (2012), es en este aspecto del federalismo (federalismo fiscal) donde se observa la enorme distancia existente entre la "norma" y la "realidad".

Finalmente, los nuevos arreglos institucionales pensados para vigorizar la arquitectura de nuestro federalismo han sido:

- el fortalecimiento del Senado como órgano federal dentro del sistema, acrecentando sus atribuciones, determinando la elección directa y la reducción del período de mandato de los senadores y aumentando de dos a tres miembros la representación de cada provincia en el cuerpo, con participación necesaria de las minorías (art. 54);
- la imposición de principios federales que deben involucrar al accionar del Congreso en materias como desarrollo humano, educación, ciencia y cultura, respetando los particularismos locales, la identidad y la pluralidad cultural (art. 75, inc. 19); y

---

de utilidad nacional en el territorio de la República. Las *facultades concurrentes* incorporadas por la reforma son: los impuestos indirectos (art. 75, inc. 2), las atribuciones vinculadas con los pueblos indígenas originarios (art. 75, inc. 17) y lo estatuido en la nueva cláusula del progreso o del desarrollo humano (art. 75, inc. 19, primer párrafo). Por último, Castorini señala como *facultades compartidas* entre el gobierno federal y las provincias: a) el establecimiento del régimen de coparticipación de las contribuciones, mediante una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias (art. 75, inc. 2), b) La imposibilidad de llevar a cabo transferencias de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos aprobada por ley del Congreso, cuando correspondiere, y por la provincia interesada o la CABA en su caso (art. 75, inc. 2), y c) el control y la fiscalización de la coparticipación y de la posible transferencia de servicios a cargo de un organismo fiscal federal, con representación de todas las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires.

- el acotamiento de las facultades presidenciales en lo referente a la disposición de la intervención federal, limitando la aplicación de dicho instituto de emergencia y dejando la decisión en manos del Congreso de la Nación (art. 75, inc. 31).

Esta reingeniería de distribución de las competencias, junto con los nuevos institutos y marcos normativos, representaron un avance con respecto al diseño anterior, alcanzándose una modernización y actualización necesaria de la Constitución Nacional, ajustada a un escenario de cambios en el territorio y el gobierno que se venía gestando a escala global. Dichos cambios reconocieron nuevas dimensiones estatales subnacionales como espacios idóneos y naturales para el desempeño de funciones otrora propias del gobierno central, y plantearon un diseño de gobierno en donde las RIG se deberían consolidar como motores de la nueva dinámica multinivel. Sin embargo, la realidad actual está lejos de cubrir las expectativas de aquel momento.

Vienen adecuadamente a cuenta aquí las reflexiones de Frías, quien señala que

> prestigiar el federalismo depende de las relaciones ejemplares entre la Nación y las provincias, de la madurez de las regiones, de las alianzas interregionales, del fortalecimiento de las autonomías municipales, buscando alcanzar la concertación y cooperación necesarias entre los distintos órdenes de gobierno. De esta forma, el federalismo de concertación debe imponerse sobre el federalismo de confrontación, donde las unidades políticas territoriales, especialmente el Estado federal y las provincias aparecen enfrentadas y en competencia. Por ello, el análisis y la profundización de las relaciones vistas suponen fortalecer esta necesaria concertación que, como bien dice Frías, puede ser una prueba de la legitimidad del federalismo (en Abalos, M. G., 2011: 230).

Los poderes autonómicos de provincias, municipios y la CABA

Los temas abarcados en este punto son desarrollados en profundidad más adelante en esta misma obra, más específicamente los capítulos 4, sobre el Estado provincial; el capítulo 7, acerca de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; y el capítulo 8, donde se analiza en profundidad el instituto de la autonomía municipal. Por ello, en este punto simplemente los presentamos como emergentes de la reforma constitucional de 1994 y ponderamos la trascendencia del proceso de devolución de competencias a las provincias y del reconocimiento autonómico —tardío pero necesario— a la CABA y a los más de 2.300 gobiernos municipales del país.

Las provincias fueron objeto de un importante proceso de devolución de competencias en el ´94, en sintonía con reformas constitucionales simultáneas y posteriores a esa fecha en todo el planeta, y que tenían como común

denominador descentralizar competencias, misiones y servicios estatales en instancias subnacionales de gobierno de la mano del ya explicado principio de subsidiariedad. Por ese camino, provincias, regiones, municipios y áreas metropolitanas cobraron una centralidad política inédita, pensadas como el espacio más idóneo para prestaciones públicas que antes eran ejecutadas por los gobiernos centrales, atravesando esta tendencia tanto a países federales o centralizados.

Son cláusulas que representan devolución de competencias a las provincias la posibilidad de las mismas de crear regiones para el desarrollo económico y social y de firmar convenios internacionales, la propiedad de los recursos naturales existentes en su territorio, la ampliación del poder de policía de las provincias en los establecimientos de utilidad nacional, la facultad de reglar los alcances y límites de la autonomía de sus municipios, la posibilidad de conservar organismos de seguridad social para sus empleados públicos y profesionales, como así también la participación necesaria de cada una de ellas a la hora de sancionar la ley convenio de coparticipación y en la conformación del Banco Federal y del organismo fiscal federal, temas aún pendientes de resolver. En igual sentido, crecen las facultades concurrentes entre las provincias y el gobierno federal (en algunos casos también los municipios) en temáticas como educación, salud, ambiente, pueblos originarios, entre otros.

Por su parte, la consolidación de las instituciones de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es un decidido paso adelante en el desafío de dotar de autonomía plena al espacio urbano donde residen, además de los poderes del Estado, más de dos millones y medio de personas que gozaban de una ciudadanía política limitada, dado que no podían elegir a sus propios gobernantes. La creación de una figura sui generis como la CABA ha enriquecido enormemente al federalismo argentino, siendo una experiencia con potencial de ser replicada en otros territorios. Algunos autores (Llach, Hernández, Malamud, entre otros) conciben también a dicho diseño como una potencial salida al complejo problema del Área Metropolitana de Buenos Aires, núcleo urbano en que el que conviven e interactúan cotidianamente más de 14 millones de argentinos, o sea, un tercio del total de la población. Crear nuevas ciudades autónomas en el marco del AMBA es una opción que merecería ser considerada en mayor profundidad (Bernal, 2020: 310).

Como deuda de dicho proceso autonómico queda el dilatado e incompleto traspaso de la Justicia y de la Policía Federal que antes de la reforma tenían competencia en el territorio de la —por entonces— Capital Federal. Casi tres décadas después, dicho proceso avanza de manera lenta y dificultosa a través de acuerdos parciales entre el Congreso y la Legislatura porteña. Dicha lentitud ha sido calificada recientemente por la Corte Suprema como un "desajuste institucional" en precedentes como Bazán c/CABA (2019) y otros. El producto de este lento traspaso es que el financiamiento de los costosos aparatos de justicia y de la Policía Federal en territorio de la CABA ha sido sufragado por más de tres décadas por el conjunto de las provincias a través de fondos federales que debieran haber sido coparticipados

La consagración constitucional de la autonomía municipal es otro instituto de máxima relevancia institucional, pero que cuenta con un presente entre luces y sombras. Como se señala en los diferentes capítulos de esta obra, el autogobierno municipal era una realidad preexistente incluso a la emergencia y consolidación del Estado nacional, pero por razones históricas, dicha potestad fue jurídicamente denegada; mientras en los hechos existían ciudades, municipios y comunas con sus propias autoridades electas democráticamente, que manejaban sus recursos, cobraban tributos, percibían recursos coparticipables y respondían crecientemente a demandas locales. El fallo *Rivademar* de 1989, junto con la reforma de 1994, vinieron a saldar una deuda histórica, subsanada incluso antes por muchas constituciones provinciales (Bernal, 2020: 311).

Sin embargo, tres de los cinco distritos más poblados del país desconocen el instituto de la autonomía municipal, privando a más de la mitad de los argentinos de un gobierno de base local. Los sistemas de departamentos mendocinos y de partidos bonaerenses son un resabio de un viejo modelo que debe ser revisado y adecuado al art. 123 de la Constitución vigente. Avanzando en el mismo sentido del análisis, muchas provincias han limitado dimensiones claves del gobierno autonómico local, como los casos de Salta, Neuquén y Chubut. En dichas provincias la autonomía en sus dimensiones política e institucional dependen de revisiones por parte de los poderes políticos del gobierno provincial, obstáculo a veces insalvable para el desarrollo de un gobierno local de bases sólidas. Finalmente, dentro del conjunto de provincias que reconocen la autonomía plena del municipio, existen trabas o recortes de dicho potencial en base a criterios de reparto de competencias tributarias y de recursos que condicionan sustantivamente la supervivencia del gobierno local.

A lo dicho se añade una marcada tendencia centralizadora de recursos por parte del gobierno nacional que ha condicionado por largo tiempo el flujo de recursos destinados a las provincias (buena parte de ellos incrementalmente discrecionales), mientras que los municipios han visto reducidos sus ingresos a la mitad en menos de dos décadas. No es casual que el incipiente proceso de sanción de cartas orgánicas municipales o el florecimiento de iniciativas de desarrollo local se hayan detenido o quedado latentes, frente a la anemia de recursos sobrevinientes. Bien se podría afirmar que este vaciamiento de la agenda municipal, vía desfinanciamiento, ha sido un golpe severo a la viabilidad del gobierno local tal como lo conocimos. Dicha situación exige ser revisada en el corto plazo.

Las regiones

Afirma Gelli (2008: 609) que:

> El regionalismo es un proceso histórico de decisión política en el que se unen voluntades institucionales en pos de objetivos compartidos, que pueden ir desde la resolución de problemas comunes hasta la integración, creando órganos de la región en los que participen, en alguna instancia, representantes

> de los entes jurídicos que llegaron al acuerdo. Ese proceso supone la existencia de una región territorial, con elementos suficientemente comunes, homogéneos, complementarios o susceptibles de armonización, más allá de los límites políticos de las unidades autónomas o soberanas que se regionalizan. Los elementos básicos que pueden constituir una región son físicos, poblacionales, económicos y culturales.

La regionalización del país es buen ejemplo de las posibilidades subutilizadas por el federalismo subnacional argentino. La misma tiene antecedentes remotos, dado que en el país convive la tradicional división del territorio en 23 provincias con una percepción de naturaleza regional. La Patagonia, Cuyo, la Mesopotamia, la Región Pampeana o el Norte Grande son configuraciones regionales preexistentes al reconocimiento constitucional del art. 124, que permite la creación de regiones orientadas al desarrollo económico y social, sin constituirse en un nuevo nivel de gobierno (Bernal, 2020: 312).

Hernández (2012: 89) analiza dicha norma señalando que:

> El art. 124 prescribe que las regiones se podrán crear para el desarrollo económico y social, lo que constituye una muy importante definición del constituyente sobre esta institución. En efecto, ello significa, en primer lugar, que la finalidad de la región debe ser la promoción del desarrollo económico y social. En segundo lugar, y en concordancia con el art. 125, que posibilita a las provincias la celebración de tratados parciales de carácter político, la región no puede constituir un nuevo nivel de gobierno político. Es decir que en la estructura federal argentina sólo existen cuatro órdenes gubernamentales (gobierno federal, provinciales, de la CABA y municipales) y puede constituirse un nivel adjetivo, como dijo Frías, que es el regional, con las finalidades expresadas en la ley Suprema. En tercer lugar, para nosotros la región tiene una personalidad jurídica pública estatal; con carácter adjetivo de decisión, limitada a la promoción del desarrollo económico y social; y cuya creación depende de la voluntad de las provincias. En cuarto lugar, la región es una alternativa del federalismo argentino. Esto significa que las regiones sólo deben existir para fortalecer nuestra forma de Estado federal. En la Argentina, la región debe servir al proyecto federal de la Constitución y, en consecuencia, no podría utilizarse este instrumento para centralizar el país o lesionar las autonomías provinciales y municipales.

De la mano de esta idea de región, con posterioridad a la reforma de 1994 las provincias celebraron acuerdos de regionalización que reconfiguraron el mapa federal. Los objetivos de estos tratados estuvieron orientados a la resolución de problemas comunes a los que el gobierno federal no brindaba adecuadas respuestas, con una escala de intervención conjunta que superara individualmente a las de cada provincia por separado. Infraestructura, educación, cooperación técnica, estrategias sanitarias, plataformas de comercio exterior, *clusters* tecnológicos, nodos de transporte multimodal, ejercicio de las profesiones liberales,

entre otros, fueron parte de una promisoria agenda temática de la etapa de florecimiento de experiencias regionales. Las regiones configuradas llegaron incluso a constituir órganos de gobierno, con los alcances y límites constitucionales antes señalados (Bernal, 2020: 312-313).

La Provincia de Catamarca forma parte de la Región del NOA (Noroeste Argentino) junto con las provincias de Salta, Jujuy, Tucumán y Santiago del Estero, como una subdivisión administrativa de la Región del Norte Grande Argentino, donde también participan las provincias de Formosa, Chaco, Corriente, Misiones, que forman a su vez la Región del Noreste Argentino (NEA). El tratado constitutivo de la Región del Norte Grande data de abril de 1999, mientras que la Provincia de La Rioja se suma a este proyecto en 2012.

El tratado constitutivo fija objetivos para el desarrollo de la región y constituye órganos de gobierno como son un Consejo Regional del Norte Grande (cláusula 7), una Asamblea de Gobernadores (cláusula 11), una Junta Ejecutiva y un Comité Coordinador (cláusula 12).

La Región del NOA y el proyecto del Norte Grande Argentino atraviesan las vicisitudes del fuerte proceso de recentralización que viene recorriendo el país en las últimas dos décadas, en donde ha existido un marcado retroceso de la descentralización administrativa y de las autonomías municipales y provinciales, junto con una fuerte y sostenida concentración de recursos financieros en el gobierno federal. Esta tendencia nociva para nuestras instituciones federales también ha impactado en la dinámica de los procesos de regionalización en curso en todo el país, los que se encuentran en estado latente o casi sin acciones colaborativas entre las provincias que las conforman. La desaceleración, y actual hibernación de dicho proceso, es de naturaleza multicausal, pero sin lugar a dudas es un déficit del federalismo argentino. Las regiones no solamente podrían generar reequilibrios económicos y demográficos en el territorio nacional. Por el peso específico de sus socios, también podrían configurar una agenda federal en el Congreso de la Nación, que sirva de balance a la inercial tendencia centralizadora del gobierno federal.

Los convenios interprovinciales y transfronterizos

Los convenios interprovinciales se enmarcan en la tipología de relaciones intergubernamentales de carácter o naturaleza horizontal. Su régimen constitucional está plasmado en el art. 125 de la CN que sostiene que "las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común", mientras que el art. 126 funciona como límite a esta práctica al determinar que "las provincias no pueden celebrar tratados de carácter político".

Este tipo de acuerdos tienen un origen histórico, los acuerdos preexistentes entre las provincias a la hora de constituir la unión nacional, como así también dos etapas más recientes en donde las provincias hicieron un uso habitual

de ellos en materias de interés común; primero en la década del cincuenta del siglo pasado bajo gobiernos de corte desarrollistas, y otra después de 1983 con la recuperación democrática en el país. Sin embargo, en el presente no tienen el volumen y la cotidianeidad esperables en un país federal, principalmente por el proceso de vaciamiento de funciones, competencias y recursos que padecen nuestras instancias subnacionales de gobierno, quitando espacio para el florecimiento de prácticas naturales de un federalismo de bases cooperativas como el que promueve la Constitución reformada en 1994.

Barrera Buteler (2021: 3-8) ofrece un interesante listado de requisitos que deben existir en la base de este tipo de acuerdos interjurisdiccionales propios de lo que define como "federalismo de concertación", a partir de la jurisprudencia más reciente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Entre ellos destaca:

- la concertación se da entre diversos sujetos que interactúan en forma articulada en orden a una finalidad, no hay subordinación de los estados particulares al gobierno central, sino coordinación de esfuerzos y funciones dirigidos al bien común;
- la concertación federal supone una "tarea" a cargo de las autoridades políticas nacionales y provinciales, que deben conjugar intereses para potenciar el cumplimiento del texto constitucional, sin vaciar de contenido el modelo federal del Estado;
- concertar supone acuerdo de voluntades entre los sujetos de la relación federal, que debe ser exteriorizada de conformidad con las normas previstas en las constituciones locales de cada una de las partes;
- la expresión de voluntad debe ser expresa;
- pero hay concertación federal cuando, aún sin acuerdo formal, hay normas federales que reconocen la necesidad de conformidad de autoridades provinciales para producir efectos;
- los acuerdos interjurisdiccionales producen efectos jurídicos;
- de la concertación federal surge un nuevo conjunto normativo denominado "derecho intrafederal";
- de la concertación federal surgen restricciones tanto para los poderes provinciales como para los poderes federales;
- los conflictos entre provincias deben procurar superarse "en virtud de la cooperación y el entendimiento";
- pero, de no lograrse solución por esas vías, corresponde la intervención del Poder Judicial;
- cuando el conflicto se plantea entre provincias o entre alguna/s de estas y la Ciudad de Buenos Aires, la Corte Suprema actúa en ejercicio de su "competencia dirimente"; y
- "El sistema federal constitucional argentino se funda en el principio de lealtad o buena fe federal, conforme al cual en el juego armónico y dual de competencias debe evitarse el abuso de las competencias de un Estado

en detrimento de los otros", de manera tal que los sujetos de la relación federal "coordinan sus facultades para ayudarse y nunca para destruirse.

Con respecto a los tratados transfronterizos, es muy impactante que en el lejano año 1972 Frías (1985: 104) advirtiera premonitoriamente que el dinamismo de la vida internacional, la interdependencia creciente y, sobre todo, la integración transfronteriza, han suscitado ya cierta participación de las provincias, dado que el sector público y privado manifiestan una misma voluntad en concertar intereses con Estados limítrofes o en ocasión de acontecimientos internacionales. Es previsible, afirmaba en aquel tiempo, que esta tendencia se fortalecerá.

El nuevo art. 124 afirma que las provincias "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 el crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso Nacional". Si bien el constituyente apeló al nombre de convenios para diferenciarlos de los tratados internacionales que negocia y firma el gobierno nacional, coincidimos con Gelli (2008) en que esta práctica se vuelve habitual en el marco de la atenuación del atributo de la soberanía por parte de los Estados centrales.

La reforma amplió las potestades provinciales sobre la gestión internacional, sobre la base de los antecedentes y experiencias anteriores, y con clara conciencia del rumbo autonomista que debe afirmarse en pos del fortalecimiento del federalismo en un mundo integrado y competitivo; pero con la prudencia suficiente que indica la pertenencia a una federación —no una confederación—, donde las facultades en política exterior corresponden al gobierno nacional (Hernández, 2012: 97).

En cuanto a la necesidad de que el Congreso Nacional tome conocimiento de este tipo de acuerdos rubricados por las provincias, dicha norma debe ser entendida en el marco amplio de un federalismo cooperativo o entrelazado en donde, para poder determinar que se cumplan con los límites previstos por la CN, es necesario que el gobierno federal conozca, tome nota y sistematice la información brindada por las provincias. También hay una opinión ampliamente mayoritaria acerca de que, en caso de controversias o dudas acerca de los alcances de este tipo de convenios, la resolución de las mismas debe ser sometida al juicio de la Corte Suprema de manera directa y originaria, estando vedada al Congreso la posibilidad de impedir o nulificar este tipo de acuerdos.

La Provincia de Catamarca ha tenido en el pasado reciente relevante participación en esta materia. Desde 1996 forma parte de la Macro Región ATACALAR, organismo de integración subnacional transfronteriza compuesto por las provincias argentinas de La Rioja, Catamarca, Tucumán, Santiago del Estero, Córdoba y Santa Fe; y la región chilena de Atacama. La Macro Región ATACALAR es un espacio de alto potencial para el desarrollo de nuestros pueblos. La riqueza de recursos naturales, los accesos bioceánicos, los avances en la

infraestructura y el capital humano son solo algunos de los factores a tener en cuenta para generar relaciones interdependientes y una integración genuina que otorgue competitividad al territorio regional[89].

Catamarca también participa en ZICOSUR. Este es un foro de integración de carácter internacional integrado por varias provincias de la Argentina (Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Salta, Santa Fe, Córdoba, Santiago del Estero y Tucumán), estados de Brasil, departamentos de Bolivia y Paraguay, regiones de Chile y Perú y municipios de Uruguay, comprendidos en el centro oeste suramericano y que han manifestado su voluntad de promover la integración regional y la vinculación virtuosa con el contexto global con el fin de propender al desarrollo sustentable de la región. En total son 46 regiones aledañas al Trópico de Capricornio y fronterizas entre sí.

El objetivo de este foro es fortalecer el concepto de integración, en la aceptación de que este es el mecanismo adecuado para ampliar los mercados comerciales, con la consecuente alza de la productividad, optimización de los beneficios y la utilización de un espacio en común, como así también lograr la inserción de la subregión en el contexto internacional desde el punto de vista competitivo, desarrollando el comercio exterior con los mercados internacionales mediante la articulación de ejes de comunicación, así como también de la promoción de la integración social y cultural, como mecanismo para lograr el desarrollo económico-social de las regiones que la integran[10].

Los recursos naturales

Mientras que en la Constitución histórica de 1853 y sus primeras reformas (1860, 1866 y 1898) el tema de la propiedad de los recursos naturales no fue considerado, en la reforma de 1949 la titularidad de los mismos se dirime a favor del gobierno nacional, acompañada de una importante jurisprudencia de la CSJN en idéntico sentido. Recién con algunas de las pioneras reformas a las constituciones provinciales posteriores a 1986 se empieza a cuestionar esta disposición, reclamando la titularidad de las provincias de los recursos naturales, en sentido amplio (tierra, aire, mar y subsuelo), existentes en su territorio.

La nueva cláusula del art. 124 de la CN prevé expresamente que "corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio". Ello implica también percibir tributos sobre ellos y disponer la enajenación y el aprovechamiento de aquellos por sí mismas o en políticas

8 Extraído de https://www.cba.gov.ar/programa/region-de-atacalar/ el 30/1/2024.

9 La Macroregión Atacalar se enmarca en un conjunto de proyectos de integración binacionales suscritos por diversas provincias argentinas en un afán por satisfacer demandas regionales y locales alejadas de los intereses de los gobiernos centrales. Entre estos acuerdos podemos mencionar: Zicosur (Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur) y Crecenea Litoral - Codesul (Comisión Regional de Comercio Exterior del Nordeste – Consejo de Desarrollo del Sur).

10 Extraído de https://zicosur.co/ el 30/1/2024.

concertadas con el Estado federal (Gelli, Hernández, Rossatti, y otros). Quiroga Lavié (1996: 711) sostiene que el dominio originario de los recursos que les reconoce la Constitución a las provincias implica, como no puede ser de otro modo, la atribución del dominio patrimonial sobre ellos. Se trata del derecho real de dominio sobre dichos recursos, tema silenciado en la Constitución histórica, determinante del aprovechamiento nacional para quedarse con su manejo, sin el consentimiento provincial.

La reforma implica una modificación sustantiva porque, como se ha sostenido, la propiedad y administración de los recursos naturales garantiza un presupuesto vital del federalismo y requiere una modificación de la legislación vigente que se oponga a lo dispuesto en el art. 124 (Gelli, 2008; 613). Sin embargo existe, según la mencionada autora, un debate que permanece abierto en torno al alcance de la jurisdicción sobre el dominio originario de los recursos naturales de las provincias, en tanto el Estado federal conserva atribuciones reglamentarias referidas al comercio exterior e interior de la Nación, las que derivan de la atribución para dictar los códigos, en especial del Código de Minería, y las que emergen de las cláusulas para el progreso de los inc. 18 y 19 del art 75 de la Constitución Nacional (Gelli, 2008: 615).

Sobre este debate entre dominio y jurisdicción, Rossatti (2010: 590-591) advierte que:

> (...) para que este proceso no conduzca a abusos (la jurisdicción nacional como la expresión de decisión del ente más poderoso) o simplificaciones (la jurisdicción nacional como el atajo para evitar "la complicación jurisdiccional federal"), es necesario que se lleve a cabo garantizando la necesaria participación de los integrantes de la federación argentina (provincias y CABA) al momento de decidir una política global que contemple la explotación de los recursos naturales existentes en sus territorios, y la adecuada compensación económica al titular originario por la utilización de los recursos naturales según la planificación nacional en la materia. La compensación económica corresponde cualquiera sea el recurso utilizado, "compensación" es un concepto más amplio que "regalía" y los recursos susceptibles de aprovechamiento no son solo los mineros o los hidrocarburíferos.

Coincidimos con Hernández (2009) en que,

> (...) para hacer realidad esta norma, serán necesarias algunas modificaciones sustanciales en la legislación vigente y por sancionarse, en materias como hidrocarburos, pesca, minerales, flora y fauna. Existe una responsabilidad del Congreso Nacional en tal sentido, pero no podemos dejar de señalar también la responsabilidad de las provincias que tienen que defender celosamente los derechos que les corresponden de manera indubitable, incluso acudiendo a la justicia en su defensa. Asimismo, considera el autor que, para la explotación, exploración y aprovechamiento de los recursos naturales, con un concepto de desarrollo sustentable, se abre un campo amplísimo para el

> federalismo de concertación, mediante la utilización de las relaciones y entes interjurisdiccionales. Esta modernización institucional fundamental para los gobiernos federal, provinciales, de la ciudad de Buenos Aires, municipales, e incluso regionales, será el requisito indispensable para afrontar el gran desafío que supone transformarnos en un país desarrollado, integrado y equilibrado. (Hernández, 2009: 104)

Provincias con vastos recursos naturales (muchos de ellos de naturaleza no renovables), como Catamarca, deben ser pioneras en este sendero de defensa de sus intereses patrimoniales, de sostenimiento de la importancia de abordar estos temas en términos intergeneracionales y en tender puentes asociativos con el gobierno federal, las provincias vecinas e, incluso de manera transfronteriza, a los fines de encontrar los mecanismos más idóneos, sustentables y económicamente favorables para ejercer el dominio de estos recursos conferidos por nuestra Ley Suprema a partir de 1994.

El desarrollo armónico y equilibrado del territorio como objetivo constitucional

También la reforma de 1994 se pronuncia acerca del desafío de mitigar las asimetrías existentes entre las regiones, las provincias y diferentes sectores sociales de nuestro país a través de políticas específicas orientadas al desarrollo equilibrado y armónico del territorio, imponiendo al Congreso, específicamente al Senado de la Nación, impulsar estos debates y legislar en consecuencia de esos objetivos o metas.

El art. 75 inc. 2 impone que la coparticipación federal deberá tener al Senado como cámara de origen, contemplar criterios objetivos de reparto, y "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". Ese mismo artículo, en su inc. 19, la denominada "nueva cláusula del progreso", señala que el Congreso debe "proveer al crecimiento armónico y equilibrado del territorio, y promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de las provincias y regiones. Para ello, el Senado será cámara de origen". A su vez, ya destacamos al art. 124 y la atribución de las provincias de crear regiones orientadas al desarrollo económico y social.

Sobre el particular, Gelli (2008: 200) afirma que:

> El Congreso está atribuido para proveer al desarrollo humano -indicado como uno de los objetivos de la legislación nacional- el progreso económico con justicia social, la productividad de la economía nacional, la generación de empleo, la defensa del valor de la moneda, el crecimiento armónico de la Nación, promoviendo políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Al lado de estas obligaciones legislativas, se indican otros deberes del Congreso que, en mi opinión,

> se enuncian como medios instrumentales de desarrollo humano. En esta dirección se prescribe la formación profesional de los trabajadores, la investigación y desarrollo científico y tecnológico, el poblamiento del territorio nacional y los referidos a la educación y la cultura.

El punto de partida del constituyente es reconocer las dificultades intergeneracionales que ha tenido el país para poder garantizar equilibrio en la distribución de la población en su territorio y, junto con ello, la emergencia y consolidación de provincias y regiones con notables diferencias en indicadores básicos como ingresos por habitante, acceso al empleo, servicios públicos, educación, salud, entre otros. Hoy la geografía del país reproduce las inequidades que nos atraviesan como sociedad volviendo estables esas asimetrías y descompensaciones y construyendo un país invertebrado, fragmentado e injusto. Por ello es que se impone al Congreso, y al Senado como cámara de origen, el deber constitucional de tomar como propia una agenda vinculada con el desarrollo sostenible, homogéneo en el territorio y reparador de las diferencias existentes, ya consolidadas y estructurales.

Más de un siglo y medio de desarrollo con ausencia de planificación no se resuelven de la noche a la mañana, y tampoco se revierte ese estado de situación con leyes sin soporte en la realidad. Lo que se impone a futuro es un consenso general acerca de la urgencia de debatir el proyecto federal de la Constitución, aún inconcluso o pausado, y ordenar los esfuerzos públicos y privados orientados a mitigar estas asimetrías e inequidades con políticas de ordenamiento territorial que el país reclama con urgencia.

Sobre el tema, Roccatagliata señala que esta política de ordenamiento territorial debe ser integral y articuladora, incorporada a todos los sectores del gobierno, y debe ser interdisciplinaria, para cubrir un amplio espectro de disciplinas técnicas y sociales. Asimismo, el ordenamiento territorial se relaciona con aspectos tales como la regionalización, la descentralización, la planificación, la reforma del Estado en todos sus niveles y la promoción del desarrollo humano (en Hernández, 2012: 67).

Bibliografía consultada

Abalos, M. G. (2011), Las provincias y sus relaciones con la Nación y los municipios en el federalismo argentino. En Hernández, A. M. *Aspectos jurídicos e institucionales del Federalismo Argentino.* Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Instituto de Federalismo, Colección Federalismo. Editorial Advocatus.

Alfonsín, R. (2006), *Fundamentos de la República Democrática.* Curso de Teoría del Estado. Eudeba.

Alonso, P. y Bragoni, B. (2015), Introducción al libro *El sistema federal argentino. Debates y coyunturas (1860-1910).* Editorial Edhasa.

Barrera Buteler, G. (2021), *Federalismo de concertación*, Revista Digital de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional.

Benton, A. (2002), *Presidentes fuertes, provincias poderosas. La economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino*. Revista Política y Gobierno Nº 1.

Bernal, M. (2020), Estudio introductorio. En Bernal, M. (Dir.). *Un federalismo en pausa. Normas, instituciones y actores de la coordinación intergubernamental en Argentina.* Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba y EUDEBA.

Bernal, M. (2023), El rol de la Corte Suprema Argentina como salvaguarda judicial. En Mendoza Ruiz, J. y Grin, E. (Coord). *Las salvaguardas federales en Argentina, Brasil y México: relaciones, límites y contrapesos.* Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba.

Bidart Campos, G. (1996), *Manual de la Constitución reformada.* Ediar.

Botana, N. (1993), El federalismo liberal en Argentina 1852-1930. En Carmagnani, M. (coordinador). *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*. Fondo de Cultura Económica.

Botana, N. (2012), *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916. Cuarta Edición.* Editorial Edhasa.

Carnota, W. (2015), *Sistema federal argentino.* Colección Estudios de la Fundación Manuel Giménez Abad.

Castorina de Taquini, M. C. (1995), El régimen federal y la reforma constitucional. En Pérez Gilhou, D. (Dir). *Derecho Constitucional de la reforma de 1994*. Editorial Depalma.

Frías, P. J. (1985), *El derecho público provincial.* Editorial Depalma.

Frías, P. J. (2010), La provincia argentina entre Alberdi y la realidad. En Hernández, A. M. *Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino*. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Instituto de Federalismo.

Gargarella, R. (2006), Inconsistencia e imparcialidad. Un examen histórico de la jurisprudencia de la Corte Suprema Argentina. En Bercholc, J. (director*). El sistema político e institucional en la Argentina*. Editorial Lajouane.

Gelli, M. A. (2008), *Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada. Cuarta edición actualizada.* Editorial La Ley.

González, Bartomeu, J. F. (2010), Notas sobre Federalismo. En Gargarella, R. (Coordinador) *Teoría y crítica del Derecho Constitucional, Tomo I*. Editorial Abeledo Perrot.

Hernández, A. M. (2009), *Federalismo y constitucionalismo provincial.* Editorial LexisNexis.

Hernández, A. M. (director) (2010), *Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino.* Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Instituto de Federalismo.

Hernández, A. M. (director) (2012), *Derecho Constitucional. Tomos I y II.* Editorial La Ley.

Hernández, A. M. (2019), *Estudios de federalismo comparado. Argentina, Estados Unidos y México.* Editorial Rubinzal Culzoni.

López Rosa, J. R. (1990), *Historia Constitucional Argentina.* Editorial Astrea, 4° Edición.

Leo, M. y Gallo, E. (2015), La cuestión federal en los debates de la Convención Constituyente de 1860 en la provincia de Buenos Aires. En Alonso, P. y Bragoni, B. *El sistema federal argentino. Debates y coyunturas (1860-1910).* Editorial Edhasa.

Luna, F. (1982), *Buenos Aires y el País.* Editorial Sudamericana.

Nino, C. S. (1997), *La constitución de la democracia deliberativa.* Gedisa.

Orgaz, J. (2012), El proceso histórico de la Constitución Argentina. En Hernández, A. M. (director) *Derecho Constitucional, Tomo I.* Ed. La Ley.

Ortiz, T. (1991), *Política y Estado.* Editorial Estudio.

Quiroga Lavié, (1996), H. *Constitución de la Nación Argentina comentada.* Editorial Zavalía.

Romero, J. L. (1978), *Breve historia de la Argentina.* Editorial Abril S. A.

Rosatti, H. (2010), *Tratado de Derecho Constitucional, Tomo II, Primera edición.* Editorial Rubinzal Culzoni.

Sábato, H. (2012), *Historia de la Argentina 1852-1890. Segunda edición.* Editorial Siglo Veintiuno.

Sabsay, D. (1994), *La Constitución de los Argentinos. Análisis y comentario de su texto luego de la reforma de 1994*. Errepar ediciones.

Sagués, N. P. (1999), *Elementos de Derecho Constitucional. Tomo I. 3ª Edición*. Editorial Astrea.

Ternavasio, M. (2009), *Historia de la Argentina 1806-1852. Primera Edición.* Editorial Siglo Veintiuno.

CAPÍTULO TERCERO

LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO DE LA FEDERACIÓN ARGENTINA

María Gabriela Abalos y Facundo Díaz Araujo

1. Competencias conservadas por las provincias, delegadas al gobierno federal, compartidas, concurrentes, prohibidas y excepcionales. 2. El sistema de coparticipación de tributos y la distribución de competencias tributarias multinivel. Gasto público y distribución de competencias por nivel de gobiernos. Características del proceso de descentralización llevado a cabo en el país. 3. Los nuevos acuerdos Nación-provincias y su impacto. Los convenios multilaterales. El derecho intrafederal. Principal jurisprudencia de la CSJN. 4. El poder de policía de las provincias. Principios generales. Alcances y límites. Dominio y jurisdicción de las provincias. Las relaciones interprovinciales e interjurisdiccionales

1. Distribución de competencias político-institucionales

Conforme al texto de 1853/60 nuestro federalismo es claramente dual, puesto que tenía como primigenios protagonistas a la Nación y a las provincias. Luego con la reforma de 1994, la Ciudad de Buenos Aires con su régimen de gobierno autónomo (art. 129) adquiere expresamente un papel activo como sujeto con participación directa en la relación federal. Mientras que los municipios autónomos continúan siendo sujetos "en" la relación federal pero no "de" la relación federal, porque son parte de esta a través de la provincia en cuyo seno existen (Abalos, 2013).

Aparecen entonces delimitados tres sujetos del federalismo argentino que se relacionan directamente entre sí a partir del texto constitucional (Nación, provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y en torno a la descentralización, como fraccionamiento del poder en relación al territorio, cuatro órdenes de gobierno, ya que se suman al nacional y a los provinciales, el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el de los municipios autónomos (Barrera Buteler, 1996).

Esta configuración del poder en relación con el territorio, fruto de la reforma de 1994, se ve reflejada en la mayor participación dada a las provincias a través del ejercicio de facultades concurrentes y compartidas. Sin embargo, se

suma a la Ciudad Autónoma no solamente en el ejercicio de dichas atribuciones sino también en la distribución de competencias tributarias, lo que aumenta el grado de complejidad y en la misma proporción la necesidad de armonización entre los distintos órdenes de gobierno (Castorina de Tarquini; 1997).

Cláusula de deslinde: el texto constitucional

Todo federalismo se estructura sobre la base del deslinde competencial que determina materias propias de cada orden de gobierno, más las que pueden ser ejercidas en forma conjunta o concurrente. En el caso argentino, "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", según el art. 121 de la CN. Así pues, el gobierno federal es un gobierno de facultades delegadas, limitadas y excepcionales, en tanto que los gobiernos locales detentan facultades reservadas o conservadas. Según esta regla, los gobiernos provinciales son detentadores de una amplísima porción de poder, siendo el derecho público provincial la parte más fecunda del derecho público (Bas, 1972). Sin embargo, en la práctica se advierte un complicado juego de relaciones del que surge que, en determinadas circunstancias, es el gobierno federal el que aparece como preponderante; en otras en cambio, las provincias defienden sus intereses a pesar de los embates nacionales (Castorina de Tarquini, 1997).

En la interpretación de la distribución de competencias, la Corte Suprema de Justicia (2021) refuerza principios hermenéuticos de gran valor, como los siguientes:

a. los poderes de las provincias son originarios e indefinidos, mientras que los correspondientes a la Nación son delegados y definidos. Por ello, los poderes conferidos a la Nación deben interpretarse de forma tal que no invaliden, anulen ni excluyan a las provincias y la CABA.
b. se impone la interpretación restrictiva para las potestades puestas en cabeza de la Nación, excepto en los casos en que, en términos explícitos, la Constitución le concede al Congreso Nacional un poder exclusivo, o se ha prohibido expresamente a las provincias, o cuando existe una absoluta y directa incompatibilidad o repugnancia efectiva en el ejercicio de facultades concurrentes por éstas últimas (CSJN, 2021).

Facultades inherentes a la Nación y a las provincias, prohibidas y excepcionales

Son poderes inherentes a la Nación y a las provincias aquellos que responden al ejercicio de facultades que les pertenecen naturalmente para el cumplimiento de sus fines.

A tal efecto se le conceden al *gobierno nacional* potestades para poner en ejercicio facultades que no podrían desarrollar las provincias por sí solas. Así, es materia que naturalmente pertenece a la órbita nacional lo referido a *gobierno interior, gobierno exterior, hacienda, guerra y marina, y justicia*. Esta enumeración fue realizada por Alberdi en su obra *Elementos de Derecho Público Provincial* (1917) y tiene plena vigencia, dado que el gobierno nacional debe ser supremo en su esfera y subsidiario en las materias que pueden desarrollar por sí las provincias. En su mayoría, las facultades inherentes a la Nación están previstas en aquellos artículos que establecen las potestades de los órganos nacionales, es decir, el art. 75, el art 99 y los arts. 116 y 117.

a. En lo que se refiere al *gobierno interior,* cabe destacar que el gobierno nacional tiene las siguientes facultades que surgen de la letra de la Constitución: sostener el culto católico (art. 2); declarar la intervención federal (art.6 y 75 inc. 31) y el estado de sitio (arts. 23, 75 inc. 29 y 99 inc.16); reglamentar la libre navegación de los ríos interiores (art. 75 inc.10); arreglar el pago de la deuda exterior e interior (art.75 inc.7); promover y realizar la reforma de la Constitución (art. 30); controlar su supremacía (arts. 31 y 116); a través del Poder Judicial, dirimir los conflictos interprovinciales (art 127); etc. Cabe agregar también, en materia de gobierno interior, las facultades que tiene el Congreso de hacer efectiva la responsabilidad de algunos funcionarios (arts. 53, 59 y 60); establecer la unidad de legislación civil, comercial, penal, de minería, de trabajo y de la seguridad social; dictar leyes sobre ciudadanía, nacionalización, bancarrota, falsificación de monedas (art. 75 inc.12); regular el comercio interprovincial (art, 75 inc. 13); arreglar los límites de las provincias (art. 75 inc. 15); etc.

Siempre siguiendo con la clasificación de Alberdi, en relación con la materia de política interior con posterioridad a la reforma de 1994, resulta de incumbencia exclusiva del gobierno nacional establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables por tiempo determinado y por ley especial (art. 75 inc. 3); aprobar o desechar nuevos tratados sobre derechos humanos, tratados de integración y tomar conocimiento de los tratados celebrados por las provincias (art. 75 inc. 22 y 24, art. 124); siendo temas de *política interior* por la repercusión de los mismos en la legislación interna (art. 75 inc. 22 y 24 y art. 124).

Existe además un largo listado de nuevas facultades para ser ejercida por el Congreso Nacional como fruto de la reforma de 1994, aunque no siempre en forma exclusiva. Así, el inc. 19 del art. 75 establece que corresponde al Congreso proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio y promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones; así como sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales. Son ejemplos de facultades que la Nación no puede ejercer con exclusión de las provincias. Caso contrario podrían ignorarse los intereses provinciales.

b. Con respecto al *gobierno exterior,* cabe referir a las facultades de dictar la ley de ciudadanía, reconocer los derechos a los extranjeros (arts. 20 y 75 inc. 12); declarar el estado de sitio en caso de ataque exterior (arts. 23 y 99 inc. 16); afianzar las relaciones de paz y de comercio con potencias extranjeras (art. 27, por medio de tratados, art. 75 inc. 22 y 24). También es de incumbencia del gobierno nacional la declaración de la guerra (art. 75 inc. 25 y art. 99 inc.15). Cabe agregar lo atinente a la participación en materia de tratados que le corresponde al Ejecutivo (art. 99 inc.11).

c. En materia de *hacienda*, el gobierno nacional provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional (arts. 4 y 75. inc. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, y 9); legisla sobre los derechos de importación e importación (art. 75 inc.1); contrae empréstitos (art. 75 inc.4); establece un banco federal (art. 75 inc.6); arregla el pago de la deuda interior y exterior (art.75 inc.7); fija su presupuesto (art. 75 inc.8); otorga subsidios a las provincias (art. 75 inc.9); hace sellar y fijar el valor de la moneda (art. 75 inc.11). Dentro de este punto cabe tratar uno de fundamental importancia para el federalismo, que es la coparticipación de impuestos. Se trata de un régimen de distribución y reparto de los recursos denominados constitucionalmente en el art. 75 inc.2: "contribuciones", como se verá en el punto siguiente.

d. Finalmente, el gobierno nacional tiene facultades inherentes en materia de *justicia* en concordancia con lo expresado en el Preámbulo. Con el objeto de afianzar la justicia organiza un Poder Judicial nacional (arts. 108 al 119) y obliga a las provincias a organizar los suyos (arts. 5 y 75 inc.12). Con la reforma de 1994 se introduce el Consejo de la Magistratura (art.114) y el Jurado de Enjuiciamiento (art. 115), es decir que se trata de las mismas facultades, pero se han implementado con el auxilio de órganos nuevos.

En lo que se refiere a los *poderes inherentes a las provincias,* dado que, en principio, el art. 121 establece la regla que lo delegado es nacional y lo reservado de las provincias, estos últimos poderes no están enumerados en forma detallada en la Constitución. Son los que hacen a su autonomía en su dimensión institucional, económica y política. Así, les es propio a los entes autónomos el darse su propia Constitución y sus leyes fundamentales, sus instituciones y regirse por ellas (arts. 5 y 123) y elegir a sus autoridades (art. 122). Tienen además el derecho a ser respetadas en su integridad territorial (arts. 3, 13, 6, 75 inc.15); a promover su desarrollo económico (art. 125) y a solicitar subsidios del Tesoro Nacional (art. 75 inc.9). También tienen derecho a un trato igualitario, no correspondiendo reconocer privilegios a favor de una provincia y en detrimento de otra (arts. 7 y 8) y, en este orden, sus diferencias deben ser dirimidas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (art. 127).

De los poderes provinciales que están contemplados en la Constitución Nacional debemos asignarle significativa relevancia a la participación que les cabe en la conducción nacional, principalmente a través de la Cámara de Senadores, caja de resonancia de las autonomías provinciales y de la CABA (arts. 54,

59, 60, 61, 99 inc.4). Con la reforma de 1994 se ensancha esta órbita de poderes y se incluyen la creación de regiones (art. 124), la celebración de convenios internacionales bajo ciertas condiciones (art. 124), el ejercicio de todas aquellas potestades que estén implicadas en el concepto de dominio originario provincial de los recursos existentes en su territorio (art. 124); como asimismo el poder de policía e imposición sobre establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la república (art. 75 inc.30).

La interpretación jurisprudencial (CSJN, 2021) de estas cláusulas define que:

a. el desborde competencial, tanto en el ejercicio de la autoridad local como nacional, genera inconstitucionalidad ascendente y descendente;
b. se exige la debida justificación competencial como un imprescindible recaudo de validez de una norma nacional;
c. el gobierno nacional no puede impedir o estorbar a las provincias el ejercicio de aquellos poderes de gobierno que no han delegado o reservado, porque por esa vía se podría llegar a anularlos por completo; y
d. cuando una norma nacional pueda afectar el ejercicio de idéntica competencia de otro orden de gobierno, la motivación debe ser adecuada y se debe explicitar la proporcionalidad entre el objeto de la decisión y su finalidad, que debe hallarse en necesaria correspondencia con la de las normas competenciales invocadas por el órgano emisor.

Ahora bien, los poderes inherentes a cada uno de los órdenes de gobierno son consecuentemente *prohibidos* al otro (art. 126). Sin embargo, existe un poder que se le asigna al Congreso bajo situaciones excepcionales, aunque en la práctica ha operado como uno de los principales factores de distorsión. Se trata de la facultad conferida en el inc. 2 del art. 75 respecto a las contribuciones directas que, si bien son provinciales, puede el gobierno federal ejercerlas siempre que cumpla con las exigencias de excepción que contempla tal artículo, es decir, "por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan", como se verá en el punto siguiente.

Respecto a las provincias, estas no pueden ejercer los poderes delegados, conforme reza el art. 126, pero se contemplan como excepciones los supuestos en que el Congreso no hubiese dictado los códigos mencionados en el inc. 12 del art. 75, y el armamento de buques de guerra o el levantamiento de ejércitos en los casos de invasión exterior o peligro tan inminente que no admita dilación, dando luego cuenta al gobierno federal (art. 126).

Facultades concurrentes y compartidas

La relación federal se nutre fundamentalmente de este tipo de competencias, las cuales han acrecentado su número y dimensiones gracias a la reforma

constitucional de 1994. En este sentido, tal reforma ha explicitado nuevas competencias provinciales ya que, en función de la cláusula de deslinde referida, todas las competencias que no habían sido delegadas a la Nación mediante el texto de 1853/60 se mantenían en la órbita provincial. De esta forma, lo que ha hecho el constituyente de 1994 es manifestarlo expresamente en el texto nacional, pero su función no fue la de crear nuevas atribuciones provinciales, sino la de visibilizarlas con mayor claridad al colocarlas en la Constitución y agregarles cláusulas demarcatorias de su ejercicio. En coincidencia con lo afirmado, fueron primero las provincias las que incorporaron en sus textos constitucionales, con sus propios matices, la mayor parte de las atribuciones que luego en forma concurrente, compartida o propias recogería la reforma de 1994 (Abalos, 2019).

Facultades concurrentes

Suponen materias respecto de las cuales se autoriza la cogestión de la Nación y de las provincias, como son la salud, la educación, el desarrollo humano, la cultura, etc., cuyo contenido linda con el desarrollo económico y social. La concurrencia deviene de la materia sobre la que recae, teniendo identidad de fines entre el gobierno central y los gobiernos locales, involucrando en muchos casos a la Ciudad de Buenos Aires y a los municipios. Así, cada orden de gobierno reglamenta en su respectivo ámbito de actuación las actividades referidas por la Constitución en aras a un bien superior.

a. Cláusula del progreso

El primer caso a destacar es la denominada cláusula del progreso, que incluye la de los constituyentes de 1853, en el anterior art. 67 inc. 16 y actual 75 inc. 18 como mandato al Congreso, en concordancia con el primer párrafo del art. 125 que proviene del texto constitucional histórico y dispone los poderes concurrentes de las provincias. Luego, la que acuñan los convencionales de 1994 como tarea legislativa en el art. 75 inc. 19, acorde con el segundo párrafo del art. 125, que involucra a las provincias. Así, el art. 125 primer párrafo, en su segunda parte, reedita el art. 75 inc. 18, —y ambos reproducen textualmente a los anteriores arts. 107 y 67 inc. 16 respectivamente—, y establece atribuciones para las provincias que hacen a su desarrollo: "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 a estos fines y con sus recursos propios", las cuales se canalizarán a través de los tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común que indica el mismo art. 125.

Con la reforma de 1994 surge una nueva dimensión, contenida actualmente en el art. 75 inc. 19: la del desarrollo humano (Recalde, 2019), junto al progreso económico con justicia social, la productividad de la economía nacional,

la generación de empleo, la formación profesional de los trabajadores, la defensa del valor de la moneda, la investigación y el desarrollo científico y tecnológico. Dichas atribuciones deben ser interpretadas como de ejercicio concurrente, aunque no exista una identidad absoluta con el segundo párrafo del art. 125 que contempla el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura. Esta interpretación se ajusta a la realidad federal para cuya concreción es fundamental el esfuerzo provincial. Además, el art. 125 in fine incluye a la Ciudad de Buenos Aires en el cumplimiento de dichos cometidos.

b. Contribuciones indirectas

Otro supuesto de facultad concurrente aparece en el inc. 2 del art. 75, referido a las contribuciones indirectas, fruto de la reforma que se analizará en el punto siguiente.

c. Ambiente

La reforma de 1994 introduce además una nueva forma de concurrencia por complementariedad o por participación provincial en el art. 41, que se refiere a la protección del medio ambiente y del patrimonio natural y cultural, donde a la Nación le corresponde dictar los presupuestos mínimos de protección y a las provincias, las normas complementarias (Esaín, 2019). Estas facultades no aparecen claramente como compartidas, ya que no se exige expresamente que ambos órdenes de gobierno estén presentes para concretar su ejercicio, sino que cada uno tiene delimitado su ámbito de actuación.

Sin embargo, dada la materia a la que se refiere, la interpretación debe ser integral y armoniosa, de forma tal de acercarse a una facultad compartida en el modo en que deben ser ejercidas estas facultades por la Nación y las provincias. En este sentido, el art. 6 de la ley general del ambiente 25.675, cuando define al "presupuesto mínimo" como "toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental", supone para las provincias la tarea de complementar aquella legislación aumentando en su caso los presupuestos mínimos de cuidado básico del ambiente, tomando en cuenta la eventual actividad que se desarrolle en su jurisdicción.

d. Usuarios y consumidores

Otro supuesto es el que se presenta con respecto a la protección y defensa de usuarios y consumidores (art. 42). En este caso, la Nación deberá establecer "... procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y de usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control". Es decir, que esta facultad nacional se vuelve de ejercicio concurrente por voluntad de las

provincias, toda vez que estas podrán participar de los organismos de control, siempre que estén interesadas. En torno a la regulación nacional, ya la ley 24.240 de 1993 en su art. 41 contempla a la autoridad de aplicación a nivel nacional y a la CABA como a las provincias que actúan como autoridades locales de aplicación, ejerciendo el control y la vigilancia en su cumplimiento e interviniendo en el juzgamiento y sanción de aquellas infracciones que se cometan en sus respectivas jurisdicciones (Wajntraub, 2017).

e. Pueblos indígenas.
También la reforma de 1994 introduce facultades concurrentes en relación con las atribuciones legislativas relativas a la identidad y derechos de los pueblos indígenas (art. 75 inc. 17) (Bravo, 2012; Arias, 2022). En este sentido se suma la interpretación jurisprudencial en torno a que "tanto la Nación como las provincias tienen la competencia suficiente de reglamentación en materia de derechos de los pueblos originarios en sus respectivas jurisdicciones, siempre que ello no implique por parte de los estados provinciales una contradicción o disminución de los estándares establecidos en el orden normativo federal" (CSJN, 2013).

f. Particularidades locales en materia de educación.
Las particularidades locales, como principio del federalismo a ser respetadas bajo el paraguas de la unidad, aparecen por ejemplo en el art. 75 inc. 19 que, refiriéndose a las atribuciones del Congreso, en el tercer párrafo indica que le compete sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales. Clara muestra de respeto por las singularidades locales, sobre todo en esta materia que aparece contemplada en el art. 125 segundo párrafo, introducido por la misma reforma, como de competencia provincial en ejercicio concurrente con la Nación.

g. Salud pública.
Mención especial merecen las competencias en materia de salud pública. La interpretación jurisprudencial desde antaño reconoció como propio de la legislación local el ejercicio del poder de policía en materia de salubridad, moralidad y seguridad, ello en función del art. 121 de la CN, como atribuciones no delegadas al gobierno federal. Desde los conocidos casos de "Plaza de Toros" en 1869 y "Saladeristas de Barracas" de 1887, se convalida dicho poder en la esfera provincia; sin embargo, se fue imponiendo la coordinación entre los sujetos del federalismo ya que el Estado Nacional ejerce las competencias sustantivas en el diagrama de las políticas públicas en materia de salud (Urrejola, 2020).

Después de la reforma constitucional de 1994, el derecho a la salud resulta expresamente de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos con jerarquía constitucional que incorpora el inc. 22 del art. 75 de la CN, a lo que las

provincias, con anterioridad, ya le habían dado cabida en sus textos constitucionales, como en Córdoba, Buenos Aires, Santa Fe, Jujuy, Entre Ríos, entre otras.

De esta forma, tanto el Estado Federal como las provincias, los municipios y la CABA se ven obligados al cumplimiento de los deberes emergentes de los tratados de derechos humanos que amparan el derecho a la salud, junto a las cláusulas constitucionales provinciales que también lo contemplan. Así, se impone el ejercicio coordinado de atribuciones donde la Nación aporte el piso de igualación respetando las potestades locales. Se trata del establecimiento del piso mínimo de protección que en materia de salud lo brinda la legislación nacional de manera específica, y los demás órdenes, la complementariedad para mejorar y abundar la plena realización del derecho en cuestión.

Facultades compartidas

La otra categoría de facultades que surge del art. 121 es la denominada *compartidas,* terminología que viene del hecho de que se necesita la presencia de los dos centros de poder para concretar el ejercicio efectivo de la atribución de que se trate (Mercado Luna, 1980). Siguiendo con las competencias y su distribución, las denominadas *facultades compartidas* son aquellas donde se necesita la presencia de los dos centros de poder, el nacional y el provincial, sumándose en algunos casos a la CABA para concretar el ejercicio efectivo de la atribución de que se trate.

a. Anteriores a la reforma de 1994.

El texto constitucional de 1853 contempla la facultad del art. 3, destinada a establecer el procedimiento para fijar la capital de la República, y la del art. 13 que se refiere a la creación de nuevas provincias. En ambos supuestos es necesario el consentimiento de las legislaturas provinciales y del Congreso. Cabe también incluir entre este tipo de facultades la establecida en el art. 75 inc. 15 referida a la fijación de límites interprovinciales, ya que es inaceptable pensar que el principio de indestructibilidad de las provincias establecido en los arts. 3 y 13 sea desconocido para la fijación de límites interprovinciales.

b. Ley convenio de coparticipación

La reforma de 1994 ha aumentado la intervención directa de las provincias y ha agregado a la CABA en materia tributaria en el ejercicio de otras facultades compartidas, como es el caso de la ley convenio de coparticipación de impuestos (art. 75 inc.2), fortalecida con la intervención del Senado como cámara de origen, y también en materia de crecimiento armónico de la Nación y de equilibrio en el desarrollo relativo de provincias y regiones (art. 75 inc. 19). Como se analizará en el punto siguiente, en materia de contribuciones, el régimen de coparticipación plasmado se realizará por medio de una ley convenio sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias (art. 75 inc.2), correspondiendo interpretar que necesariamente deberá integrar esos acuerdos la Ciudad

Autónoma de Buenos Aires, aunque no se la mencione expresamente en dicha parte. Se adiciona otra facultad de ejercicio compartido cuando dispone que "no habrá transferencia 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".

Finalmente, el control y la fiscalización de la ejecución de la coparticipación y de la posible transferencia de servicios estará a cargo de un organismo fiscal federal con representación de todas las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires, con lo que dicha función se ejercerá también en forma compartida (art. 75 inc. 2 in fine).

"Nuevas" atribuciones provinciales

Cabe reiterar que, fruto de la reforma de 1994, se ha producido un aumento considerable de atribuciones expresamente explicitadas en la Constitución Nacional en cabeza de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires. Una aclaración se impone. En función de la cláusula de deslinde de competencias contenida en el art. 121, todas ellas, en la medida que no estaban expresamente delegadas al gobierno federal por medio del texto constitucional, quedaban en la órbita provincial; ello no impidió posiciones contrarias tanto en la doctrina como en la jurisprudencia y en legislación. De ahí que la reforma de 1994 viene a poner en claro una situación muchas veces vulnerada.

a. Regiones

Conforme al espectro de normas constitucionales del texto de 1853/60, la regionalización podía operarse desde tres perspectivas: la primera, desde el poder central en virtud de disposiciones constitucionales tales como el viejo art. 67 inc. 12 (hoy art. 75 inc. 13), que pone a cargo del Congreso la regulación del comercio interprovincial; el art. 67 inc. 27 (hoy art. 75 inc. 30), que prevé la legislación nacional en lugares sujetos a su jurisdicción y en uso de otras facultades reservadas, de acuerdo al art. 108 (hoy art. 126). La segunda, desde las llamadas facultades concurrentes, que promueven la concertación mediante los tratados interjurisdiccionales y las leyes-convenio. Y la tercera, las regiones podían surgir de la celebración entre las provincias de tratados parciales haciendo uso de las competencias que las habilitan en tal sentido (arts. 104, 105, 106 y 107, hoy 121, 122, 123 y 125 CN) (Castorina de Tarquini, 2003).

La reforma de 1994 arroja luz en este sentido, dejando claro que es una atribución provincial (art. 124) pero no exclusiva, por lo que la instrumentación a través de acuerdos interprovinciales no impide que el Estado federal pueda participar en dichos acuerdos. En apoyo de lo expresado, el art. 75 inc. 19 establece que corresponde al Congreso "promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones", lo cual significa que, al momento de crear una región, deberán aunarse los criterios nacionales y provinciales, sumándose a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Frías, 2000).

En la interpretación jurisprudencial (CSJN, 2021) se reafirma que la región es un sujeto no inexorable o posible del federalismo bajo las pautas del art. 124 CN y que, en el marco del federalismo de concertación y a la luz de los principios de buena fe y lealtad federal, la conformación regional para el ejercicio de competencias exclusivas de las jurisdicciones locales o concurrentes con la Nación debe contar con la participación de las partes involucradas.

b. Convenios internacionales

También se formaliza a favor de las provincias y de la CABA la competencia para celebrar convenios internacionales, con conocimiento del Congreso, 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 (art. 124) (Villach, 2019). Los constituyentes de 1994 usaron esta denominación para indicar un alcance más limitado de los acuerdos internacionales que pueden celebrar las provincias en comparación a los tratados internacionales del gobierno federal en ejercicio de las facultades delegadas en relaciones exteriores. Así se ampliaron las potestades provinciales sobre la gestión internacional, con clara conciencia del rumbo autonomista que debe afirmarse en pos del fortalecimiento del federalismo en un mundo integrado y competitivo; pero con la prudencia suficiente que indica la pertenencia a una federación donde las facultades en política exterior corresponden al gobierno nacional (Hernández, 2023).

En cuanto al contenido específico de estos convenios, solamente puede abarcar la gestión de aquellas facultades conservadas por las provincias o de naturaleza concurrente con el gobierno federal, siempre con miras a la concreción de sus objetivos económicos y sociales, excluyendo la materia política e institucional.

c. Recursos naturales

Se explicita el reconocimiento expreso al dominio originario de los recursos naturales en cabeza de las provincias (art. 124 in fine), ello acorde con uno de los principales presupuestos de la relación federal, que es el de su integridad territorial. La disposición en análisis establece un principio fundamental para asegurar la independencia económica de las provincias, ya que como entidades autónomas necesitan para su desenvolvimiento económico eficaz disponer de los recursos que poseían al tiempo de incorporarse a la Nación, o de ser creadas, con excepción de aquellos que, en forma expresa, hubieran transferido constitucionalmente a la Nación (Gelli, 2018).

La Constitución de 1853/60 no legisló sobre la materia y, principalmente desde el descubrimiento del petróleo en Comodoro Rivadavia en 1907, se visualiza la discusión entre la Nación y las provincias acerca del dominio público o privado de los recursos naturales que se encuentran en el territorio de estas últimas (Catalano, 1997). Los vaivenes doctrinarios, legislativos y jurisprudenciales mostraban las posiciones encontradas entre quienes sostenían la necesidad

de adjudicar la propiedad y explotación de este estratégico e importante recurso económico a la Nación, en virtud de la facultad del Congreso de legislar en materia civil y de minería (anterior art. 67 inc. 11, actual 75 inc. 12 CN), mientras que otros entendían que, por el principio de integridad territorial, los recursos naturales pertenecían a las provincias en cuyo territorio se encontrasen (Mathus Escorihuela, 2006).

En 1935 se dictó la ley 12.161, que incorporó un nuevo título al Código de Minería, reconociendo la propiedad a la Nación o a las provincias según a quien perteneciera el territorio en que se hallaba el hidrocarburo. Luego, la reforma de 1949, en el entonces art. 40, nacionalizó los recursos naturales, postura convalidada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 1979 en la causa "Yacimientos Petrolíferos Fiscales contra Provincia de Mendoza", en donde consideró que "el Congreso es la instancia suprema de coordinación y decisión de aquellas materias que, como la explotación de hidrocarburos, afectan al país en general". Sin embargo, el voto en disidencia del entonces ministro de la Corte Pedro J. Frías, marcó una importante defensa del federalismo, al sostener la propiedad provincial de los recursos naturales existentes en sus respectivos territorios (Frías, 1980).

La reforma de 1994, al reconocer el dominio originario de los recursos naturales en manos provinciales, reafirma su integridad territorial, de ahí que la interpretación que debe otorgarse al texto es comprensiva de todos los recursos naturales, renovables o no, cualquiera sea su origen —minero, energético, de la fauna o de la flora marítima— y, en cuanto a su territorio, se refiere en sentido amplio a él y se incluye al suelo, subsuelo, espacio aéreo, ríos, costas, mar, lechos y a la plataforma continental pertinente. Ello sin perjuicio de la concurrencia de la mano de los art. 41, 75 inc. 17 y 19 principalmente.

d. Organismos de seguridad social

Por su parte, a las provincias y la CABA se les reconoce la potestad de conservar organismos de seguridad social para empleados públicos y los profesionales (art. 125), como también promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura (art. 125), configurando la cláusula del progreso de los constituyentes de 1994, como se analizó en el punto anterior.

e. Poder de policía e imposición

La reforma de 1994 clarificó para las provincias y los municipios sus potestades de policía e imposición en los establecimientos de utilidad nacional en tanto no interfieran con sus fines específicos (art. 75 inc. 30). Ello así luego de una constante interpretación y aplicación centralizadora de la disposición contenida en el anterior art. 67 inc. 30, que coadyuvada a hacer más unitario nuestro sistema.

El nuevo texto incorpora la tesis de la concurrencia sobre la base de un criterio finalista. De tal manera, el ejercicio por el Congreso Nacional de una legislación exclusiva sobre los establecimientos de utilidad nacional que estén ubicados en el

territorio de las provincias se limitará a las medidas necesarias que motivaron dicha calificación para esos espacios físicos, subsistiendo la autoridad provincial y la municipal siempre que no interfiera con los fines que motivaron la calificación de la utilidad nacional (Manili, 2018). De esta forma, la delegación hecha a la Nación se concreta en "la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional", fuera de lo cual las provincias y los municipios conservan todas sus potestades en materia de policía e imposición.

Interpretación de la distribución de competencias y del ejercicio de las facultades concurrentes y compartidas

La Corte Suprema de Justicia ha interpretado (CSJN, 2021) que:

a. las competencias concurrentes aluden a la regla de distribución que otorga al Congreso competencia para tomar decisiones concernientes a los intereses del país como un todo, y a las provincias para dictar leyes con imperio exclusivamente dentro de su territorio, lo que permite coexistencia legislativa manteniéndose en sus propias esferas jurisdiccionales;
b. este ejercicio competencial concurrente habilita al gobierno federal a intentar coordinar a las autoridades locales, pero ello no implica que las provincias y la Ciudad de Buenos Aires renuncien a facultades constitucionales propias e indelegables; y
c. las facultades concurrentes deben interpretarse de forma tal que las autoridades de la una y de las otras se desenvuelvan armoniosamente, evitando interferencias o roces susceptibles de acrecentar los poderes de gobierno central en desmedro de las facultades provinciales y viceversa.

Educación y salud pública. Interpretación jurisprudencial

Mención especial merece el ejercicio de facultades por parte de las provincias y de la Nación en materia de educación y de salud pública, sobre todo en el contexto de la emergencia generada por el Covid 19. De la interpretación jurisprudencial (CSJN, 2021, Abalos, 2021) en relación con las competencias en materia de educación se extrae:

a. la educación y su regulación involucra tanto al Estado Nacional como a las provincias; el primero en función del inc. 19 del art. 75 CN tiene en sus manos sancionar "leyes de organización y de base de la educación" respetando las "particularidades provinciales y locales"; mientras que las segundas, conservan la facultad y el deber de asegurar la "educación primaria" en sus textos constitucionales (art.5);
b. las provincias y la Ciudad de Buenos Aires tienen la atribución de decidir sobre los modos de promover y asegurar la educación de sus habitantes, ello en función del art. 125 in fine CN;

c. la educación es competencia concurrente entre la Nación, las provincias y la CABA;
d. la pandemia no permite ingresar en materia propia de las provincias y de la Ciudad, puesto que, si bien la situación sanitaria excede todo límite interprovincial y nacional, ello no habilita el desplazamiento total y absoluto de las autoridades locales:
e. la organización y funcionamiento del sistema educativo es de competencia local, por lo que no basta con la invocación del bienestar general para sustentar la supremacía de una norma nacional;
f. cuando no se arriba a acuerdos de concertación en materia de educación, la competencia es de la Ciudad o de las provincias; ello porque el Estado Nacional solamente tienen en sus manos delinear las bases de la educación y debe respetar las particularidades provinciales y locales; y
g. el Estado Nacional solo puede regular el ejercicio del derecho a la educación de modo concurrente con las provincias estableciendo las bases, pero no puede sustituirlas ni decidir de modo autónomo apartándose del régimen legal vigente.

Mientras que de la interpretación jurisprudencial en relación con las competencias en materia de salud pública se extrae:

a. la regulación de la salud reconoció a las provincias en ejercicio de su poder de policía desde "Plaza de Toros" (1869) y "Saladeristas" (1887), hasta "Nobleza Piccardo", y también a la CABA con su autonomía plena;
b. el Estado Nacional ostenta atribuciones concurrentes para regular ciertas cuestiones de la salud (art. 75 inc. 18) y se amplía en relación con el desarrollo humano (art. 75 inc. 19), fruto de la reforma de 1994;
c. el inc. 18 del art. 75 posibilita facultades concurrentes en materia sanitaria, ya que el hecho de que exista una norma nacional que regule aspectos sanitarios no implica que, por su sola condición de norma nacional, deba siempre prevalecer y desplazar la posibilidad del ejercicio de potestades locales sobre el mismo asunto; y
d. en materia sanitaria, las competencias son concurrentes entre la Nación y las provincias y deben ser interpretadas de modo que se desenvuelvan armoniosamente, evitando interferencias o roces susceptibles de acrecentar los poderes del gobierno central en desmedro de las facultades provinciales y viceversa, y procurando que actúen para ayudarse y no para destruirse.

2. Distribución de competencias tributarias

Merece especial tratamiento la temática fiscal, dado que tiene importancia configurante del federalismo argentino desde sus orígenes. Se distingue en el

texto de 1853/60 entre las facultades originarias de las provincias para recaudar impuestos indirectos internos y directos como regla general, limitando la recaudación federal a los indirectos externos (derechos de importación y exportación) y excepcionalmente, por tiempo limitado, a los directos (ex arts. 67 inc. 1 y 2, conc. arts. 4 y 121 CN), y el rol centralista y promotor del Estado central, destinado a ser la maquinaria impulsora del progreso y la ilustración (ex art. 67 inc. 16, C. N.), aunque respetando los principios liberales de la iniciativa individual en materia económica.

Las tensiones que generan estas disposiciones subsisten aún después de la reforma constitucional de 1994, resolviéndose generalmente a favor del Estado nacional, muchas veces en desmedro de los fiscos provinciales y municipales.

Además, las normas constitucionales en materia tributaria se encuentran acompañadas por las del derecho intrafederal, cuya interpretación y efectividad práctica no siempre han contribuido al fortalecimiento federal. Este derecho intrafederal, desde la óptica constitucional, tiene como contenido las relaciones de las provincias con el Estado federal y entre sí, con ejemplos en las leyes-contrato, los convenios entre Estado federal y provincias, los tratados interprovinciales, etc. (Bidart Campos, 1996). Y en materia tributaria, encierra una multiplicidad de competencias y funciones, las propias de las provincias y las de ejercicio concurrente y compartido con la Nación, incluyendo después de la reforma de 1994 a la CABA, e involucrando indirectamente a los municipios.

La potestad tributaria en el federalismo argentino

Una de las manifestaciones del poder de imperio estatal es la potestad tributaria, que consiste en el poder del Estado de dictar normas a efectos de crear unilateralmente tributos y establecer deberes formales, cuyo pago y cumplimiento será exigido a las personas a él sometidas, según la competencia espacial estatal atribuida, comprendiendo también el poder de eximir y de conferir beneficios tributarios, así como el poder de tipificar ilícitos tributarios y regular las sanciones respectivas (García Vizcaíno, 2016).

En el federalismo argentino, el poder tributario de los entes de gobierno está determinado por la Constitución Nacional, y conforme con su art. 121, el gobierno federal ostenta potestades limitadas, pues solo posee las que las provincias le confiaron al sancionar la Carta Fundamental; mientras que estas tienen poderes tributarios amplios, con la sola excepción de los que fueron entregados al gobierno federal, o sea los llamados "poderes delegados".

En cuanto a los municipios, su potestad tributaria no está mencionada expresamente en ese texto, pero resulta de su condición de elemento esencial del sistema de gobierno adoptado (art. 5) y de su autonomía (art. 123). Por su parte, la Ciudad de Buenos Aires, con su régimen de gobierno autónomo reconocido en el art. 129, también posee facultades impositivas en el marco que le brinda el texto constitucional.

De esta forma, el poder tributario es ejercido por cada orden de gobierno —Nación, provincias, municipios y Ciudad de Buenos Aires— en la esfera territorial de su jurisdicción, y conforme con las disposiciones constitucionales y legales que perfilan y limitan tales potestades. Ahora bien, el transcurso del tiempo ha ido modificado en gran medida el panorama de la Constitución, ya que los poderes del gobierno federal se han ampliado, justificándose en los estados recurrentes de emergencia económica e institucional y en las exigencias de la complejidad del mundo moderno, apelándose a las denominadas "facultades implícitas", aparte de las nuevas modalidades surgidas de las leyes contrato sobre unificación de impuestos que han conducido, en la práctica, a dilatar el poder tributario nacional, y también por la regulación del comercio internacional e interprovincial; aspectos todos que han llevado a un gobierno federal de amplios poderes (Spisso, 2023).

Distribución de fuentes impositivas en la Constitución de 1853/60 y luego de la reforma de 1994

Sistemas de distribución de fuentes impositivas

En un Estado federal con más de un nivel de gobierno autónomo surge imperiosamente la necesidad de diagramar un modo de distribución de fuentes impositivas que le garantice a cada uno de dichos órdenes de gobierno la fuente de recursos suficientes para el cumplimiento de sus cometidos. Tradicionalmente se reconocieron los siguientes modos de distribución de las potestades impositivas: a) separación de fuentes, b) sistema de interconexión y, c) sistema mixto. Siguiendo a Jarach (1993), se identifican cinco sistemas: a) concurrencia, b) separación de las fuentes, c) participación, d) cuotas adicionales, y e) asignaciones globales o específicas.

Sistema de distribución de fuentes en la Constitución de 1853/60 y el desarrollo institucional posterior

La distribución de competencias tributarias concebida por la Constitución de 1853/60 se basaba en la separación de fuentes tributarias entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales con tesoros distintos formados con tributos propios de cada uno. Sin embargo, la práctica fue demostrando el débil nivel de acatamiento al texto constitucional en relación con los impuestos directos que, conforme al anterior art. 67 inc. 2, eran de las provincias y excepcionalmente nacionales, y con los indirectos internos que, por no estar expresamente delegados a la Nación, eran exclusivamente provinciales.

De esta forma, el sistema originalmente inserto en el texto constitucional rigió entre 1853/1860 hasta 1890, en donde se pasó a una nueva etapa caracterizada por la concurrencia fáctica de fuentes tributarias, dado que se crearon los impuestos al consumo por parte del gobierno federal como facultad concurrente con las provincias. Ello así, en una interpretación alejada de la letra de la

Constitución de 1853, de donde surgía que las provincias solamente delegaban los aduaneros y, en forma excepcional, los impuestos directos, por lo que los indirectos internos quedaban bajo la órbita provincial. A ello se sumó en 1932, bajo el Gobierno de facto de José F. Uriburu, la creación del impuesto a la renta con carácter nacional, ratificado por el Congreso de la mano de la ley 11.682 por un período de dos años, y luego prorrogado indefinidamente, con lo que se desconocía el carácter de excepción con el que habían sido delegados. De ahí que se produce el nacimiento de la tercera y última etapa, la de la coparticipación impositiva entre Nación y provincias, con la ley 12.139 de unificación de impuestos internos de 1934, que comenzó a regir el 1 de enero de 1935 y que estableció que las provincias que adhirieran a dicho régimen participarían del producto de todos los impuestos internos nacionales.

Con posterioridad, el Congreso sancionó las leyes 12.143, de impuesto a las ventas de 1935; y la 12.147, de prórroga del impuesto a los réditos, también de ese año. Luego de ello, se sanciona la ley 12.956 de distribución de impuestos nacionales de 1947, que disponía una distribución primaria del 79% para la Nación y 21% para las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires de la recaudación del impuesto a los réditos, a las ventas, a las ganancias eventuales y a los beneficios extraordinarios.

Siguieron este recorrido la ley 14.390 de régimen de unificación de impuestos internos de 1954, de similares lineamientos que la anterior, y la 14.788, de coparticipación federal del producido de impuestos de 1959, que estableció una distribución primaria que aumentaba la participación provincial anualmente en dos puntos, a partir de ese año, que era de 72% para la Nación y 28% para las provincias.

Posteriormente, en 1973 sobrevino la ley de facto 20.221 de coparticipación de impuestos nacionales que, en el art. 1, prescribió como masa coparticipable el producido de los siguientes impuestos: a los réditos, ganancias eventuales, tierras aptas para la explotación agropecuaria, regularización patrimonial, posición neta de divisas, parque automotor, ventas, venta de valores mobiliarios, internos, adicional a los aceites lubricantes y sustitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes.

En el retorno a la legalidad institucional, no se ratifica la normativa anterior, por lo que entre los años 1985 y 1987 rigieron algunos decretos y un convenio financiero transitorio, hasta que, finalmente en 1988 se sancionó por el Congreso la ley de coparticipación aún vigente, la ley 23.548, como un régimen transitorio cuyas disposiciones principales son las siguientes: en el art. 2 se amplió la masa coparticipable, al incluirse "todos los impuestos nacionales existentes o a crearse"; en el art. 3 se mejoró la participación provincial en la distribución primaria y en el art. 4 se establecieron los porcentajes correspondientes a cada una de las provincias, a los efectos de la distribución secundaria.

A esta normativa se suman una serie de pactos fiscales anteriores a la reforma de 1994. El primero, del 12 de agosto de 1992, y el segundo, del 12 de agosto

de 1993. En el primer pacto, las provincias debieron ceder el 15% de la coparticipación para el pago de las obligaciones previsionales nacionales, originándose ello en el pedido de la mayoría de las provincias a la Nación para que se hiciera cargo del déficit de sus cajas de previsión social. En el segundo pacto, titulado "Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento", se obligaba a las provincias a derogar y modificar distintos impuestos, de acuerdo con la política impositiva del gobierno federal, y a transferir las cajas de jubilaciones al Sistema Nacional de Previsión Social.

Como derivación de las disposiciones de la ley de coparticipación 23.548, como de los pactos fiscales referidos, las potestades tributarias de las provincias y de los municipios no podrían gravar, cualquiera sea la denominación o naturaleza del tributo, las materias imponibles sujetas a impuestos nacionales coparticipados —prohibición de aplicar tributos análogos—. Particularmente, en relación con los municipios, solo podrán aplicar a las actividades desarrolladas dentro de su jurisdicción "tasas retributivas de servicios efectivamente prestados", ya que en general, las materias imponibles sujetas a gravámenes nacionales y provinciales gravan prácticamente todas las manifestaciones de la capacidad contributiva existentes.

La situación generada por estas normas legales, más los pactos fiscales federales y las asignaciones específicas de recursos —que detraen fondos de la coparticipación primaria de la ley 23.548—, ha producido un estado de verdadera confusión e incertidumbre en el sistema general de redistribución de recursos entre la Nación y las provincias, lo que con acierto se ha sido calificado como el "laberinto de la coparticipación" (Casas, 1996).

Sistema de distribución de fuentes en la Constitución reformada en 1994

a. La reforma de 1994 ratificó la distribución de competencias entre el gobierno federal y las provincias en relación con los tributos indirectos externos, como nacionales —en el inc. 1 del art. 75—; en cambio, agregó a los tributos indirectos internos con carácter de concurrentes —en el inc. 2, primer párrafo, del art. 75—, mientras que mantuvo la redacción original con respecto a los tributos directos como correspondientes solo en forma excepcional al gobierno federal —en el inc. 2, segundo párrafo, del art. 75—, desconociendo lo que la práctica constitucional había impuesto desde décadas atrás (Bulit Goñi, 2015).

De esta forma, en el esquema distributivo luego de la reforma de 1994, corresponde al gobierno nacional establecer: exclusivamente y de manera permanente derechos de importación y exportación, venta y locación de tierras de propiedad nacional, y las rentas de correos (arts. 4, 9, 75 inc. 1, 5, 14 y 126 de la CN). En concurrencia con las provincias, y en forma permanente, impuestos indirectos (arts. 4, 17, 75 inc. 2 y 121 de la CN). Por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación siempre que la

defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan, impuestos directos (arts. 4, 17, 75 inc. 2 de la CN). En la Ciudad de Buenos Aires, en cuanto siga siendo Capital Federal, y en cuanto atañe intereses de la Nación, tributos de carácter local respetando los poderes de policía e imposición de las provincias y municipios (art. 75 inc. 30 de la CN).

Las provincias, a su vez, pueden establecer impuestos de carácter directo e indirecto, en forma permanente, con excepción de los impuestos aduaneros, mientras que la Ciudad de Buenos Aires, dado su régimen de gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción (art. 129 CN), ostenta las mismas facultades tributarias que las provincias. A su vez, en materia de impuestos directos, las facultades de la Nación se hallan en teoría limitadas por la prescripción del art. 75 inc. 2 CN, aunque la práctica constitucional ha desvirtuado totalmente la aludida restricción, soslayándola con un simulado acatamiento a sus disposiciones, mediante las sucesivas prórrogas de los tributos directos, como el impuesto a las rentas, que la Nación ha establecido sin solución de continuidad desde 1932 (Spisso, 2023).

b. Ahora bien, la mencionada reforma de 1994 decidió incorporar expresamente en el texto constitucional el régimen de coparticipación en el segundo párrafo del inc. 2 del art. 75. Allí estableció como coparticipables a los tributos indirectos internos y a los directos que en forma excepcional recaude el gobierno nacional, salvo la parte o el total de ellos que tengan asignación específica. Esta última cuestión fue objeto de intensas negociaciones, ya que constituye comúnmente una forma de detraer fondos de la masa coparticipable perjudicando a las provincias y, por ello, se fijaron especiales condiciones en el inc. 3, tales como que sean por tiempo determinado, por ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara (Hernández, 2010).

De esta forma, el segundo párrafo del inc. 2 dispone que "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 los fondos". Esta norma tendrá que ajustarse a las siguientes exigencias constitucionales:

- debe tener origen en la Cámara de Senadores;
- la sanción debe ser con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara;
- no puede ser modificada unilateralmente;
- tampoco puede ser reglamentada;
- debe ser aprobada por las provincias;
- la distribución entre la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, y entre estas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, contemplando criterios objetivos de reparto;

- también debe fijar criterios subjetivos como la equidad, la solidaridad y la prioridad para lograr un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional;
- finalmente, 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 (Pérez Hualde, 2014).

Se ha diagramado una ley convenio, es decir, una norma contractual que debe surgir de los acuerdos entre los distintos sujetos del federalismo, sancionada por el Congreso con una mayoría agravada y finalmente aprobada por las provincias. En relación con la distribución primaria, o sea, entre la Nación y las provincias y la CABA, se dispone por un lado, lo vinculado a asignaciones específicas en el inc. 3, y por otro, que la relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas debe contemplar criterios objetivos de reparto, como dice el inc. 2 del art. 75, en una frase que se correlaciona con un párrafo posterior de la misma norma que expresa: "No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la Ciudad de Buenos Aires, en su caso".

Mientras que, para la distribución secundaria, o sea, entre las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, los criterios de reparto deben ser:

- objetivos: es decir, exentos de parcialidad, con razonabilidad;
- equitativos: es decir, con justicia en el caso concreto, v.gr., a mayor capacidad contributiva o poblacional sería equitativa una mayor distribución;
- solidarios: con ayuda mutua entre las provincias, v.gr., redistribución que beneficie a las poblaciones rezagadas y;
- prioritarios para el logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional, lo que vincula directamente con los propósitos del art. 75 inc. 19, que aspira a ser la nueva cláusula del progreso, con especial énfasis en el "desarrollo humano", obligando a un gran esfuerzo para corregir los desequilibrios, desigualdades e injusticias de la sociedad argentina.

Ahora bien, la Disposición Transitoria Sexta señala como plazo máximo para la sanción de la ley-convenio de coparticipación "antes de la finalización del año 1996"; además prescribe que "la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada"; y finalmente agrega que "tampoco podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma y en ambos casos hasta el dictado del mencionado

régimen de coparticipación. La presente cláusula no afecta los reclamos administrativos y judiciales en trámite originados por diferencias por distribución de competencias, servicios, funciones o recursos entre la Nación y las provincias". Sin embargo, la ley convenio de coparticipación impositiva no ha sido sancionada en los plazos fijados, con lo que se verifica una grave violación a la Constitución que afecta directamente al federalismo.

c. El texto incumplido merece algunas consideraciones críticas. Por un lado, la incompleta mención a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y, por otro, la exigencia de aprobación por las provincias. Sobre el primer punto se observa que, si bien en el párrafo referido a los acuerdos previos no se menciona a la Ciudad, luego aparece en el tercer párrafo, que la incluye en la distribución; en el quinto, que exige una ley de la Ciudad para aprobar la transferencia de competencias, servicios o funciones; y en el sexto párrafo, cuando prevé que en el organismo fiscal federal esté asegurada la participación de esta Ciudad en su composición. Es criticable la omisión en la distribución de competencias tributarias, como en los acuerdos previos que den base a la ley convenio y en su aprobación. No se advierte fundamento jurídico alguno a tales ausencias, y por ello, debería interpretarse el texto con uniformidad y concebir a la Ciudad Autónoma en todas las etapas de la ley convenio, ya que ello es coherente con la incorporación de la Ciudad como un nuevo sujeto del federalismo argentino (Abalos, 2021).

Luego, en relación con la exigencia de aprobación por las provincias y conforme a lo expuesto por la Ciudad de Buenos Aires, se ha dicho que la reforma habría introducido un instrumento de naturaleza confederal (Vanossi, 2013). En opinión de algunos, debería ser la ley convenio la que determine cómo deberá producirse esa aprobación por las provincias y la CABA, cuántas provincias se requerirán para su entrada en vigencia, qué efectos producirá para las que la aprueben y cuáles serán los efectos jurídicos aplicables a las que no lo hagan (Pérez Hualde, A. 2014). En nuestra opinión, en armonía con el resto del texto del inc. 2 en análisis, si para la aprobación de la ley convenio, como para las asignaciones especiales del inc. 3, el constituyente del '94 ha previsto la mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso, no así la unanimidad, podría exigirse esa misma mayoría para la instrumentación de los acuerdos previos como para la posterior aprobación por parte de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires. De esa forma, correspondería, sobre un total de 25 actores (la Nación, las veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) por lo menos la mayoría de 13 para movilizar las dos instancias referidas. Se debe desechar cualquier pretensión de unanimidad por carecer de sustento constitucional, y por ser, en los hechos, un insalvable obstáculo para concretar la mentada norma (Abalos, 2023).

d. Por último, cabe resaltar que tal ley debía ser sancionada antes de fines del año 1996. Su incumplimiento vino acompañado de nuevos acuerdos entre la Nación y las provincias como el Primer Compromiso Federal del 6 de

diciembre de 1999 y el Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal del 20 de noviembre de 2000, aprobados por las leyes 25.235 y 25.400 respectivamente. Las prórrogas que se sucedieron al Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Desarrollo fueron dispuestas, hasta el 31 de diciembre del 2001, por medio de las leyes 24.468 (art. 5), 24.699 (art. 1), 25.063 (art. 11), 25.239 (art. 17) y por el decreto 2054/10 hasta el 31 de diciembre de 2015. Con posterioridad, la ley 26.078, aprobatoria del Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio 2006, en su art. 76, dispuso la prórroga durante la vigencia de los impuestos respectivos o hasta la sanción de la Ley de Coparticipación Federal que establece el art. 75 inc. 2 de la CN —lo que ocurriera primero—, de la distribución del producido de los tributos previstos por diversas normas, entre ellas, la ley 24.130 y el ya citado art. 17 de la ley 25.239, en este caso por cinco (5) años, es decir, hasta el 31 de diciembre de 2010. Próximo al vencimiento del mismo, el Poder Ejecutivo Nacional remitió al Congreso el proyecto de ley de Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2011. Sin embargo, no se logró el quórum necesario para debatir el proyecto y, por tanto, no recibió sanción. Por ello, se dicta el Decreto de Necesidad y Urgencia 2054/10 por el que se hizo operativa la prórroga del presupuesto para el ejercicio 2010 —art. 1—, en virtud de lo dispuesto del art. 27 de la ley 24.156 de Administración Financiera. Asimismo, por medio de dicho decreto fueron prorrogados hasta el 31 de diciembre de 2015 los plazos establecidos en el art. 17 de la ley 25.239 —art. 26 del Anexo—, es decir, los atinentes al Pacto Fiscal. La Cámara de Diputados del Congreso de la Nación por resolución del 24/10/2012 declaró la validez del decreto 2054/10.

En los resonados casos de noviembre de 2015, la Corte Suprema de Justicia federal declaró la inconstitucionalidad del art. 76 de la ley 26.078 y del art. 4 del decreto 1399/2001 en lo atinente a la detracción del 15% de la masa de impuestos coparticipables pactada en la cláusula primera del "Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales" del 12 de agosto de 1992, fundándolo en tres argumentos centrales: el primero, en que la prórroga de la vigencia de tales detracciones se había llevado a cabo de manera unilateral por la Nación; el segundo, en que se pretendía mutar su naturaleza jurídica por la de una asignación específica en abierta violación al texto constitucional y; el tercero, en la ausencia de plazo determinado (CSJN. 24/11/2015, fallos "Santa Fe, provincia de contra Estado Nacional p/acción declarativa de inconstitucionalidad"; "San Luis, provincia de contra Estado Nacional p/acción declarativa de inconstitucionalidad y cobro de pesos"; y "Córdoba, provincia de contra Estado Nacional p/medida cautelar").

Estos pronunciamientos acarrearon el dictado de varias normas y empujaron otro acuerdo, el Consenso Fiscal del 16 de noviembre de 2017, suscripto por la Nación con 22 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, frente a la negativa expresa de la Provincia de San Luis y al cambio posterior de La Pampa. Entre sus objetivos principales se visualiza la necesidad de armonizar las

estructuras tributarias de las distintas jurisdicciones de forma tal de promover el empleo, la inversión y el crecimiento económico, promover políticas uniformes que posibiliten el logro de esa finalidad y la necesidad de acordar una solución integral y realista a los conflictos judiciales suscitados entre las distintas jurisdicciones y emprender el diálogo institucional que desemboque en una nueva ley de coparticipación federal (Abalos y Vinassa, 2019).

Luego, por ley 27.469 se ratifica el Consenso Fiscal de 2018, donde se efectuaron modificaciones al Consenso anterior y, por último, el 17 de diciembre de 2019 se suscribe un nuevo Consenso Fiscal entre la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos aires, ratificado por ley 27.542. Concomitantemente, la ley 27.541 declara la emergencia pública en nueve materias, entre ellas la económica, fiscal y financiera, además de la sanitaria, que agravada con la posterior declaración de pandemia del Covid-19 por la Organización Mundial de la Salud, contribuye a la proliferación de los decretos de necesidad y urgencia y las resoluciones administrativas del jefe de Gabinete de Ministros que ponen en crisis, entre otras cuestiones, la coparticipación. Luego de ello, mediante ley 27.634 se aprueba el Consenso Fiscal del 4 de diciembre de 2020 y, al año siguiente, el 27 de diciembre de 2021, se firma otro Consenso Fiscal ratificado por la ley 27.687.

Aportes de la interpretación jurisprudencial

El diagrama constitucional descripto impone la concurrencia en el ejercicio de competencias tributarias entre la Nación, las provincias y la CABA, lo que obliga a focalizar en la necesaria armonización (Abalos, 2015). En esta línea se encaminan los pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Desde el conocido caso "Simón Mataldi S.A." de 1927 (Fallos 314: 862) referido a impuestos indirectos, como diez años más tarde, en 1937, en la célebre causa "Bressani" (Fallos 178: 9), se destacaba la vocación de la Constitución Nacional por ser creadora de "una unidad no por supresión de las provincias... sino por conciliación de la extrema diversidad de situación, riqueza, población y destino de los catorce Estados y la creación de un órgano para esa conciliación, para la protección y estímulo de los intereses locales, cuyo conjunto se confunde con la Nación misma".

Varias décadas después se reiteran las manifestaciones de coordinación de potestades tributarias desde la causa "Chevallier" de 1991 (Fallos 314:862), donde se afirma que los pactos fiscales, tanto como la Ley de Coparticipación, comportan por sus alcances y contenido una manifestación positiva del llamado federalismo de concertación, tendiente a establecer, mediante la participación concurrente del Estado Nacional y las provincias, un programa destinado a adoptar una política uniforme que armonice y posibilite el crecimiento de la economía nacional y de reactivación de las economía regionales, concluyendo que estas manifestaciones del federalismo de concertación configuran el derecho

intrafederal y son parte del derecho local, dado que reconoce la existencia de una trama de coordinación entre los distintos niveles de gobierno que se proyecta sobre la validez de los tributos.

Dicha interpretación jurisprudencial merece algún reproche. Sin perjuicio de reconocer que tanto la ley de coparticipación como los pactos fiscales federales buscan ser ejemplos de federalismo de concertación, en tanto que para regir en una provincia determinada debieron ser ratificados por su Legislatura respectiva y, una vez ratificados, se incorporaron al derecho público interno del Estado provincial sin posibilidad de modificación unilateral por ninguna de las partes firmantes, resulta claramente objetable la ausencia de libre voluntad de las provincias contratantes, ya que fueron impuestos desde el Estado Nacional. Como bien afirma Spisso (2023, 282), la unanimidad fue forzada por la adopción nacional de medidas de ejecución de los Pactos Fiscales que discriminaron en disfavor de las provincias no adheridas, lo que constituyó un abierto alzamiento contra el régimen republicano federal.

En noviembre de 2015 vuelve a pronunciarse la Corte Suprema en los casos de las provincias de *Santa Fe, San Luis y Córdoba*, donde se declara la inconstitucionalidad del art. 76 de la ley 26.078, y la de los art. 1, inc. a) y 4 del decreto 1399/2001, en relación con las detracciones de fondos coparticipables y la consecuente modificación de los términos y porcentajes establecidos en la ley 23.548 fundándose en: 1. la prórroga de la vigencia de tales detracciones manera unilateral imputable a la Nación; 2. la pretensión de mutar su naturaleza jurídica por la de una asignación específica en abierta violación al texto constitucional y; 3. la ausencia de plazo determinado.

Además de ello, se encargó el Tribunal de recordarle a los sujetos del federalismo que el incumplimiento de la manda constitucional no puede justificarse por la imposibilidad de lograr acuerdos políticos, puesto que, en la medida en que la Constitución materializa el consenso más perfecto de la soberanía popular; frente a sus definiciones, los poderes constituidos deben realizar todos los esfuerzos necesarios para asegurar el desarrollo del proyecto de organización institucional que traza su texto. Señala con acierto que las autoridades nacionales (Presidente y Congreso) son las coordinadoras del sistema federal de concertación y sobre ellas pesan las convocatorias pertinentes a los fines de elaborar las propuestas normativas o los acuerdos previos para implementar el sistema de coparticipación, aunque ello no quita responsabilidad a los gobiernos locales.

En esa línea, acierta la Corte cuando pretende que las provincias asuman las consecuencias de sus propios actos u omisiones, de forma tal de transparentar que, en muchos casos, los mandatos de la política partidaria de turno y la ocasional simpatía con el gobierno nacional, no siempre se compadecen con las reales necesidades de los ciudadanos. Ello hay que sopesarlo con el grado de asfixia económico financiero de los Estados locales con el centralismo fiscal que domina la historia argentina desde fines del siglo XIX, lo cual acarrea situaciones de virtual

parálisis provincial cuya única vía de escape, relativa y mentirosa, es doblegarse ante la Nación. Aunque el *mea culpa* también debe ser provincial, puesto que el control del gasto público y la responsabilidad fiscal no son objetivos frecuentes.

Acorde con estas interpretaciones, cabe citar los casos resueltos en decidida defensa de las potestades tributarias municipales frente a las omisiones inconstitucionales de las provincias, como en "Intendente de la Municipalidad de La Rioja" de noviembre de 2014 y "Municipalidad de La Banda" de agosto de 2018.

Importante resolución en dos medidas cautelares por parte de la Corte Federal con relación a planteos en torno a la coparticipación. Por un lado, de la medida cautelar en el caso "Provincia de Entre Ríos contra Estado Nacional" del 1 de octubre de 2019, a raíz de los decretos 566/2019 y 567/2019 que dispusieron el congelamiento del precio de los combustibles durante 90 días y la eliminación del impuesto al valor agregado a algunos productos de la canasta básica, respectivamente. La mayoría del Tribunal conformada por los jueces Ricardo Lorenzetti, Juan Carlos Maqueda y Horacio Rosatti decidió favorablemente la suspensión de los efectos de los decretos cuestionados. Ello así, en el marco de conocimiento propio de una medida cautelar, se tuvo por acreditada la verosimilitud del derecho invocado por la provincia con fundamento en el marco constitucional y de derecho intrafederal en que se encuentra el régimen de coparticipación federal. Ello supone que tales normas se encuentran fuera de la esfera de disponibilidad individual de las partes y solo pueden ser modificadas por otro acuerdo posterior de la misma naturaleza debidamente ratificado por leyes emanadas de las jurisdicciones intervinientes. En tal sentido, se hizo hincapié en los principios constitucionales de buena fe y lealtad federal y se destacó expresamente el principio de integralidad de la masa coparticipable; el carácter convencional o concentrado del sistema; y la intangibilidad de los recursos provinciales (Considerando 5).

Mientras que el voto en disidencia del magistrado Carlos Rosenkrantz puso el acento en la legitimación de la que carecería el Estado local a fin de rechazar la pretensión y, en consecuencia, todo otro reclamo que tuviera por objeto el aseguramiento para las provincias y la CABA de un determinado nivel de recaudación fiscal. Esta posición parte de exigir un caso contencioso entre partes ligadas por una relación jurídica, con la existencia de un agravio concreto, reconocido en la normativa jurídica. Luego agrega que el régimen de coparticipación no otorga a las provincias derecho ni expectativa alguna respecto de un determinado nivel de recaudación por parte del Estado Nacional, ni tampoco confiere un derecho a que se establezcan determinados impuestos ni a que ciertas actividades se vean alcanzadas por tal o cual impuesto coparticipable o estén exentas de él. En cambio, entiende que sí existe derecho de las provincias a la distribución de impuestos coparticipables ya recaudados, lo que es así es reconocido en los casos resueltos en 2015 que involucraron a las provincias de Santa Fe, Córdoba y San Luis.

Como consecuencias de esta resolución, en diciembre de 2019 se firmó una modificación del Pacto Fiscal suscripto en 2017, como el de 2018, incluyéndose

una suspensión —por un año— de los juicios entablados por los Estados locales contra la administración nacional por la disminución de impuestos coparticipables, Ganancias e IVA, y una suspensión de la reducción acordada en 2017 de los impuestos provinciales de Ingresos Brutos y Sellos.

Por último, la resolución en la medida cautelar en el amparo incoado por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires contra la ley 27.606, que tiene como antecedente al decreto 735/2020 del 9 de septiembre del 2020 por el cual el Poder Ejecutivo Nacional, mediante el decreto referido y luego la norma legal, disponen en forma unilateral un recorte de la coparticipación de dicha Ciudad para ser transferido al Fondo de Fortalecimiento Fiscal de la Provincia de Buenos Aires. Tal resolución se emitió el 22 de diciembre de 2022 y, luego de un claro desarrollo de los antecedentes constitucionales de la Ciudad, tanto conforme al texto de 1853 como con posterioridad a la reforma de 1994, se admite parcialmente la cautelar solicitada. Se hace hincapié, por un lado, en la falta de conformidad de la Ciudad con la reducción referida, ello en el marco de las normas de derecho intrafederal como es la normativa de coparticipación vigente y, por otro lado, en que la transferencia de competencias a la Ciudad, como en el caso, las de seguridad en materia no federal, debe ser acompañada por los recursos necesarios, lo cual también supone el concurso de voluntades de las partes involucradas. En síntesis, hace lugar parcialmente al reclamo cautelar de la Ciudad disponiendo que se le remita el 2,95% de los fondos coparticipables correspondientes a la Nación, es decir, un coeficiente menor al pretendido, pero superior al que se estableció en el decreto y en la ley atacados durante la tramitación del proceso.

3. Los nuevos acuerdos Nación-provincias y su impacto. Los convenios multilaterales. El derecho intrafederal. Principal jurisprudencia de la CSJN

Con el correr del siglo XX, y a pesar de la discontinuidad constitucional materializada por seis gobiernos de facto, en los interregnos de vigencia democrática se concretan ejemplos importantes de un federalismo de mayor concertación a través del ejercicio coordinado de atribuciones nacionales y provinciales.

El instrumento que posibilita tal camino es el de los tratados interprovinciales, utilizados mucho antes del texto 1853/60, y se concretan en este período en relación con los ríos interprovinciales, por ejemplo, con el tratado suscripto en 1960 entre las provincias de Santa Fe y Entre Ríos, que llevó a la construcción del túnel subfluvial (www.tunelsubfluvial.gov.ar) que une las capitales de dichas provincias. También con la creación del Consejo Federal de Inversiones (www.cfi.gov.ar) en 1959 por el acuerdo de las provincias, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y, en ese momento, el territorio nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. De igual manera, la creación de la

Comisión Federal de Impuestos y otros comités federales en distintas materias como educación, salud, ambiente, seguridad, etc.

Tratados interprovinciales

Es este el instrumento más idóneo para el fortalecimiento y crecimiento de la relación federal. La dinámica federal impone esta concertación interjurisdiccional y una especie de ella es el tratado interprovincial. Frías (1980) define a este tipo de tratado diciendo que es, como todo acuerdo en que dos o más provincias regulan intereses comunes, de naturaleza política, con conocimiento del Congreso federal. Definición que se adecua al texto del art. 125 de la Constitución que dice que "las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal", y que reconoce la naturaleza contractual de la figura jurídica.

Se advierte que, pese a ser un eficaz instrumento de concertación, no siempre resulta fácil su implementación, puesto que no existe una regulación uniforme nacional en materia de tratados que rija la celebración, conclusión y cumplimiento de estos. De esta forma, y de acuerdo con el art. 125 citado, las provincias pueden celebrar tratados parciales con conocimiento del Congreso, lo que se complementa con el art. 126 que excluye expresamente como materia de los mismos la política y todas las facultades delegadas a la Nación y, por su parte, el art. 31 marca la supremacía federal sobre las provincias. Del juego de estos tres artículos se puede concluir que es imperativo para las provincias el darle conocimiento al Congreso, a fin de que este lo conozca y se pronuncie. Esta obligación surge, en primer lugar, por la relación de subordinación jurídica propia de nuestro federalismo (art. 31 y conc.), y, en segundo lugar, por razones de buen gobierno, que exige que la Nación y las provincias aúnen políticas a fin de lograr el ansiado equilibrio federal. Sin embargo, se advierten voces que afirman que el Congreso debe aprobar dichos tratados (Bidart Campos, 1996).

Otro punto a analizar es la materia objeto de estos tratados, que puede girar en torno a una competencia exclusiva de las provincias o concurrente con el Gobierno federal. En efecto, en el art. 125, luego de la referencia a los tratados parciales, se establecen otras facultades que tienen las provincias, reiterando lo ya manifestado como competencia del Congreso en el inc.18 del art. 75. Por otra parte, los tratados interprovinciales no pueden violar las constituciones provinciales, sino que, por el contrario, deben respetar el orden constitucional de las provincias signatarias. Pese a que en general no encontramos en los textos provinciales normas semejantes al art. 27 de la CN, en el que se sujeta la celebración de los tratados a la conformidad con los principios de derecho público establecidos en la Constitución, los tratados no podrían ir en contra de las constituciones provinciales, ya que supondría una vía no apta de ejercicio de poder constituyente provincial.

Leyes convenio y derecho intrafederal

Las relaciones de las provincias con el Estado federal y entre sí se instrumentan a través de leyes-contrato, de convenios entre Estado federal y provincias, de los tratados interprovinciales vistos, etc. (Bidart Campos, 1996). En particular, en materia tributaria encierra una multiplicidad de competencias y funciones, las propias de las provincias y las de ejercicio concurrente y compartido con la Nación, incluyendo después de la reforma de 1994 a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como nuevo sujeto del federalismo, e involucrando indirectamente a los municipios. Ya se analizó en profundidad en el punto anterior las consideraciones jurisprudenciales sobre el derecho intrafederal.

4. El poder de policía de las provincias. Principios generales. Alcances y límites. Dominio y jurisdicción de las provincias

La noción del poder de policía

La doctrina nacional lo ha enunciado señalando que el poder de policía refleja la extensión de la potestad del Estado para establecer limitaciones a los derechos privados, siempre con la finalidad de satisfacer un fin inherente al bien común (Cassagne, 1998). Asimismo, se lo ha referido como una potestad atribuida por la Constitución al órgano legislativo, para que reglamente el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales de los habitantes (Marienhoff, 1990). Finalmente, se ha sostenido que es el poder genérico y ordenador que el Estado posee para hacer que los derechos constitucionales de los individuos sean ejercidos en forma armónica y compatible con los derechos de los demás (Bianchi, 1990).

Así, la noción se encuentra directamente asociada como derivación del principio de legalidad receptado constitucionalmente en los arts. 14 y 19, sujeto a las limitaciones del art. 28, todos de la Constitución Nacional.

Dicho principio de limitación cuenta también con recepción convencional, pues la Convención Americana sobre Derechos Humanos de San José de Costa Rica, incorporada a nuestro derecho positivo mediante la ley 23.054, determina en su art. 32,2 que "los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática" (Gordillo, 2005). Asimismo, el art. 30 de dicha Convención, señala que "(...) las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a las leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas".

Tal como sostiene Seisdedos, en algunos casos es la propia Constitución la que fija algunos límites. Así, la industria debe ser "lícita" y las asociaciones

perseguir "fines útiles". La libertad encuentra sus fronteras en el "orden, la moral pública" y los derechos de terceros (art. 19).

Cabe ahora distinguir quién puede legítimamente limitar un derecho. Una primera nota surge del art. 30 de la Constitución Nacional, que describe la existencia de una división entre poder constituyente y constituido (Bielsa, 1947). Vale decir que la facultad de limitar derechos es desde su concepción una facultad propia del órgano legislativo conforme las condiciones establecidas en la Carta Magna.

Una segunda referencia deviene de la división territorial propia de nuestro sistema federal, la cual se funda en la determinación geográfica del órgano encargado de establecer la limitación. Dicha división territorial asigna la competencia según la materia y el territorio conforme los principios constitucionales al Estado Nacional, las provincias, los municipios y la Ciudad de Buenos Aires. Corresponderá al Congreso de la Nación, a las legislaturas provinciales, de CABA o a los Consejos deliberantes, según el caso.

Así, siguiendo a Linares Quintana (1978),

> (...) el poder de policía es la facultad estatal de naturaleza legislativa para limitar las libertades individuales que corresponde a todos los entes gubernamentales creados por la Constitución y en el marco de las funciones específicas que le corresponden a cada uno de ellos. Siendo función de todo gobierno regular la vida social y económica para satisfacer los requerimientos de la sociedad en orden al bien común, y velar por la vida, salud, moralidad, propiedad y seguridad de sus habitantes, esa facultad reglamentaria ha sido atribuida a la Nación, a las provincias y a los municipios.

Así podríamos sintetizar que se trata de una facultad estatal ejercida mediante el dictado de una ley, para regular los derechos individuales reconocidos por nuestra ley fundamental con el fin de proteger el bien común conforme las limitaciones establecidas en la misma.

Antecedentes

Larga ha sido la discusión sobre la noción de poder de policía, ya que originariamente la "policía" o "Politeia" abarcaba todo lo concerniente a la polis o ciudad-Estado. De consiguiente, se confundía con la política y con el fin primordial que le asigna Aristóteles, a saber, el bien común (Gordillo, 1967). En el mundo romano la voz conservó igual significación, o sea su identificación con la *res pública*, en síntesis, con el orden político emanado de Roma.

Aquella "policía" comprensiva de la suma de funciones del accionar estatal se vería con el tiempo inmersa en un proceso de recortes. Esta fase de achicamiento de la "policía" no tiene una fecha precisa de comienzo y los autores discrepan en cuanto a su inicio. Así, por ejemplo, Ludwig Adamovich considera que este proceso comenzó en el siglo XI, en tanto que Luis Armando Carello

estima que la etapa en que comenzaron a sacarse funciones de la noción de policía fue en el siglo XV.

La palabra "polizei", de origen griego, significa la constitución de la ciudad, constitución del Estado y, en un sentido, aplicable a la administración pública y al Gobierno. Luego, en el siglo XIV, en el lenguaje jurídico francés se introduce la palabra "pólice" para designar el fin y la actividad del Estado. En sentido estricto, se la empleaba como característica de una buena y ordenada situación de los negocios del Estado. Al final del siglo XV Alemania se apropió del concepto francés y lo incorpora con la denominación de "ius politiae" al sistema de los derechos soberanos de los príncipes territoriales.

El primer recorte del concepto ocurre en el medioevo, donde la "policía" es el remanente de poderes o facultades conservadas por el señor extrañas al contrato de vasallaje. Al desaparecer el orden feudal se comienza a construir lo que conocemos como el "Estado moderno" y aparentemente se vuelve al principio; "policía" designaba el total de las actividades estatales (Gordillo, 1967). Prontamente se desprenden de la noción de policía las relaciones exteriores, los poderes de guerra, la Justicia y las finanzas, lo que acontece en el siglo XVI.

Juan Esteban Putter sostiene que para el siglo XVII la policía es la suprema potestad que se ejerce para evitar males futuros en el estado de la cosa pública interna, y que la promoción del bien común no pertenece a la esfera de la policía (en Gordillo, 1967).

Sin embargo, en el siglo siguiente, plenamente consolidado el Estado absolutista y en auge el despotismo ilustrado, el poder pretenderá imponer colectivamente la "felicidad" a los súbditos (Tocqueville, 1969). El reglamentarismo llegará al absurdo, por ejemplo, con el Marqués de Esquilache, al determinar la longitud del ala del sombrero o el largo de la capa.

El concepto restringido de poder de policía

A menudo se lo vincula al derecho continental europeo, aunque, siguiendo a Gordillo, no es una cuestión geográfica sino temporal. El concepto restringido de poder de policía responde al constitucionalismo clásico y a su diseño del Estado abstencionista. Y se pueden distinguir "caracteres clásicos generales" del concepto de "esa vieja noción liberal":

1. la limitación a los derechos únicamente es posible en resguardo de la moralidad pública, de la seguridad pública y de la salubridad pública. A ese objeto del poder de policía algunos lo identifican equivocadamente con el "orden público";
2. la esencia del poder de policía es imponer obligaciones de "no hacer", es decir "establecer prohibiciones y restricciones, pero no obligaciones positivas..."; y
3. su finalidad es evitar ataques que trasciendan la esfera privada y permitan la vida en comunidad.

En este sentido, la Corte Suprema entendió que reglamentación y limitación eran locuciones idénticas o equivalentes *in re* "Plaza de toros" (1869) y "Saladeristas de Barracas" (1887), que aparecen asociados al concepto restringido de poder de policía directamente vinculados con el constitucionalismo clásico y su diseño de Estado abstencionista.

Concepto amplio de poder de policía

Por una suerte de inercia intelectual se lo identifica con el derecho anglo-norteamericano. Creemos, en cambio, que es consustancial al constitucionalismo social y al Estado de Bienestar que lo acompaña, definiendo nuevos caracteres, a saber:

1. su objeto se ha dilatado: a) tranquilidad pública (ej.: ruidos molestos); b) confianza pública (envases engañosos acerca de su contenido real); c) estética pública (edificar los edificios a igual altura o de un mismo color); d) decoro público (prohibición del boxeo infantil o "lugares de diversión cerca de cementerios o escuelas"; e) la economía pública (defensa de la competencia y de la lealtad comercial); f) la seguridad social (asociarse a algún régimen jubilatorio); y g) emergencia pública;
2. los medios también se han ampliado. Un buen ejemplo de obligaciones de hacer se encuentra en la estética pública (pintar de un mismo color) y de "dar" en las contribuciones dinerarias exigidas por los regímenes de seguridad social (aportes jubilatorios); y
3. así las cosas, cabe dar razón a Gordillo (1967) cuando se advierte modernamente que promover el bien común mediante acciones positivas es también una función estatal. Llega entonces el momento de destacar que ambas actividades —prevención de daño y promoción del bienestar— son tan inseparables como para constituir dos caras de una misma moneda, a tal punto que parece realmente imposible hacer una cosa sin hacer al mismo tiempo la otra.

En definitiva, la concepción amplia del poder de policía se amalgama y confunde con la del poder estatal. No en vano una de las significaciones inglesas de la voz "policy" es la de "política".

Se advierte su incorporación en la jurisprudencia de nuestro Tribunal cimero a partir del 1922 en "Ercolano c/ Lanteri de Renshaw" y "Cine Callao", donde la ampliación de las potestades limitadoras se funda en el bienestar general y en los intereses económicos de la comunidad en general.

En este espacio no puede dejar de destacarse la fuerte crítica que la noción ha recibido por autorizada doctrina, sin perjuicio de lo cual, tal como sostiene la jurisprudencia, el concepto mantiene vigencia, siendo fortalecido debido al surgimiento y expansión del poder de policía de emergencia.

Lo dicho impone hacer una consideración especial al poder de policía de emergencia, el cual ostenta una fuerte ampliación de materias y medios, particularmente en el régimen jurídico argentino.

El poder de policía de la emergencia es fuertemente desarrollado, en nuestro país, a partir de la década del 1990 y se caracteriza por: a) la utilización en general de decretos de necesidad y urgencia y decretos delegados; b) la protección por la excepción al ordenamiento jurídico del Estado, del poder público, por encima de los intereses particulares o sociales; y c) habilita la reglamentación de los derechos con una mayor intensidad, lo cual no sería admisible, en circunstancias normales.

El precedente jurisprudencial de la Corte "Avico c/ De la Pesa" (1934) enuncia los requisitos originarios de su existencia y afirma que resultan necesarios que: 1. Exista una situación de emergencia que imponga al Estado el deber de amparar los intereses vitales de la comunidad; 2. Que la ley tenga como finalidad legítima, la de proteger intereses generales de la sociedad y no a determinados individuos; 3. Que la moratoria sea razonable; y 4. Que su duración sea temporal y limitada al plazo indispensable para que desaparezcan las causas que hicieron necesaria la moratoria.

En este sentido, ya en la configuración actual del poder de policía de emergencia, nuestro Tribunal cimero afirmó en "Peralta" (1990) que el fundamento de las leyes de emergencia es la necesidad de poner fin o remediar situaciones de gravedad que obligan a intervenir en el orden patrimonial, fijando plazos, concediendo esperas, como una forma de hacer posible el cumplimiento de las obligaciones, a la vez que atenuar su gravitación sobre el orden económico e institucional y la sociedad en su conjunto.

El poder de policía en las constituciones provinciales

Adentrándonos en el análisis de la inclusión del término poder de policía en las constituciones provinciales, se relevaron el conjunto de los textos provinciales conforme surge de la recopilación que a continuación se realiza, aclarando que la fecha que acompaña a cada caso analizado es el de la última reforma efectuada al texto constitucional:

La Constitución de CABA (1996)

El art. 44 reafirma para la Ciudad los principios y derechos de la seguridad social de la Constitución Nacional y puede crear organismos de seguridad social para los empleados públicos. La ley no contempla regímenes de privilegio. Ejerce el poder de policía del trabajo en forma irrenunciable e interviene en la solución de los conflictos entre trabajadores y empleadores. Ejerce poder de policía en materia de consumo de todos los bienes y servicios comercializados en la Ciudad, en especial en seguridad alimentaria y de medicamentos. El art. 104, que regula las atribuciones y facultades del jefe de Gobierno, en

sus inc. 11 y 12 afirma: "Ejerce el poder de policía, incluso sobre los establecimientos de utilidad nacional que se encuentren en la Ciudad" y "en ejercicio del poder de policía, aplica y controla las normas que regulan las relaciones individuales y colectivas del trabajo". El art. 128 expresa que las comunas ejercen funciones de planificación, ejecución y control, en forma exclusiva o concurrente con el Gobierno de la Ciudad, respecto a las materias de su competencia. Ninguna decisión u obra local puede contradecir el interés general de la Ciudad. Son de su competencia exclusiva: la decisión y ejecución de obras públicas, proyectos y planes de impacto local; la prestación de servicios públicos y el ejercicio del poder de policía en el ámbito de la comunidad y que por ley se determine. Otorgar permisos y habilitaciones para el ejercicio de actividades comerciales y para todas las que están sujetas al poder de policía de la Ciudad, conforme a las leyes.

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires (1994)

El art. 39 expresa que el trabajo es un derecho y un deber social. En especial se establece: derecho al trabajo, a una retribución justa, a condiciones dignas de trabajo, al bienestar, a la jornada limitada, al descanso semanal, a igual remuneración por igual tarea y al salario mínimo, vital y móvil. A tal fin, la Provincia deberá: fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones del empleador y ejercer en forma indelegable el poder de policía en materia laboral; propiciar el pleno empleo, estimulando la creación de nuevas fuentes de trabajo; promover la capacitación y formación de los trabajadores; impulsar la colaboración entre empresarios y trabajadores, y la solución de los conflictos mediante la conciliación, y establecer tribunales especializados para solucionar los conflictos de trabajo.

La Constitución de Catamarca (1988)

Su art. 59 expresa que el trabajo goza de la protección especial del Estado, que garantiza el cumplimiento efectivo de la legislación laboral y de las normas convencionales del trabajo, ejerciendo todas las facultades no delegadas por la Provincia al gobierno federal. La autoridad administrativa del trabajo tendrá a su cargo el ejercicio del poder de policía y seguridad laboral y propenderá a la solución de los conflictos individuales y colectivos de trabajo por los procedimientos de conciliación y arbitraje que las leyes determinen. Tiene a su cargo el asesoramiento jurídico gratuito a los trabajadores y a las asociaciones profesionales, tanto en sede administrativa como judicial.

El art. 252 expresa que son atribuciones y deberes del gobierno municipal, sin perjuicio de lo que establezcan las cartas orgánicas y la Ley Orgánica de Municipalidades y Comunas: crear los Tribunales Municipales de Faltas con competencia en materia contravencional, limitada al juzgamiento de las faltas o normas dictadas en ejercicio del poder de policía municipal.

La Constitución de Chaco (1994)

El art. 141 expresa que el gobernador es el mandatario legal de la provincia y jefe de la administración con la atribución de ejercer el poder de policía (inc. 12). El art. 205 afirma que son atribuciones y deberes del concejo municipal: "Aplicar multas y sanciones propias del poder de policía y decretar inhabilitaciones, clausuras y desalojos de locales, demolición o suspensión de construcciones, decomiso y destrucción de mercaderías o artículos de consumo en malas condiciones y recabará para ello las órdenes de allanamientos pertinentes y el uso de la fuerza pública" (inc. 8).

La Constitución de Chubut (2010)

El art. 85 establece que el Estado establece la política portuaria orientada a alcanzar la más eficiente, económica y competitiva operatoria. Ejerce la autoridad en todos los puertos de su litoral y en costas de agua continentales como también el poder de policía, pudiendo delegar su administración a terceros. El art. 88 dispone que el espectro de frecuencia es un recurso natural de dominio público. El Estado es competente en materia de telecomunicaciones y radiodifusión en el ámbito de su territorio y ejerce el poder de policía. Coordina su planificación con el Estado Nacional y con las provincias de la región. Considera la radiodifusión como un servicio público orientado al desarrollo integral de la provincia y sus habitantes, a la efectiva integración provincial, a la afirmación de su identidad cultural y al pleno ejercicio del derecho a informar e informarse. El art. 105 expresa que el bosque nativo es de dominio de la provincia. Su aprovechamiento, defensa, mejoramiento y ampliación se rigen por las normas que dictan los poderes públicos provinciales. Una ley general regula la enajenación del recurso, la que requiere para su aprobación el voto de cuatro quintos del total de los miembros de la Legislatura. La misma ley establece las restricciones en interés público que deben constar expresamente en el instrumento traslativo de dominio, sin cuyo cumplimiento este es revocable. El Estado determina el aprovechamiento racional del recurso y ejerce a tal efecto las facultades inherentes al poder de policía.

La Constitución de Córdoba (2001)

El art. 59 dispone que la salud es un bien natural y social que genera en los habitantes de la provincia el derecho al más completo bienestar psicofísico, espiritual, ambiental y social. El Gobierno de la Provincia garantiza este derecho mediante acciones y prestaciones promoviendo la participación del individuo y de la comunidad. Establece, regula y fiscaliza el sistema de salud, integra todos los recursos y concerta la política sanitaria con el gobierno federal, gobiernos provinciales, municipios e instituciones sociales públicas y privadas. La provincia, en función de lo establecido en la Constitución Nacional, conserva y reafirma para sí la potestad del poder de policía en materia de legislación y administración sobre salud. El sistema de salud se basa en la universalidad de la

cobertura, con acciones integrales de promoción, protección, recuperación y rehabilitación de la salud, e incluye el control de los riesgos biológicos sociales y ambientales de todas las personas, desde su concepción. Promueve la participación de los sectores interesados en la solución de la problemática sanitaria. Asegura el acceso en todo el territorio provincial, al uso adecuado, igualitario y oportuno de las tecnologías de salud y recursos terapéuticos. El art. 104 dispone que corresponde a la Legislatura provincial: 1º. Dictar todas las leyes que sean necesarias para hacer efectivos los derechos, deberes y garantías consagrados por esta Constitución sin alterar su espíritu. 39º. Reglamentar el poder de policía en materia de autorización y represión de juegos de azar, cuyo ejercicio compete en forma exclusiva a la Provincia, a través de los organismos que ella determina. Finalmente, el art. 185 expresa que la competencia territorial comprende la zona a beneficiarse con los servicios municipales. La Legislatura establece el procedimiento para la fijación de límites; estos no pueden exceder los correspondientes al departamento respectivo. Por ley, el gobierno provincial delega a los municipios el ejercicio de su poder de policía, en materias de competencia municipal en las zonas no sujetas a su jurisdicción territorial.

La Constitución de Corrientes (2007)

El art. 225 expresa que los municipios tienen las atribuciones expresas e implícitas que se derivan de la Constitución, de la ley y de la naturaleza institucional de su competencia local. 10º. Imponer multas y sanciones propias del poder de policía, y decretar, de acuerdo con las leyes y ordenanzas respectivas, la clausura de locales, desalojo por peligro de derrumbe, suspensión o demolición de construcciones, destrucción, decomiso y secuestro de bienes y de mercaderías en malas condiciones, recabando para ello las órdenes de allanamiento correspondientes y el uso de la fuerza pública, que no podrá serle negado.

La Constitución de Entre Ríos (2008)

El art. 82 dispone que el trabajo es un derecho que el Estado protege e impulsa, y en su inciso h) que el funcionamiento de un organismo administrativo laboral único, con competencia provincial y municipal, en el ámbito público y privado que ejerza el poder de policía, participe en la negociación colectiva y en la solución de los conflictos individuales a través de la mediación, conciliación y arbitraje. El art. 83 expresa que el Estado fija la política ambiental y garantiza la aplicación de los principios de sustentabilidad, precaución, equidad intergeneracional, prevención, utilización racional, progresividad y responsabilidad. El poder de policía en la materia será de competencia concurrente entre la Provincia, municipios y comunas. El art. 240 afirma que los municipios tienen las siguientes competencias: 21º. Ejercer el poder de policía y funciones respecto a: a) Planeamiento y desarrollo social. b) Salud pública, asistencia social y educación, en lo que sea de su competencia. c) Seguridad, higiene, bromatología, pesas y medidas. d) Planeamiento y ordenamiento territorial, vialidad,

rutas y caminos, apertura, construcción y mantenimiento de calles. e) Planes edilicios, control de la construcción, política de vivienda, diseño y estética urbana, plazas, paseos, edificios públicos y uso de espacios públicos. f) Tránsito y transporte urbanos. g) Protección del ambiente, del equilibrio ecológico y la estética paisajística. Podrán ejercer acciones de protección ambiental más allá de sus límites territoriales, en tanto se estén afectando o puedan afectarse los intereses locales. h) Servicios fúnebres y cementerios. i) Abastecimiento, mercados, plantas de faenas, proceso y transformación, cuya producción se destine al consumo. j) Defensa de los derechos de usuarios y consumidores. k) Turismo, deportes, actividades recreativas y espectáculos públicos. El art. 253 dispone que la ley reglamentará el régimen de las comunas y determinará su circunscripción territorial y categorías, asegurando su organización bajo los principios del sistema democrático, con elección directa de sus autoridades, competencias y asignación de recursos. Se incluye la potestad para el dictado de ordenanzas, alcance de sus facultades tributarias, el ejercicio del poder de policía, la realización de obras públicas, la prestación de los servicios básicos, la regulación de la forma de adquisición de bienes y las demás facultades que se estimen pertinentes.

La Constitución de Formosa (2003)

El art. 37 expresa que la provincia, sin perjuicio del poder de policía que compete al Estado, podrá conferir el gobierno de las profesiones y el control de su ejercicio a las entidades que se organicen con el concurso de todos los profesionales de la actividad, en forma democrática, pluralista y sin discriminaciones, conforme con las bases y condiciones que establezca la ley. El art. 121, dispone que tendrán carácter reglamentario todas las materias distintas de las pertenecientes al ámbito de la ley, enumerados en el artículo anterior. Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que la Legislatura establezca. La caducidad resultante del plazo previsto en el párrafo anterior no importará revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa.

La Constitución de Jujuy (2023)

El art. 52 establece respecto a los derechos de los trabajadores que la provincia, en ejercicio del poder de policía que le compete, garantiza a los mismos el pleno goce y ejercicio de sus derechos reconocidos en la Constitución Nacional y la ley. El art. 80 dispone respecto a la política cultural: 1. El Estado debe orientar su política cultural hacia la afirmación de los modos de comportamiento social que reflejen nuestra realidad regional y argentina. 2. Para esos fines el Estado preservará y conservará el patrimonio cultural existente en el territorio provincial, sea del dominio público o privado, y

a tales efectos creará el catastro de bienes culturales. 3. El Estado ejercerá el poder de policía para preservar los testimonios culturales por medio de personal capacitado en la materia. El art 93, en referencia a la defensa del consumidor, expresa: 1. El Estado garantiza la defensa de los derechos de los consumidores de bienes y servicios en su relación de consumo; asegura la protección de su salud, seguridad, privacidad y patrimonio, garantizando un trato digno y equitativo, libertad de elección y el acceso a la información transparente, adecuada, veraz y oportuna. 5º. El Estado ejerce el poder de policía en materia de consumo de todos los bienes y servicios comercializados en la Provincia, en especial en seguridad alimentaria, productos farmacéuticos y turismo. El art. 159, expresa que el gobernador es el jefe de la administración provincial y tiene las siguientes atribuciones y deberes: 15º. ejercer el poder de policía y prestar el auxilio de la fuerza pública a los demás poderes y municipios.

La Constitución de La Pampa (1994)

No hace referencia al poder de policía en forma expresa ni regula el poder de policía de emergencia.

La Constitución de La Rioja (2008)

El art. 126 dispone que el gobernador es el representante legal del Estado provincial y jefe de la administración con los siguientes deberes y atribuciones: Inciso 9.- Ejerce el poder de policía.

La Constitución de Mendoza (1916)

No hace referencia expresa al poder de policía.

La Constitución de Misiones (1958)

Solo refiere en el art. 116 que el gobernador es el jefe de la administración y representa a la provincia en sus relaciones con los poderes públicos de la Nación y con las demás provincias. En su inciso 12 dispone que ejerce la policía de la provincia,

La Constitución de Neuquén (2006)

Expresa en el art. 55, respecto de los consumidores y usuarios de bienes y servicios, que las autoridades garantizan la protección de esos derechos y ejercen el poder de policía en materia de consumo de todos los bienes y servicios comercializados en la provincia. Asimismo, el art. 214 dispone que el gobernador es el jefe de la administración de la Provincia y tiene las siguientes atribuciones y deberes (se detallan), y en el inciso 16 establece que debe ejercer el poder de policía de la provincia y prestar el auxilio de la fuerza pública a los Tribunales de Justicia, a la Legislatura y a los municipios, cuando lo soliciten.

La Constitución de Río Negro (1988)

El art. 78 dispone que los yacimientos y minas son propiedad de la provincia. Esta fomenta la prospección, exploración, explotación e industrialización en la región de origen. La ley regula estos objetivos, el registro, otorgamiento de concesiones, ejercicio del poder de policía y el régimen de caducidad es para el caso de minas abandonadas, inactivas o deficientemente explotadas. El art. 85 dispone que la custodia del medio ambiente está a cargo de un organismo con poder de policía, dependiente del Poder Ejecutivo, con las atribuciones que le fija la ley. Los habitantes están legitimados para accionar ante las autoridades en defensa de los intereses ecológicos reconocidos en esta Constitución. El art. 92 expresa que es obligación de los poderes públicos orientar el crédito hacia tareas productivas impidiendo la especulación. El banco provincial es instrumento oficial de la política financiera del gobierno, caja obligada y agente financiero de los entes públicos provinciales, y municipales, mientras estos no posean sus propios bancos. Ejecuta la política crediticia de la provincia y canaliza el ahorro orientado a la producción. La provincia fija las condiciones de instalación de entidades financieras públicas y privadas en su territorio, y ejercita sobre éstas y las ya instaladas el poder de policía.

La Constitución de Salta (2021)

Su art. 44 expresa, respecto de los derechos del trabajador, que los poderes públicos, ejerciendo las facultades propias del poder de policía, reconocen y resguardan los siguientes derechos del trabajador. Y en el art. 84, referido a los bosques, expresa que los poderes públicos promueven el aprovechamiento racional de los bosques, resguardan la supervivencia, conservación, mejoramiento de las especies y reposición de aquellas de mayor interés, a través de la forestación y reforestación. Para alcanzar tales fines, los poderes públicos ejercen las facultades inherentes al poder de policía.

La Constitución de San Juan (1986)

El art. 189 dispone que el gobernador, o quien ejerza el Poder Ejecutivo, en su caso, tiene entre sus atribuciones y deberes ejercer el poder de policía de la provincia y prestar el auxilio de la fuerza pública a los tribunales de la justicia, nacionales y provinciales, a la Cámara de Diputados, al Tribunal de Cuentas y a las municipalidades conforme a la ley y cuando lo soliciten (inc. 12).

La Constitución de San Luis (1987)

El art. 261 expresa que son atribuciones y deberes del departamento ejecutivo municipal: 7º: Ejercer el poder de policía municipal pudiendo imponer sanciones en los casos de contravenciones a sus reglamentos; en tales casos puede hacer uso de la fuerza pública y recabar orden judicial de allanamiento.

La Constitución de Santa Cruz (1998)

El art. 52 dispone que la provincia tiene el dominio originario de los recursos naturales, renovables o no, existentes en su territorio, comprendiendo el suelo, el subsuelo, el mar adyacente a sus costas, su lecho, la plataforma continental y el espacio aéreo y de las sustancias minerales y fósiles; y lo ejercita con las particularidades que establece para cada uno, sin perjuicio de las facultades delegadas. Serán considerados en especial del dominio originario provincial: los yacimientos hidrocarburíferos, los recursos ictícolas y las fuentes de energía. Los recursos naturales y las fuentes de energía podrán ser explotados por empresas públicas, mixtas o privadas. El Estado ejercerá el poder de policía de conformidad a las normas que en su consecuencia se dicten.

La Constitución de Santa Fe (1962)

No hace mención expresa del poder de policía ni de la emergencia

La Constitución de Santiago del Estero (2005)

El art. 115, respecto al régimen forestal, expresa que los poderes públicos promueven el aprovechamiento racional de los bosques, resguardan la supervivencia, conservación, mejoramiento de las especies y reposición de aquellas de mayor interés, a través de la forestación y reforestación. Para alcanzar tales fines, los poderes públicos ejercen las facultades inherentes al poder de policía. La ley reglamentará la entrega a la explotación privada de las superficies boscosas, estableciendo el régimen de concesiones y su fiscalización, basado preferentemente en programas de desarrollo industrial y agropecuario. El art. 136 expresa que corresponde al Poder Legislativo, en el inc. 26: dictar los códigos y leyes orgánicas judiciales y administrativas y todo lo necesario para poner en ejercicio el poder de policía de la provincia y las facultades no delegadas a la Nación. Art. 137. Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo. En casos excepcionales podrá ser admitida para atender materias determinadas de administración o situaciones de emergencia pública. La ley de delegación deberá indicar su plazo, alcance y bases, conservando la Cámara de Diputados la potestad legislativa y las facultades de control sobre la materia delegada. La revocación de la delegación, o el vencimiento del plazo previsto, no importará revisión de las relaciones jurídicas nacidas durante la vigencia de la misma. El art. 190 dispone que el Superior Tribunal de Justicia en el inc. 11 ejercerá el poder de policía de superintendencia notarial en todo el territorio de la provincia.

La Constitución de Tierra del Fuego (1991)

El art. 79 dispone que el Estado provincial ejercerá el poder de policía sobre los puertos y aeropuertos de su jurisdicción. El art. 135 señala que el gobernador es el jefe de la administración del Estado provincial y, en el inc. 16, que le corresponde ejercer el poder de policía de la provincia y prestar el auxilio de la

fuerza pública a los tribunales de Justicia, a la Legislatura, a los municipios y a las comunas, cuando lo soliciten.

La Constitución de Tucumán (2006)

El art. 40 expresa: "Dentro de la esfera de sus atribuciones, la provincia procurará especialmente que las personas gocen de los siguientes derechos": 10º) La colegiación profesional es obligatoria. El Estado ejerce el poder de policía sobre las matrículas profesionales, que puede delegar por ley en los respectivos Colegios o Entidades Profesionales. La matriculación única por profesión será válida para el ejercicio profesional en todo el territorio de la provincia. Se reconoce el derecho de los profesionales para administrar sus propias cajas previsionales. El Art. 135 dispone que los recursos municipales se formarán con: 2º) Lo recaudado en concepto de tasas y contribución de alumbrado público, barrido y limpieza, recolección, transporte y disposición de residuos, y el producto de patentes, multas, permisos, habilitaciones y licencias, y cualquier otro ingreso que derive del ejercicio del poder de policía. Por su parte, el art. 146 establece que "el Estado reconoce la salud como derecho fundamental de la persona. Es su obligación ineludible garantizar el derecho a la salud integral pública y gratuita a todos sus habitantes, sin distinción alguna, mediante la adopción de medidas preventivas, sanitarias y sociales adecuadas. La provincia reserva para sí la potestad del poder de policía en materia de legislación y administración de salud".

Conclusiones sobre el poder de policía en las constituciones provinciales

Del relevamiento efectuado surge indubitable que la noción resulta claramente inconsistente, refiriéndose a facultades del Poder Ejecutivo provincial, en otros casos a facultades propias del Poder Legislativo o Ejecutivo provincial y, en otros, a cargo de las Municipalidades, tanto en cabeza del Intendente como del Concejo Deliberante. Desde el punto de vista de la competencia material, refiere a la policía del trabajo, de los consumidores, de salud, minera, ambiental, de los recursos naturales, de la cultura y del patrimonio cultural, de la moralidad pública y de las profesiones liberales.

Podemos extraer las siguientes conclusiones de la investigación precedentemente expuesta. En primer lugar, todas las provincias, menos tres (La Pampa, Mendoza y Santa Fe) contienen disposiciones constitucionales expresas del poder de policía, aunque todas contienen alguna referencia en materia de poder de policía, en particular en referencia a la moral y buenas costumbres como habilitación para regular derechos o, a la inversa, como ámbito exento de la autoridad de los magistrados (Legarre, 2001). Ello habla a las claras del consenso de los constituyentes provinciales sobre la existencia de dicho poder. Segundo, el poder de policía es entendido en el constitucionalismo provincial indistintamente en sus dos sentidos, amplio y restringido. Finalmente, es digno de subrayar que

el poder de policía está a cargo no sólo del Poder Legislativo, sino también por delegación en los municipios y en el Poder Ejecutivo.

Así, no existe duda sobre la existencia de dicho poder, pero tal como afirma Farrando (2007), no resulta un concepto de utilidad a los fines de la determinación de una competencia asociada a un órgano o a una materia concreta, sin perjuicio de identificarse en el ámbito del derecho constitucional provincial una clara tendencia a la inclusión del concepto de poder de policía amplio en los textos constitucionales. En particular, teniendo en consideración la multiplicidad de sujetos (ancianos, jóvenes, niños, aborígenes, personas con discapacidad, consumidor, etc.) y cantidad de bienes jurídicos cuya tutela encomienda (salud, cultura, patrimonio, seguridad social, acceso a la vivienda, recursos naturales, deporte, etc). Ello sin perjuicio del resto de consideraciones que realiza sobre la inconveniencia de la inclusión y desarrollo de la noción, en particular a la luz de la policía de emergencia.

Sí resulta verificable el concepto con mayor claridad en el ámbito de las atribuciones constitucionales de los municipios, tal como lo destaca Buj Montero (2007).

En este sentido, no podemos dejar de adherimos la posición de Pérez Hualde, Farrando y Gordillo —entre otros— respecto de la necesidad de revisar y ratificar la peligrosidad del concepto de poder de policía de emergencia, de conformidad a la jurisprudencia de la Corte Nacional (fallos *Smith, San Luis, Bustos, Galli, Massa*) y al estado de emergencia auto infligido y permanente en nuestro país (Farrando, 2007).

Dominio y jurisdicción

El concepto de "dominio" refiere a quién es el dueño de la cosa y "jurisdicción", en cambio, a la potestad de regular las relaciones jurídicas sobre la cosa (por ejemplo, reglar los usos del bien). La jurisdicción, al igual que el resto de las relaciones jurídicas de las cosas, constituye una manifestación del poder de policía

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación se ha referido a esta cuestión y ha sostenido que "dominio y jurisdicción no son conceptos equivalentes ni correlativos, pues bien pueden existir uno sin la otra y viceversa".

Nuestro texto constitucional refiere al dominio en el art. 124, al disponer que:

> 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 el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

En lo que hace a la jurisdicción provincial, que se deriva de dicho principio constitucional, la Corte ha determinado el respeto de las competencias provinciales vinculadas a lo mencionado art. 124 (Roca, Magdalena c/Provincia de Buenos Aires - La Ley 1996-B).

Asimismo, desde la óptica constitucional existen múltiples ámbitos de conexión o interferencia normativa cuyos límites y fronteras deben ser abordados con cautela a fin de evitar la arrogación de competencias propias de la jurisdicción nacional, provincial o interjurisdiccional.

A modo de ejemplo, de la diferencia entre dominio y jurisdicción en el plano constitucional aparece la referencia obligada del art. 41 de la CN que expresa las limitaciones jurisdiccionales que pesan sobre el dominio de los bienes provinciales. Así, el art. 41, tercer párrafo, establece que: "Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales".

Como dice Frías (1980), no siempre hay coincidencia entre el titular del dominio y de la jurisdicción. "(...) El dominio es el derecho real en virtud del cual una cosa se encuentra sometida a la voluntad y acción de una persona" (art. 2506, hoy art. 1941 del Código Civil y Comercial). La jurisdicción es la suma de facultades divisibles en las diversas materias de gobierno. El dominio se ejerce sobre las cosas; la jurisdicción sobre las relaciones. El dominio lleva necesariamente a la jurisdicción si nada lo limita o excluye; la jurisdicción no lleva necesariamente al dominio. Pero en última instancia, tiene más cuota de poder la jurisdicción que el dominio y este puede terminar por ser vaciado.

Luego de la reforma del Código Civil y Comercial, la referencia resulta aún más clara, de conformidad con lo dispuesto por el art. 240, que define justamente los límites al ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes y expresa:

> El ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes mencionados en las Secciones 1ª y 2ª debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva. Debe conformarse a las normas del derecho administrativo nacional y local dictadas en el interés público y no debe afectar el funcionamiento ni la sustentabilidad de los ecosistemas de la flora, la fauna, la biodiversidad, el agua, los valores culturales, el paisaje, entre otros, según los criterios previstos en la ley especial.

Por su parte el art. 241 del CCyC, al referir a la jurisdicción sostiene: "Cualquiera sea la jurisdicción en que se ejerzan los derechos, debe respetarse la normativa sobre presupuestos mínimos que resulte aplicable".

Dicha condición de necesidad, no suficiencia, supone que pueden existir ambas, las de la condición de dueño y otras que pesen en cabeza de otros sujetos. Resulta evidente que el dueño tendrá poderes jurisdiccionales sobre la cosa, pero los mismos no agotan las relaciones jurídicas que sobre él pesan.

La titularidad del dominio originario deriva en poderes jurisdiccionales para las provincias, entre ellos: 1. La facultad de emitir actos administrativos destinados a la reglamentación y regulación del uso concreto de los recursos (otorgar, revocar o hacer caducar permisos de exploración o concesiones de explotación, es decir que disponen del recurso) y controlar el correcto y pleno cumplimiento de esas reglas; 2. El derecho de obtener beneficios, que no debería limitarse a la percepción de regalías (vgr. Percepción de beneficios como aumento de actividad productiva, percepción de otros tributos provenientes de la actividad, etc.); y 3. El uso de potestades provinciales tendientes a la protección del orden público, es decir ejercer el poder de policía local (que no solo surge del texto del artículo 124 de la CN, sino también deriva de las facultades concurrentes ejercidas con la Nación en materia de poder de policía para la protección del orden público dentro de los límites de su territorio). Del mismo modo, existen poderes concurrentes de ambas órbitas en materia de fomento, medio ambiente y tributación o impositivas.

En este sentido, nuestra Corte Suprema tiene dicho en el voto del Dr. Rosatti que:

> En el diseño constitucional, la atribución del Congreso Nacional para el dictado de los Códigos Civil y Comercial procura la uniformidad normativa de estas ramas del derecho. La delegación de las provincias a la Nación para dictar esos códigos de fondo solo significa que aquellas han querido un régimen uniforme en materia de derecho privado, y resulta excesivo interpretar que, además, buscaron limitar facultades de derecho público de las que no se desprendieron en beneficio de la Nación. v) En función de su ubicación dentro del sistema jurídico argentino, las cláusulas del Código Civil y del Código Civil y Comercial de la Nación no solo no deben contradecir a la Constitución ni a los tratados internacionales sino tampoco invadir el ámbito competencial de las provincias (...) ni son los códigos superiores a las constituciones provinciales, porque son dictadas en consecuencia de la Constitución nacional, que dejó a las Provincias el poder no delegado en ella, de dictar su propia constitución (...) y regirse por sus propias instituciones locales, incluso los códigos que son institución propia, local, cuando se aplican a cosas y personas que cayeren bajo su jurisdicción (Obras de Domingo Faustino Sarmiento, 1900).

En definitiva, como lo sostuvo este Tribunal, no se puede pretender limitar el federalismo de la Constitución con el unitarismo del Código Civil (Fallos: 243: 98), habida cuenta de la preeminencia que tiene la Carta Fundamental sobre toda otra ley. Y, ante la presencia de una facultad no delegada al gobierno nacional, si el Código la hubiera rozado en forma tal que comportara una limitación, la inconstitucionalidad se hallaría en el Código Civil y no en la ley provincial que prescindiera de tal limitación.

En tal sentido, tal como se expusiera supra, el dominio ejercido por las provincias sobre sus recursos se encuentra sistémicamente entrelazado con los

artículos del propio texto constitucional y las delegaciones efectuadas al ámbito federal, siendo claramente relevantes las relaciones de transferencia competencial establecidas en el art. 75 inc. 12, 13 y concordantes, en el art. 41 y en el art. 127 de la Carta Magna. La correcta y balanceada interpretación permite un equilibrio del sistema federal que supone su condición de permanencia.

Con indudable acierto, Zuccherino y Moreno Rithner (2007) explican que, aunque las facultades implícitas —por un lado— no pueden dejar de existir so pena de tornar impracticables las facultades delegadas, desde otro punto de vista, ellas no deben tener un alcance amplio, ya que ello comprometería seriamente las autonomías estaduales, y con esto la propia estructura del Estado federal. De ahí que, según afirman, su interpretación y manejo supone la sutileza de encontrarles la faceta más amplia dentro de un marco obligatoriamente restrictivo. En tal concepto, sostienen que estas facultades suponen una vigilancia permanente para mantener un delicado equilibrio, pues si se manejan con exceso, la muerte del federalismo es una realidad presumible, y si se ocupan por defecto, el gobierno federal entraría en una anomia o imposibilidad de ejercicio.

Es en consecuencia en dicho espacio y forma de solución de los conflictos donde deberemos acudir para desentrañar el correcto ejercicio de las competencias por la Nación o las provincias. Desde esta óptica, la expansión de los criterios expuestos en el art. 41 no puede invalidar la reserva efectuada en el art. 121 del texto constitucional, debiendo la exégesis enfocarse en dichas restricciones de base.

En tal entendimiento, confiamos en la aplicación del federalismo de concertación y cooperación, fundado en la buena fe de las partes y en el acuerdo interjurisdiccional, como regla de solución de diferendos.

Relaciones interprovinciales e interjurisdiccionales derivadas del dominio originario

En la configuración constitucional argentina, las relaciones interprovinciales son competencia provincial, conforme el art. 121 y 124, teniendo su contrapeso en las previsiones de los arts. 75 inc. 19 y 30, 127 y 128 de la Constitución.

Desde un punto de vista histórico, las relaciones interprovinciales se configuraron a partir de los tratados interprovinciales desde la época de la colonia. Así, tal como explican Tau Anzoátegui y Martiré (2005), disuelta la autoridad nacional en 1820 y establecidas las provincias argentinas, el régimen de los pactos adquirió una señalada trascendencia, respondiendo a dos objetivos fundamentales: uno permanente, el de ratificar la cohesión nacional y llegar a la sanción de una Constitución federativa; y el otro, eminentemente práctico y circunstancial, resolver los problemas inmediatos de la guerra, como el comercio de mercaderías y armas, los impuestos aduaneros, la navegación de los ríos, los límites territoriales y la extradición de los delincuentes y desertores.

Casi 50 acuerdos se suscriben en esta etapa, entre los que pueden mencionarse los siguientes: *El Tratado de Pilar*, celebrado en 1820, en la Capilla del Pilar, entre Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos. Dentro de sus objetivos se encontraba la finalización de la guerra entre estas provincias y, además, reconocía la autonomía provincial y el sistema federal de gobierno. *El Pacto de Vinará*, celebrado en 1821, en la localidad de Vinará, entre Tucumán y Santiago del Estero, fue un pacto de paz, amistad y de libre comercio. Este acuerdo se renovó en los años posteriores. *El Tratado del Cuadrilátero*, celebrado en 1822, en la ciudad de Santa Fe, entre Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes. En el mismo se estableció la paz, la amistad y la unión permanente entre estas provincias como condiciones de libertad y de igualdad entre ellas. *El Pacto Multilateral de Córdoba,* celebrado en mayo de 1827 por Córdoba, Mendoza, Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes, Santiago del Estero, La Rioja, Salta, San Juan, San Luis y la Banda Oriental. Los integrantes de este acuerdo formaron un equipo ofensivo para los ataques internos y externos, rechazando la Constitución "unitaria" de 1826. A la par, propiciaban la organización del país bajo el sistema federal. *El Tratado de Huanacache,* o *Guanacache*, celebrado en 1827, en la localidad de Guanacache, entre San Juan, Mendoza y San Luis. El mismo versaba sobre cuestiones de paz, vínculos recíprocos entre estas provincias y, también, sobre la asistencia en el conflicto bélico con Brasil. *El Pacto Federal de 1831*, que configuró un importante paso hacia la unidad nacional y, además, constituyó una alianza ofensiva y defensiva de las partes firmantes, frente a las posibles invasiones externas o internas. A partir de este Pacto se instaura el régimen confederal, donde las provincias se reconocían, recíprocamente, la libertad, independencia, representación y derechos, suscriptos por las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe. Luego, se sumaron Corrientes, Mendoza, Córdoba, Santiago del Estero, La Rioja, San Luis, San Juan, Salta, Tucumán y Catamarca.

La relevancia de los tratados como base del sistema federal argentino se cristaliza en el preámbulo de la Constitución de 1853, que reconoce el valor de estos pactos preexistentes al citarlos a su inicio expresamente.

El llamado principio federal importa la división de los poderes entre las autoridades generales y regionales, cada una de las cuales, en su propia esfera, debe actuar coordinada con las otras, aunque a la vez independiente de ellas. Es lo que la jurisprudencia norteamericana primero, y luego la argentina, definirían como una unión indestructible de Estados indestructibles.

De esta afirmación surge la necesidad de establecer relaciones propias de la subordinación (ordenamientos locales acorde al ordenamiento federal), de participación (el Senado, los entes reguladores nacionales) y de cooperación (en cuanto cada ámbito presenta sus propias competencias, pero que el "sistema federal" exige aplicar coordinadamente). A estas relaciones se adicionan las concertadas, que implican acordar inter jurisdiccionalmente aquellas cuestiones que, sin vulnerar la Constitución, hallan sitio para resolverse contractualmente.

Ello supone que estas últimas se encuentran en continuo cambio y evolución, características propias del federalismo.

Así, se observa la voluntad de incrementar los poderes no siempre precisos de unos y otros órganos, en el afán de unos por expandirse y el de otros por protegerse y conservar los propios, llevando —en nuestra opinión— a una indebida concentración de poder por los órganos nacionales, frente a una tibia exigencia de devolución de poderes a los órganos locales. Dicha tensión se verifica también en las relaciones de coordinación y cooperación interestatal, desbalanceando el sistema federal

Así, el mecanismo propio de las relaciones interprovinciales es el del derecho intrafederal, el cual se define como aquel que se compone por las relaciones de las provincias con el Estado federal y de las relaciones interprovinciales, permitiendo así su distinción del derecho federal (propio de los órganos federales) y provincial (propio de los órganos locales). Su contenido incluye las normas de naturaleza interjurisdiccional, como tratados o "leyes-convenio".

La Corte Suprema de la Nación Argentina en *Asociación de Grandes Usuarios de Energía Eléctrica de la República Argentina (AGUEERA) c/ Buenos Aires, Provincia de y otros/acción declarativa, sentencia* (1999), ha observado esta manifestación del derecho intrafederal al entender que:

> El Pacto Federal, como las demás creaciones legales del Federalismo de concertación, configura el Derecho intrafederal y se incorpora, una vez ratificado por la legislatura, al Derecho público interno de cada Estado provincial, aunque con la diversa jerarquía que le otorga su condición de ser expresión de la voluntad común de los órganos superiores de nuestra organización constitucional: Nación y provincias.

En tal sentido, las relaciones permiten avizorar que la convivencia no necesariamente será pacífica, tal como advierte Rosatti, y:

> (...) Por ello, ante el inevitable surgimiento de desentendimientos e, incluso, hostilidades entre las provincias en el ejercicio de los poderes no delegados que son el resultado del reconocimiento de su autonomía, a fin de garantizar la supervivencia del sistema federal en cuanto 'unión indestructible de Estados indestructibles' (USSC, Texas v. White, 1869), debe mantenerse frente a la existencia de tensiones en las relaciones interjurisdiccionales, que es necesario asumir una percepción conjuntiva o cooperativa, propia de un federalismo de concertación, que supere los enfoques disyuntivos o separatistas.
>
> Siendo el federalismo un sistema cultural de convivencia, cuyas partes integrantes no actúan aisladamente, sino que interactúan en orden a una finalidad que explica su existencia y funcionamiento, el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas debe ser ponderado como una interacción articulada. En ese sentido se ha pronunciado el Tribunal al sostener que "el sistema federal importa asignación de competencia a las jurisdicciones federal y provincial; ello no implica, por cierto, subordinación

> de los estados particulares al gobierno central, pero sí coordinación de esfuerzos y funciones dirigidos al bien común general, tarea en la que ambos han de colaborar, para la consecución eficaz de aquel fin; no debe verse aquí enfrentamientos de poderes, sino unión de ellos en vista a metas comunes (Fallos: 330: 4564, considerando 11 in fine y Fallos: 304: 1186; 305: 1847; 322: 2862; 327: 5012, entre otros).
>
> La funcionalidad del sistema federal constitucional argentino se funda en el principio de lealtad federal o buena fe federal, conforme al cual en el juego armónico y dual de competencias federales y provinciales que, para su deslinde riguroso, puede ofrecer duda, debe evitarse que tanto el gobierno federal como las provincias abusen en el ejercicio de esas competencias, tanto si son propias como si son compartidas o concurrentes; implica asumir una conducta federal leal, que tome en consideración los intereses del conjunto federativo, para alcanzar cooperativamente la funcionalidad de la estructura federal *in totum* (Bidart Campos, Germán, "Tratado elemental de derecho constitucional argentino", Ed. Ediar, 2007, Tomo I A, pág. 695) (En Considerando 6, Fallos: 340:1645).

Surge así como instrumento de cooperación derivado de las previsiones expresamente establecidas en el art. 122 CN, que prevé que las provincias se den sus propias instituciones y se rijan por ellas, sin intervención del gobierno federal. Con ello, el orden institucional y jurisdiccional local es un principio excluido de la facultad delegada.

En tal entendimiento, se destacan los pactos intrafederales en materia de recursos naturales compartidos, entre otros, creando organismos de administración conjunta o coordinada, como herramienta de solución de conflictos, de la cual dan cuenta los mecanismos propios de solución de controversias acordados entre las provincias condóminas, estableciendo como procedimiento de creación un tratado interprovincial, que requiere la ratificación de las respectivas legislaturas provinciales.

Así, recapitulando, cabe tener presente que las relaciones interprovinciales o interjurisdiccionales se regirán conforme los principios de acuerdo interestadual, fundados en los principios de *pacta sunt servanda*, cooperación, coordinación, de uso equitativo y razonable de los recursos compartidos, la tutela de no causar perjuicio sensible, cooperar y negociar, e informar.

Bibliografía consultada

Abalos, M.G. (2013), *Semblanza del federalismo argentin*o. Primer Seminario Internacional de Cooperación Judicial Argentino - Chilena; Libro de ponencias. Imprenta Oficial del Poder Judicial de Mendoza.

Abalos, M.G. (2015), *Armonización tributaria y derecho intrafederal: consideraciones críticas*. Suplemento de Derecho Constitucional. El Derecho.

Abalos, M.G. y Vinassa, F. (2019), *Influencia del consenso fiscal en provincias y municipios*, LL. 2019 - A.

Abalos, M.G. (2019), Autonomías provinciales: competencias y recursos; en *A 25 años de la reforma constitucional de 1994*. Suplemento de La Ley.

Abalos, M.G. (2021), *Lecciones de federalismo. Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires y facultades concurrentes en la interpretación jurisprudencial*. Suplemento de Derecho Constitucional E.D.

Abalos, M.G. (2021), El sistema fiscal federal en el programa constitucional, en Juan Manuel Alvarez Echagüe (Director). *Tributación Local. Estudio integral y sistemático de la fiscalidad provincial y municipal. A 20 años del Seminario Internacional de Tributación Local, Dr. José O. Casás*; Ad Hoc, Tomo I.

Abalos, M.G. (2023), *Federalismo y potestades tributarias locales: evolución y desafíos,* Revista Política Austral; volumen 2. Número 1. Enero - junio 2023.

Arias, S. I. (2022), *Derechos de los pueblos indígenas. Una propuesta en materia de políticas públicas.* Editorial Assisi.

Altavilla, C. (2021), *Derecho intrafederal y los nuevos estándares en las relaciones fiscales intergubernamentales en el federalismo argentino. Un análisis a 25 años de la reforma constitucional nacional (1994-2019*). https://doi.org/10.22201/iij.24484881e.2020.43.15178

Barrera Buteler, G. (1996), *Provincias y Nación*. Editorial Ciudad Argentina.

Bas, A.M. (1972), *El derecho federal argentino. Nación y provincias*. Editorial Abeledo, 2 tomos.

Bidart Campos, G.J. (1996), *Manual de la Constitución Reformada*. Ediar.

Bielsa, R. (1947), *Derecho Administrativo.* Tomo 4, 4ª edición. El Ateneo.

Bravo, P. (2012), *Pueblos originarios. Aportes para la construcción de una sociedad multicultural.* Editorial Ediar.

Bulit Goñi, E. G. (2009), *Constitución Nacional y Tributaria Local*. Editorial Ad-Hoc.

Buj Montero, M. (2007), *El poder de policía municipal en las constituciones provinciales*. Derecho Público Provincial y Municipal. 2° Edición. Editorial La Ley.

Casás, J. O. (1996), *El laberinto de la Coparticipación.* PET N° 107.

Castorina de Tarquini, M. C. (1997), *Federalismo e Integración*. Editorial Ediar.

Castorina de Tarquini, M.C. (2004), La provincia y la región. En Pérez Guilhou, D. y otro, *Derecho Público Provincial y Municipal. 2da. Ed. Actualizada; tomo I*. Editorial La Ley.

Catalano, E. (1997), *Código de Minería comentado*. Editorial Zavalía.

Esaín, J. A. (4 de abril de 2019), *El control de complementariedad*. En La Ley.

Esaín, J. A. (2008), *Competencias ambientales*. Editorial Abeledo Perrot.

Esaín, J.A. (2004), *El federalismo ambiental. Reparto de competencias legislativas en materia ambiental en la Constitución Nacional y la Ley 25.675 General del Ambiente*. Editorial Lexis Nexis.

Farrando, I. (2007), Poder de policía y derecho público provincial. En *Derecho Público Provincial y Municipal. 2 °Ed Actualizada Vol III*. Editorial La Ley.

Frías, P. J. (1980), *Introducción al Derecho Público Provincial*. Editorial Depalma.

Frías, P. J. (2000), La región y los convenios internacionales de las provincias. En *El derecho constitucional del siglo XXI.* Editorial Ediar.

García Vizcaíno, (2016), C. *Manual de Derecho Tributario*. Editorial Abeledo Perrot.

Gelli, M. A. (2018), *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada*. *Quinta Edición ampliada y actualizada*. Editorial La Ley.

Gordillo, A. (1967), *Derecho Administrativo de la Economía*. Macchi.

Gordillo, A. *Tratado de Derecho Administrativo.* Fundación de Derecho Administrativo, 3° edición. https://www.gordillo.com/pdf_tomo2/capitulo5.pdf

Gordillo, A, Loianno, A, Flax, G. y otros. (2005), *Derechos Humanos.* Fundación de Derecho Administrativo.

Hernández, A. M. (2010), *La coparticipación impositiva federal*. La Ley.

Hernández, A. M. (2015), *Propuestas para fortalecer el federalismo argentino*. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Instituto de Federalismo.

Hernández; A. M. (2023), *Federalismo y Constitucionalismo Provincial*. Editorial Abeledo Perrot. Segunda edición.

Jarach, D. (1993), *Finanzas públicas y derecho tributario*. *2da. reimpresión.* Cangallo.

Legarre, S. (2001), *Poder de policía (historia, jurisprudencia, doctrina).* La Ley, 2000-A.

Linares Quintana, S. (1978), *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional. 2ª edición*. Alfa.

Manili, P. (2018), *Establecimientos de utilidad nacional*. Editorial Astrea.

Mathus Escorihuela, M. (director) (2006), *Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales*. Artes Gráficas Unión.

Mercado Luna, R. (1980), *Derecho Constitucional*. Editorial Astrea.

Pérez Hualde, A. (2014), *Los organismos federales de control en la Constitución: de servicios públicos y fiscal*. RAP.

Recalde, M. C. (2019), *El desarrollo como derecho humano*. Editorial Astrea.

Spisso, R. (2023), *Derecho Constitucional Tributario. 8va. Edición.* Editorial Abeledo Perrot.

Tau Anzoátegui, V. y Martiré, E. (2005), *Manual de historia de las instituciones argentinas.* Librería Histórico.

Urrejola; G. (2020), *El derecho a la salud en el federalismo argentino: breves consideraciones*. Suplemento de Derecho Constitucional. El Derecho.

Vanossi, J. R. (2013), *Federalismo fiscal argentino. Aspectos constitucionales*. La Ley.

Villach, A. (2019), *Las provincias y los convenios internacionales: Análisis, caracterización y aportes*. El Derecho Constitucional.

Wajntraub, J. H. (2017), *Régimen Jurídico del Consumidor comentado*. Editorial Rubinzal Culzoni.

Zorraquín Becú, H. (1958), *El federalismo argentino*, Abeledo Perrot.

CAPÍTULO CUARTO

EL ESTADO PROVINCIAL. EL CONSTITUCIONALISMO EN LAS PROVINCIAS

Cynthia Romero

1. El Estado provincial. Elementos constitutivos. El territorio provincial. 2. La autonomía provincial. Evolución, alcances y límites. 3. El poder constituyente provincial. Concepto. Clasificación. Límites. Titularidad. Los diferentes sistemas de reformas o enmiendas a las constituciones provinciales en Argentina. La inconstitucionalidad de una reforma constitucional provincial. 4. La intervención federal. Historia y evolución del instituto

1. El Estado provincial. Elementos constitutivos. El territorio provincial

Nuestra Nación se organiza como un Estado federal. Esto quiere decir que uno de sus elementos, el poder, se encuentra descentralizado en el territorio. A su vez, a estas esferas de poder subnacional las conocemos como provincias o Estados provinciales, diferenciándose del Estado federal.

La Constitución Nacional menciona a las provincias en numerosos artículos, pero se destacan principalmente el art. 5, en donde se hace el primer reconocimiento a las autonomías provinciales y los requisitos para gozar de ella, y el Título II referido a los Gobiernos de Provincia, en donde se consagran algunos de los principales acuerdos de la reforma constitucional de 1994 para diseñar un federalismo moderno y de bases cooperativas.

De la lectura concordada de estas disposiciones podemos realizar una primera conclusión y es que las provincias son autónomas. Ello no obsta que también, en el marco de las competencias propias conservadas, gozan de soberanía. Esta mirada se aleja de enfoques anticuados que sostenían que la soberanía era un atributo exclusivo del Estado nacional. En la actualidad la postura predominante en el estudio de los federalismos actuales es la idea de esferas de soberanía compartidas entre los diferentes niveles de gobierno de un Estado federal. Sobre el tema remitimos al análisis que se hace del mismo en el capítulo primero de esta obra.

Las provincias, dotadas de autonomía por la CN, cuentan con cada uno de los elementos que conforman un Estado (población, poder y territorio) y en base a ellos pueden analizarse.

Si bien todos entendemos de qué hablamos y nos representamos qué son las provincias, a poco que pensamos en la idea nos vemos impedidos de dar una definición precisa y caemos en la cuenta de que no siempre se utilizó tal palabra para hablar de la misma idea. Así, el término provincia se usó durante el período colonial como una división administrativa del gobierno español de ultramar; luego, en el proceso de Declaración de Independencia las primeras provincias gozaban de sus propias instituciones y no reconocían un gobierno superior, una vez disuelto el primer ensayo de gobierno nacional; mientras que con posterioridad pasan a ser unidades indestructibles insertas en una unidad también indestructible, que es el Estado federal.

Antes del año 1853 existían ya 14 provincias en nuestro territorio (Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán); y si bien se debatió si eran realmente Estados independientes, sí se puede afirmar que no tenían las características que tienen las provincias en la actualidad. Sin embargo, ese estudio excede los límites de esta obra, y se menciona a los fines de dejar sentado cómo fue utilizado el término provincia.

Así llegamos a la concepción de la provincia actual, luego de conformado el Estado Federal, donde claramente podemos afirmar que se trata de un sujeto de derecho público autónomo.

Elementos constitutivos. Población

La población está conformada por las y los habitantes del territorio provincial. Este elemento en particular suele ser muy significativo y distintivo cuando hablamos de la población como elemento del Estado federal, ya que entre diferentes naciones existen rasgos muy característicos que hacen a la esencia y al origen de cada pueblo. Como elemento de los Estados provinciales las diferencias se relativizan, ya que tenemos en general características propias de toda la Nación Argentina.

Con relación al reparto de competencias entre las provincias y el gobierno federal, debemos considerar que al Estado federal se le ha delegado la facultad de legislar en materia de ciudadanía y naturalización, esto es, determinar bajo qué condiciones una persona será reconocida como natural del Estado argentino, cuándo un extranjero puede adquirir la ciudadanía, o bajo qué condiciones puede permanecer en el país sin ser natural de este.

Por su parte, las provincias se han reservado las facultades para determinar qué condiciones se le exigirán a su población para poder, por ejemplo, acceder a cargos electivos o disfrutar de algunos servicios que brinde exclusivamente la provincia en su territorio. En esta línea, por ejemplo, la Constitución

de Catamarca exige como requisito para poder ser gobernador/a de la provincia una residencia inmediata de cuatro años en su territorio para los nativos de ella y de diez años, para los que no lo fueren; exceptuando el caso de que la ausencia haya sido motivada por servicios públicos de la Nación o de la provincia (art 131, inc. 5).

Un tratamiento específico ha merecido el delicado tema de nuestras comunidades indígenas dentro de los territorios provinciales, que sí presentan costumbres y una cultura propia arraigada de antaño, y es lo que las diferencia marcadamente del resto de la población provincial. La reforma de 1994 hizo un reconocimiento intergeneracional de su preexistencia y defendió enfáticamente la idea del multiculturalismo y la defensa de las raíces identitarias de los primeros pobladores de nuestro territorio.

Con respecto a la distribución de competencias en la materia, el nuevo inc. 17 del art. 75 de la CN dispone:

> Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten.

Al final de la norma se expone con claridad la naturaleza concurrente de este objetivo constitucional, al señalar que "las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones". Por lo que esta parte de la población debe ser concurrentemente protegida por ambos niveles de gobierno, e incluso extensivamente, por el gobierno municipal.

Sin embargo, no existe un adecuado abordaje constitucional del tema en la Provincia de Catamarca, tal como adelantamos en la primera parte de este mismo capítulo. Seguramente una futura reforma a la Constitución provincial debiera alinearla con los preceptos vertidos en la CN. Por otra parte, los gobiernos provinciales deben avanzar en legislación local y en políticas públicas que materialicen los objetivos constitucionales expresados en la cláusula del art. 75, inc. 17.

Poder

Cuando hablamos del poder hacemos referencia al *imperium*, fuerza o coacción del Estado que se hace efectiva en cualquiera de los órganos donde este desenvuelve su actividad. Así puede explicarse que el poder es uno solo y lo que se divide son las funciones que su ejercicio conlleva.

La división que hace nuestra Constitución respecto a los poderes del Estado en Ejecutivo, Legislativo y Judicial podría llevarnos a pensar que lo

afirmado no es tan cierto. Sin embargo, ello resulta de un empleo inadecuado del término poder, ya que el *imperium* del Estado es uno y se ejerce a través de los órganos que tienen funciones específicas asignadas por la Constitución. Así, el Ejecutivo deberá encargarse de administrar, el Legislativo de legislar y el Judicial de impartir justicia. De esta manera, en términos institucionales, el poder es la manifestación concreta de la actividad estatal especializada según normas de atribución de competencia: en tal sentido suele hablarse —como lo hace la Constitución Nacional— de Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial (Rosatti, 2010:53).

Este poder, como elemento del Estado provincial, presenta límites que están dados por la Constitución Nacional y por la Constitución provincial, y por ello deberá organizarse bajo la forma representativa, republicana y federal y respetando las declaraciones, derechos y garantías que nuestra norma fundamental dispone.

Cuando hablamos de forma de gobierno representativa, debemos relacionarlo con la democracia, y ello nos lleva inmediatamente a pensar en la afirmación del art. 22 de la CN de que el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución, tema ya analizado en este capítulo.

La forma republicana de gobierno, por su parte, se refiere a la teoría política que propone la necesidad de evitar la concentración del poder público en una sola persona u órgano, propugnando su canalización por medio de instituciones objetivas que se especialicen funcionalmente y se controlen recíprocamente. Los requisitos que debemos tener en cuenta para que podamos hablar de una república, son importantes de mencionar porque van a estar relacionados con los límites del poder constituyente de segundo grado y las condiciones para asegurar la autonomía de las provincias, temas que serán desarrollados más adelante. Entre los requisitos para la existencia de una república podemos mencionar a la división de poderes, entendida como división de funciones atribuidas a los órganos constitucionales, de manera tal estos sean independientes pero se controlen recíprocamente a modos de frenos y contrapesos; el origen popular del poder; la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos; la idoneidad como requisito para el acceso a los cargos públicos; la periodicidad de las funciones, a fines de que quien acceda a un cargo electivo cuente con un período de tiempo que le permita cumplir con la voluntad del pueblo que lo ha elegido para representarlo, pero que no sea tan extenso como para que se perpetúe en el mismo y ello pueda conducir a que sirva a otros intereses; la responsabilidad de los funcionarios por sus actos en el ejercicio de la función pública, ya que son mandatarios del soberano; el control de los gobernantes; y finalmente, la publicidad de los actos de gobierno.

El otro elemento vinculado con el poder es la organización de todo nuestro territorio bajo un formato federativo, lo que impone a las provincias el reconocimiento de la autonomía de sus municipios y la obligación de brindar aportes

financieros suficientes para que los gobiernos locales de su territorio puedan llevar adelante sus principales misiones y cometidos.

El territorio provincial

El Estado Nacional tiene unidad territorial y está integrado por las 23 provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el territorio de las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur, sujetas al conflicto con la Corona Británica (Disposición transitoria primera de la CN), y los espacios marítimos e insulares.

A su vez, el territorio de las provincias está integrado por el suelo, el subsuelo, el mar territorial, su plataforma continental y el espacio aéreo (estos últimos puntos, con las limitaciones que les impone el derecho internacional) y la integridad de su territorio se encuentra garantizada por la Constitución Nacional en virtud del art. 3, que establece requisitos para el caso de cesión de territorios a federalizar, y el art. 13, que establece las pautas para crear nuevas provincias (cláusula de la indestructibilidad de las provincias).

Así vemos que nuestro Estado federal es, efectivamente, una unión indestructible de Estados indestructibles.

Para Haro (2011: 172-173), la garantía de integridad territorial no es absoluta, y explica la razón al afirmar que el gobierno federal tiene la facultad de arreglar los límites del territorio de la Nación —con lo cual se afecta el de una o más provincias— y fijar los de las provincias (art. 75, inc. 15); como así también ejercer jurisdicción en los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República (art. 75, inc. 30), respetando el poder de policía e imposición de las provincias.

Debemos señalar, no obstante, que la reforma constitucional de 1994 reafirma el amplio espacio de las competencias compartidas y concurrentes, en donde el gobierno federal y las provincias deben manifestar su voluntad común y conjunta para decisiones de tal envergadura, elemento esencial de los modernos federalismos de concertación o de competencias entrelazadas.

Límites

En este punto podemos distinguir dos casos: el de las provincias históricas y las provincias nuevas. Provincias históricas son aquellas preexistentes a la Constitución Nacional de 1853 y que ya tenían relativamente definidos sus actuales límites, y se incorporaron con estos a formar parte del Estado federal. Por otra parte, las nuevas provincias son aquellas que se incorporaron luego del dictado de la norma constitucional., principalmente en los años cincuenta del siglo pasado, donde se lleva adelante la provincialización de los denominados territorios nacionales. En el caso de estas, para fijar los límites territoriales hay que seguir las pautas establecidas en el art. 75, inc. 15, que establece que corresponde

al Congreso Nacional fijar los límites provinciales. Sin embargo, nada impide que puedan establecerse en base a pautas previamente consensuadas entre los territorios interesados.

La ley 17.324 (modificada por ley 21.583) creó la Comisión Nacional de Límites Interprovinciales para facilitar que las provincias pudieran acordar los límites como mecanismo previo a la necesaria intervención del Congreso, que es el órgano con competencia constitucional a tal fin.

Las controversias de interpretación que surjan respecto a los límites territoriales entre provincias constituyen materia de competencia originaria de la CSJN, no implicando en ninguno de los casos la modificación de estos.

Cesión de territorio y formación de nuevas provincias

Conforme el art. 3 de la CN, el Congreso tiene facultad para declarar la localización de la capital de la República, siendo condición necesaria para ello que ese territorio elegido sea cedido a la Nación por la provincia en la que se ubica. La cesión del territorio debe ser aprobada por la Legislatura provincial interesada. Para esto, las constituciones provinciales autorizan a las legislaturas para disponer la cesión de parte de su territorio, generalmente con mayorías agravadas e incluso con consultas previas al cuerpo electoral provincial.

Por su parte, del análisis del art. 13 y 75 inc. 15 de la CN, surge la posibilidad de que se creen nuevas provincias. Ello puede suceder:

- Por incorporación: en este caso una entidad política y jurídicamente organizada que no forma parte del Estado Nacional decide formar parte de este. Para admitir a esta nueva provincia debe celebrarse un acuerdo de incorporación;
- Por creación: en este caso tenemos una entidad política y jurídicamente organizada, pero que forma parte del Estado Nacional y se erige como una nueva provincia. Dentro de este punto puede ser que una provincia se erija dentro del territorio de otra u otras, que una provincia se divida, o que de dos o más provincias se conforme una sola. En todos los casos se requiere no solo una ley del Congreso, sino también la aprobación de las legislaturas de las provincias involucradas.

También podría suceder que se erijan provincias dentro de territorios nacionales, facultad que le corresponde al Congreso. Esta modalidad fue la utilizada para crear las nueve provincias que surgieron luego de creado el Estado federal, a través de las llamadas leyes de provincialización. Sobre lo que eran territorios nacionales se crearon las provincias de: Chaco y La Pampa (Ley 14.037 de 1951), Misiones (Ley 14.294 de 1956), Formosa,

Neuquén, Rio Negro, Chubut y Santa Cruz (Ley 14.408 de 1955) y Tierra del Fuego (Ley 23.775 de 1990). Ya no quedan territorios nacionales sin provincializar en el país.

2. La autonomía provincial. Evolución, alcances y límites

La autonomía entendida como capacidad de autogobierno es un atributo esencial de los Estados federales. En todo modelo estadual descentralizado coexisten dos o más niveles de gobierno que gozan de este atributo a partir de la distribución constitucional de las competencias y funciones de cada uno de ellos. En función de ella, los gobiernos subnacionales gozan de un poder de legislación y jurisdicción acotado a sus propias competencias y de la capacidad de diseñar sus propias instituciones, regirse en base a ellas y elegir sus propias autoridades de gobierno.

González Calderón (1923) ha sostenido que:

> La autonomía es el poder efectivo de organizar el gobierno local en las condiciones de la Constitución de la República, dándose las instituciones adecuadas al efecto, rigiéndose por ellas, exclusivas de elegir sus autoridades públicas, independientemente del gobierno federal, de regular el desempeño de sus funciones y en la capacidad de desarrollar dentro de su territorio el impero jurisdiccional por leyes y otros estatutos, con relación a todo asunto no comprendido entre los que la Constitución ha acordado al gobierno federal y en las facultades concurrentes que les incumbe.

La autonomía de las provincias está reconocida y garantizada en la Ley Suprema en sus arts. 5, 121 y 123. Mientras que el art. 121 de la CN consagra la autonomía provincial, el art. 5 fija las pautas que los Estados provinciales deben cumplir al momento de dictar su Constitución, para que así el gobierno federal garantice dicha autonomía. Finalmente, el art. 123 de la CN se complementa con el art. 5, estableciendo que cada provincia dicta su propia Constitución, garantizando el régimen de la autonomía municipal en su territorio.

Analizando el art. 5 de la CN podemos desentrañar los requisitos para la que las provincias puedan gozar del atributo de la autonomía, siendo estos:

a. Respetar el sistema representativo y republicano.
   Hablar de sistema representativo es hablar del art. 22 de la CN, que establece que el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. El sistema republicano implica que se reconozca la soberanía popular, igualdad de los ciudadanos, separación y equilibrio de poderes, periodicidad de los mandatos electivos, publicidad y control de los actos de gobierno,

libertad de prensa y responsabilidad de los funcionarios públicos (Hernández et al: 2020).
El requisito consiste en seguir el sistema dentro de los lineamientos generales, y luego las provincias pueden organizar y crear institutos acordes a sus realidades locales, por ejemplo, respetando la división de poderes y la existencia del Poder Legislativo, pudiendo disentirse con el modelo nacional y fijar un sistema unicameral. Es lo que habitualmente se denomina "margen de apreciación local".

b. Respetar los principios, declaraciones y garantías establecidas en la CN.
Se establecen así estándares y un piso mínimo del cual no se pueden apartar las provincias, pero sin que ello constituya un techo, dado que está permitido que las mismas puedan reconocer más derechos y garantías para sus ciudadanos y ciudadanas, o complementar los existentes adaptándolos a las particularidades de la realidad local.

c. Asegurar la administración de justicia.
La administración de justicia resulta fundamental, pues entraña una función pública que no puede ser privatizada, al ser una misión exclusiva del Estado. Constituye un servicio público y garantiza el derecho de acceso a la jurisdicción. De esta forma, lo que se requiere es que se organice el Poder Judicial en cada jurisdicción provincial como requisito para gozar de la autonomía.

d. Asegurar el régimen municipal.
La atribución de crear municipios y de establecer sus regímenes legales es competencia de los gobiernos de provincia. La pauta del art. 5 de la CN se vio reforzada con la reforma constitucional de 1994, a partir de la introducción del art. 123, que impone la existencia del gobierno municipal autónomo en sus dimensiones institucional, política, administrativa, económica y financiera. Las provincias reglan su alcance y límites a cambio de garantizar la viabilidad del municipio en las dimensiones explicitadas en la norma constitucional.

e. Asegurar la educación primaria.
La redacción originaria refería a que la misma debía ser gratuita. Sin embargo, en 1860 se planteó el inconveniente de que no todos los gobiernos de provincia estaban en condiciones de asegurar esa gratuidad y, por ende, se sacó el término gratuita a pedido de los gobernadores. No obstante, es importante destacar la relevancia que el diseño constitucional ha dado desde sus orígenes a la educación pública y a la responsabilidad estatal en la materia.

3. El poder constituyente provincial

Concepto

Linares Quintana (1978: 405) define al poder constituyente como la facultad soberana del pueblo a darse su ordenamiento jurídico y político fundamental originario por medio de una Constitución y a revisar esta total o parcialmente cuando sea necesario. Consiste en el poder de dictarse una Constitución en base al principio de la soberanía popular y de reformarla conforme a las necesidades y al cambio que atraviesa a nuestras sociedades.

Debemos recordar que en este punto se aplica la teoría general del derecho constitucional en lo que hace al poder constituyente, ya que esta materia es, al fin y al cabo, un estudio del derecho constitucional de las provincias.

Clasificación

El poder constituyente ha sido clasificado según diversos autores, de conformidad a las siguientes pautas:

- Según su aparición o jerarquía se puede distinguir entre originario y derivado.
  Será originario cuando se lo utilice para el dictado de la primera norma fundamental en una sociedad que no la tenía sino hasta ese momento, dando origen al Estado de derecho. Será derivado cuando se lo ejerce para reformar la Constitución ya existente, y conforme al procedimiento que ella misma establezca.

- Según su manifestación, distinguimos entre formal y material.
  Poder constituyente formal será aquel que se ejerce de conformidad con los procedimientos establecidos para la sanción de normas constitucionales, ya sea que se trate de aquellos que forjaron el proceso constituyente originario, como los que establece la Constitución para ejercer el poder constituyente derivado. Poder constituyente material será el que produce pautas, criterios y normaciones que alcanzan ejemplaridad sobre cuestiones fundamentales del Estado, siempre en materia constitucional, y que puede surgir de los poderes constituidos, de la jurisprudencia de la CSJN o de las instituciones supremas del Estado.

- Según el grado del poder, teniendo en cuenta nuestra organización federal.
  De primer grado: cuando es ejercido por el Estado federal, en este caso será central, soberano y no reconocerá ningún grado de poder sobre él. De segundo grado: cuando es ejercido por el Estado provincial, y en este caso será local, autónomo y deberá reconocer por encima de

él al poder constituyente de primer grado. Finalmente, de tercer grado cuando es ejercido por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de cuarto grado cuando es ejercido por los gobiernos municipales del país. En este último caso, conforme las disposiciones de las diferentes constituciones provinciales.

Estas clasificaciones podrán combinarse de manera que coexistan un poder constituyente originario de primer grado, del cual surgió la Constitución Nacional de 1853, y un poder constituyente originario de segundo grado, del cual surgieron las diferentes constituciones provinciales. Debe señalarse al respecto que, aun cuando se trata en ambos casos de poder constituyente originario, uno de ellos es de segundo grado y, por ende, estará subordinado al de primer grado. De hecho, las constituciones provinciales preexistentes a 1853, como la de Catamarca, tuvieron que ser reformadas y adecuarse para respetar el poder constituyente originario puesto en marcha con la Constitución de 1853.

Límites

En este punto tendremos en cuenta las clasificaciones mencionadas.
Con respeto a los grados, siempre el poder constituyente de segundo grado tendrá como límite al de primer grado, y el de tercer grado a los dos anteriores y así sucesivamente. Por ejemplo, al reformar las constituciones provinciales (derivado de segundo grado) se deben respetar no solo las pautas existentes en la Constitución provincial a reformar, sino también las pautas de la Constitución Nacional.

Por otro lado, si bien la esencia del poder constituyente originario y derivado es la misma, los límites varían en uno y otro caso.

En relación a los límites del poder constituyente originario, en principio se podría decir que este poder es ilimitado, ya que no existe ninguna norma de derecho positivo previa que determine qué contenidos o qué procedimiento seguir para ejercerlo (así lo creen Sieyés y Schmitt por ejemplo). Sin embargo, no son pocos los autores que sostienen que sí hay límites, ya que afirmar lo contrario iría en contra del sentido mismo de dictar una Constitución; reconocer que no hay límites implicaría que un nuevo Estado podría dictar una Constitución donde se supriman derechos o libertades. En esta línea encontramos a Haro (2011: 37-38), que habla del derecho natural y el modo de ser de la comunidad política como límites al poder constituyente originario; Bidart Campos (2004: 32), que considera como límites al valor justicia, el derecho internacional público y la realidad social; y Linares Quintana (1978), que expresa que por encima del derecho positivo, en este caso, se deben respetar ciertos valores naturales y absolutos como la libertad, la dignidad del hombre, la justicia, etc.

Creemos que esta segunda postura, la que reconoce límites al poder originario, es la correcta. Se pueden mencionar como límites los siguientes:

- Los acuerdos preexistentes al ejercicio del poder constituyente, esto es aquellos pactos a los que los actores sociales que participan del proceso constituyente han ido llegando para poder organizarse, como sucedió en nuestro país entre 1810 y 1853;
- La historia, la cultura, la idiosincrasia y los valores de la sociedad donde se vaya a ejercer este poder constituyente;
- El derecho internacional público; y
- Los derechos humanos o derecho natural, que para los iusnaturalistas es anterior a cualquier norma escrita, por lo que debería al menos limitar a cualquier pueblo que quisiera organizarse como Nación.

En cuanto a los límites del poder constituyente derivado, los mismos están dados por la misma Constitución ya existente y que va a reformarse. Esta determinará qué contenidos pueden reformarse, la competencia de los órganos, el tiempo y el procedimiento para hacerlo. También aquí funcionarán como límites los valores de la sociedad, el derecho internacional público y los derechos humanos.

Titularidad

El titular del poder constituyente es siempre el pueblo, toda vez que es este el soberano y allí radica la legitimación del propio Estado. En el caso del poder constituyente originario, esto se desprende del Preámbulo cuando dice: "Nos los representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las provincias que la componen"; y en el caso del derivado del art. 30 de la CN, que establece el procedimiento de reforma a través de la intervención del Congreso y posteriormente de una Convención Constituyente elegida por el pueblo y, por supuesto, del art. 22, de donde surge el sistema representativo, siendo el pueblo el que gobierna a través de sus representantes.

En igual sentido se pronuncia el Preámbulo de la Constitución catamarqueña, al señalar:

> Nos, los representantes del Pueblo de la Provincia de Catamarca, reunidos en Convención Constituyente, con el objeto de reformar la Constitución del 9 de Julio de 1895 y 15 de enero de 1966, a fin de adecuarla a las necesidades actuales, especialmente, para incorporar los derechos sociales y económicos no contemplados en ella, reorganizar los Poderes de Gobierno para hacer más eficiente su acción, invocando a Dios, Fuente de toda Razón y Justicia, sancionamos la siguiente.

Los diferentes sistemas de reformas o enmiendas a las constituciones provinciales en la Argentina

Una reforma constitucional es una actualización de nuestros textos fundamentales motivados en el paso del tiempo, el cambio social y la necesidad de reconocer nuevas demandas que se traducen en renovados enfoques de derechos o en cambios en la ingeniería constitucional de nuestras constituciones.

La Constitución Nacional y las de las provincias, sancionadas por el poder constituyente originario, fueron inspiradas en el liberalismo político y en el racionalismo, y por ello, sus pretensiones eran las de perdurar en el tiempo. Buscando dar estabilidad a dichos textos fundacionales, en todos ellos existen cláusulas para la reforma constitucional rígidas, aunque en el análisis comparado de nuestro constitucionalismo provincial existen matices.

Entre los mecanismos de reformas el texto de las constituciones provinciales, encontramos los siguientes sistemas:

- Por convenciones constituyentes;
- Por el procedimiento de enmiendas;
- Por un sistema que podría llamarse mixto, previsto en la Constitución de Buenos Aires, y en donde la Legislatura provincial, al declarar la necesidad de la reforma por ley, establece si se convocará a la Convención Constituyente o no. En caso de no convocarse a la Convención, la misma ley que declara la necesidad de la reforma debe incluir la enmienda (lo que se va a reformar) y esta será sometida a plebiscito en la próxima elección. Si es aprobada por el pueblo, se incorpora a la Constitución.

Como antecedentes históricos, antes de la sanción de la Constitución originaria, varias constituciones provinciales fueron reformadas a través de las legislaturas. En la reforma de 1949 de nuestra Ley Suprema, una de las cláusulas transitorias autorizaba a las legislaturas provinciales a modificar sus constituciones para adaptarlas a la Constitución Nacional.

Reformas por Convención Constituyente

Este sistema de reforma funciona en el orden provincial en la mayor parte de nuestras jurisdicciones de modo similar a como opera en el nivel federal, y al igual que en dicho orden, todas las constituciones provinciales pueden reformarse total o parcialmente.

En la mayoría de las provincias el procedimiento tiene dos etapas. Una preconstituyente: a cargo de las legislaturas locales que declaran la necesidad de la reforma, y una constituyente, a cargo de una convención constituyente, cuyos integrantes serán elegidos por el pueblo y que será la encargada de reformar el texto constitucional.

Como curiosidad, dos provincias incorporan una etapa intermedia entre las dos etapas anteriores: en Mendoza se debe realizar la consulta al pueblo para determinar si se convoca a la Convención o no (art. 221 de la Constitución de Mendoza), y en San Juan se debe consultar al pueblo si está a favor o en contra de la declaración de necesidad de la reforma (art. 274 de la Constitución de San Juan).

Etapa preconstituyente

• ¿Quién tiene la iniciativa?

Los legisladores y el Poder Ejecutivo, aunque en Córdoba, por ejemplo, la iniciativa está vedada expresamente al Ejecutivo, como así también la posibilidad de vetarla.

• ¿Qué contiene la ley que declara la necesidad de reforma?

Límite material a la Convención Constituyente. Varias constituciones exigen que en la declaración de necesidad de la reforma se fijen taxativamente los puntos que van a reformarse, indicando de manera expresa el tema o los artículos que se habilitan para la reforma. Se considera que basta con la simple indicación, ya que, si contuviese el texto completo, tal como se quisiera que quede en el texto reformado, implicaría ello una intromisión excesiva de la Legislatura en las competencias propias de la convención reformadora.

Con respecto a la mayoría que se necesita para aprobar la declaración de necesidad de la reforma, está establecida en los respectivos textos constitucionales. En la Constitución de Catamarca, el art. 281 inc. 3 fija el porcentaje de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara, siendo esta mayoría de voluntades la seguida por la mayor parte de las constituciones provinciales vigentes.

Límite temporal a la convención constituyente. El tiempo por el cual podrá deliberar la convención reformadora puede estar establecido en las propias constituciones provinciales, puede que la constitución fije un plazo máximo y delegue la determinación a la Legislatura, o que directamente no lo mencione. En estos últimos dos casos, el plazo para sesionar deberá estar contenido en la declaración de la necesidad de reforma. Lo habitual es que el plazo de tiempo de funcionamiento de una Convención Constituyente tenga directa relación con la cantidad de temas habilitados para su tratamiento y eventual reforma.

Respecto a los convencionales y el lugar de sesiones. Los miembros de la convención reformadora se denominan convencionales, y la forma de su elección, los requisitos para formar parte de ella, las incompatibilidades, inmunidades y el lugar en el que van a sesionar suelen fijarse habitualmente en la ley declarativa de la necesidad de la reforma, tal como sucede a nivel nacional.

Etapa constituyente

Dentro de los límites mencionados, la Convención es soberana para reformar todos los puntos habilitados, algunos de ellos, o para decidir no reformarlos si no existen los consensos necesarios; debiendo sesionar en el lapso de tiempo establecido por la declaración de necesidad de la reforma y en el lugar indicado en esta, en la Constitución o en el que la convención elija (según la regulación provincial).

La Convención dicta sus propias pautas de funcionamiento y así determina sus autoridades, su reglamento interno, el orden de las sesiones y la modalidad de trabajo en las diferentes comisiones.

Etapa intermedia

Hay provincias que han incorporado esta etapa en sus procedimientos de reforma. Se da inmediatamente después de la declaración de necesidad de la reforma y antes de la reforma que llevará a cabo la Convención.

Consiste básicamente en dar participación al pueblo para que este decida con su voto si acepta la declaración de necesidad de la reforma o si se debe convocar a la Convención Constituyente, y puede continuar así el procedimiento a la etapa siguiente.

Este mecanismo ha sido considerado por algunos autores como una verdadera manifestación de la democracia participativa y como una forma de legitimar, aún más, procesos tan trascendentales para una comunidad como lo es una reforma constitucional. Otros especialistas opinan que este tipo de medidas implican incorporar una nueva rigidez a los ya por sí mismos intrincados procesos de reforma de nuestras constituciones, entendiendo que es suficientemente representativa del humor social la mayoría agravada de los dos tercios de los votos en el Poder Legislativo provincial que dan inicio al proceso de reforma.

Sistema de enmiendas

Este sistema está previsto en algunas constituciones provinciales, aunque con diversas modalidades. Consiste en admitir la posibilidad de que una reforma breve de uno o dos artículos pueda llevarse a cabo por las propias legislaturas, con ratificación posterior del pueblo a través de un referéndum.

La justificación de este sistema es que, al ser mínimas las modificaciones (uno o dos artículos), puedan hacerse a través de un sistema que resulte más simple. En la mayoría de los casos se requiere a las legislaturas que la reforma sea votada por las dos terceras partes de la totalidad de los miembros que la integran, salvo el caso de Formosa que requiere el voto de las cuatro quintas partes de la Legislatura provincial.

Este sistema ha sido regulado con variantes en las distintas provincias. Existen provincias en las que puede reformarse un artículo de la Constitución con intervalo de un año (Mendoza, art. 223-224); un artículo con intervalo de dos años (La Rioja, art. 162); o dos artículos con intervalo de dos años (Chubut, art. 271). Algunas constituciones provinciales prevén la posibilidad de reformar un artículo y sus concordantes, bajo la condición que no se trate de la primera parte de "Declaraciones generales, Derechos, Garantías y Responsabilidades", o la que regula el propio procedimiento de reforma (Río Negro, art. 119). Finalmente, Neuquén (art. 300) tiene regulada la posibilidad de realizar simples enmiendas, mientras no sea alterado el espíritu de la Constitución.

Todas estas modalidades entrañan la posibilidad de que con la reforma de un artículo se altere el espíritu del texto constitucional, o que la eliminación de un artículo implique la derogación de todo un capítulo (como sucedió en el caso de la Provincia de Mendoza que, al eliminar el art. 120 de la Constitución provincial, se derogaron los arts. 120 al 127).

Refiriéndose al caso de Mendoza, Eduardo Luna (en Pérez Guilhou et al: 2004) ha dicho que:

> (...) no pueden admitirse derogaciones tácitas a normas constitucionales porque ello no está previsto; que en esos casos se trataría de reformas parciales, por lo que el procedimiento no podría ser el de enmiendas; que la voluntad del legislador no ha sido dar la posibilidad de modificar varios artículos de la Constitución con este sistema, sino solo uno, por lo que se estaría transgrediendo la voluntad del legislador y que toda modificación constitucional debe ser interpretada de manera restrictiva, dada la trascendencia y la importancia del acto que realiza.

La inconstitucionalidad de una reforma constitucional provincial

La posibilidad de controlar o revisar judicialmente una reforma constitucional es un tema que ha traído grandes debates, no solo en la doctrina, sino también jurisprudencialmente, a través de nuestra historia institucional.

Desde los cuestionamientos a la reforma de la CN de 1860, efectuada en violación a la Constitución originaria de 1853 que prohibía expresamente su reforma por el término de diez años, hasta los cuestionamientos más recientes a la reforma de 1994, cuyas idas y vueltas tuvieron un nuevo final con el pronunciamiento de la CSJN en el caso *Schifrin.* En todo este tiempo, mucho se ha debatido sobre la posibilidad del control judicial de una reforma y sobre las cuestiones políticas que no son judiciables. Estos mismos vaivenes ha tenido la Corte Suprema al momento de pronunciarse sobre qué se podía controlar de las reformas constitucionales locales y qué correspondía al ámbito autónomo de decisión de las mismas.

Para aclarar el tema, distinguiremos el control judicial de una reforma constitucional federal del control judicial de una reforma constitucional provincial, enfocándonos en este segundo caso por ser pertinente a nuestro campo de estudios, es decir, el federalismo subnacional argentino.

Vamos a partir de la afirmación de que sí es posible el control judicial de una reforma constitucional de las diferentes provincias y de la CABA y, por ende, declarar su inconstitucionalidad, partiendo de considerar que se trata del ejercicio de poder constituyente derivado de segundo y tercer grado, y estos deben respetar y adecuarse a la Constitución Nacional y a las normas de jerarquía superior vigentes en nuestro ordenamiento jurídico federal (tratados internacionales y leyes que en consecuencia de la CN sancione el Congreso de la Nación).

Continuaremos señalando que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, como intérprete final de nuestra Constitución y del orden jurídico vigente, es la que cuenta con la atribución de controlar judicialmente la reforma constitucional realizada por una provincia o la CABA en ejercicio del poder constituyente, para asegurar la supremacía de la Constitución Nacional. Pero también el propio Poder Judicial de las provincias y de la CABA podrán llevarlo adelante en ciertas circunstancias.

Hernández (2020) cuestiona severamente la posibilidad de que un poder constituido pueda controlar lo decidido por el poder constituyente de primer grado (es decir que la Corte Suprema de Justicia de la Nación pueda controlar una reforma de la Constitución Nacional). Sin embargo, en el ámbito local (caso de las provincias o la CABA) sostiene que los Tribunales o Cortes provinciales pueden ejercer dicho control de constitucionalidad, ya que están obligados a aplicar la Constitución de la Nación y, en consecuencia, pueden revisar la adecuación de los respectivos poderes constituyentes de órdenes inferiores al de primer grado.

Ahora bien, respecto a en qué casos puede declararse inconstitucional una reforma constitucional provincial, Eduardo Luna (2020) afirma que debe distinguirse según que se haya producido en violación a las formas o procedimientos establecidos para llevarla a cabo (control formal); o si se afectaron sustancialmente los principios o cláusulas inmodificables o pétreas, o se apartaron de los temas habilitados para la reforma (control material). Respecto al control formal, sostiene que es posible, ya que estos requisitos hacen a la rigidez y estabilidad de la norma constitucional e importan límites para los poderes constituidos y para el poder constituyente, que deben respetarse. En cuanto al control material, expresa que también es posible realizarlo y declarar la inconstitucionalidad de la reforma, salvo que la modificación del principio o materia en juego corresponda a un cambio importante operado en la sociedad.

Si bien es opinable este último abordaje, de igual manera que hoy se cuestiona en parte de la doctrina la existencia de contenidos pétreos en nuestras constituciones, lo cierto es que una reforma constitucional expresa la voluntad mayoritaria de cambios de una comunidad política y, sin altos grados de consenso acerca de los cambios a llevarse a cabo, seguramente dicha reforma no prosperará.

En la historia judicial argentina la Corte Suprema ha llevado a cabo el control de constitucionalidad de varias reformas provinciales con el objeto de revisar si se habían invadido facultades delegadas al gobierno federal, o se violaban derechos asegurados por la Constitución Nacional o para asegurar el sistema republicano consagrado por la Ley Suprema (Hernández 2020: 289). También encontramos en la jurisprudencia del más alto tribunal algunos casos en los que definió cuáles eran cuestiones ajenas al control judicial.

A modo de ejemplos, veremos algunos pronunciamientos de la CSJN significativos en el tema bajo análisis.

"Iribarren Casiano Rafael c. Santa Fe"

En este caso, la CSJN declaró (por mayoría) la inconstitucionalidad del art. 88 de la Constitución de Santa Fe, que disponía el cese de la inamovilidad de los magistrados a partir de los 65 años de edad, si es que estaban en condiciones de obtener la jubilación ordinaria.

El tribunal sostuvo entre sus considerandos que la trascendencia de los efectos del art. 88 de la Constitución de dicha provincia exceden el marco del derecho público local y se proyectan al ámbito de vigencia de la Constitución Nacional, pues si bien esta garantiza a las provincias el establecimiento de sus instituciones, el ejercicio de ellas y la elección de sus autoridades, les impone expresamente el deber de asegurar la administración de justicia, proclama su supremacía sobre las constituciones y leyes locales y encomienda a la Corte Suprema de Justicia de la Nación su mantenimiento.

Agregó que, en situaciones como la de autos se lesionaban expresas disposiciones constitucionales que hacían a la esencia de la forma republicana de gobierno. También aclaró que la intervención del tribunal no avasallaba la autonomía provincial, sino que procuraba la perfección de su funcionamiento asegurando el acatamiento de aquellos principios superiores que las provincias habían acordado respetar al concurrir al establecimiento de la Constitución Nacional.

El ministro Augusto Belluscio, en su voto en disidencia, argumentó que el art. 5 de la Constitución Nacional obliga a las provincias a dictar sus constituciones bajo el sistema representativo, republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de aquella, y que asegure su administración de justicia. Obviamente, ello no implica que los Estados provinciales estén forzados a copiar la letra de las instituciones nacionales, ni siquiera a seguirlas como modelo más que en lo esencial.

Aclaró que, en ese caso, lo esencial era el mantenimiento del régimen republicano, que implica la existencia de un Poder Judicial separado de los poderes políticos y la garantía de su funcionamiento, agregando que, extender más allá la primacía del texto básico nacional implicaría la anulación del federalismo, que tiene igual jerarquía constitucional que el régimen republicano.

Concluyó el ministro afirmando que, lo que correspondía establecer en esa causa era si el tope temporal de la inamovilidad por razón de la edad excedía aquellos límites y que por cierto el examen de esa cuestión no podía partir del juzgamiento acerca de la conveniencia o inconveniencia en abstracto de la inamovilidad absoluta, aspecto que está librado a la apreciación del constituyente provincial y exento de revisión judicial, sino de que se respeten los límites marcados por la Constitución Nacional.

"Banco del Suquía S.A. c. Juan Carlos Tomassini"

En este caso, la Corte determinó la inconstitucionalidad del art. 58 de la Constitución de la Provincia de Córdoba, que había instituido la inembargabilidad de la vivienda única, argumentando que se había invadido materia reservada al Congreso de la Nación, más específicamente el art. 75 inc. 12 de la Ley Suprema Federal, referida a los derechos crediticios y al patrimonio común de los acreedores.

El Tribunal Superior de Justicia de Córdoba había desestimado el pedido de inconstitucionalidad argumentando que el art. 14 bis de la CN y varios instrumentos internacionales con jerarquía constitucional consagran el derecho a una vivienda adecuada y, en consecuencia, la normativa local era una garantía anticipada a una garantía establecida por la Constitución Nacional. Además, consideró que la Ley Nacional 14.394 consagra el bien de familia como institución de derecho privado y que la tutela de la vivienda única pertenece al ámbito de la seguridad social y, por tanto, es ajena al derecho civil, correspondiendo su competencia a las provincias. Ello, en razón del art. 125, segunda parte de la Constitución Nacional.

Sin embargo, estos argumentos fueron dejados de lado por el máximo tribunal federal, que entendió que se había invadido competencia delegada al gobierno federal.

Consideramos convencidos que las entidades provinciales pueden ir más allá del piso o umbral de la Constitución federal en el reconocimiento de derechos y garantías, lo que ha sucedido en reiteradas oportunidades en nuestro derecho público de las provincias. Este caso se trataba, ni más ni menos, sobre el mejoramiento del derecho a la vivienda para los y las habitantes de Córdoba, de tal manera que se trataba de un ejercicio válido de la autonomía provincial consagrado en el art. 5 de la Constitución Nacional y del llamado margen de apreciación local.

"Zavalía José Luís c. Provincia de Santiago del Estero y Estado Nacional - Amparo"

En este caso, la Corte Suprema decidió avanzar en el respeto a las autonomías provinciales, declarando la inconstitucionalidad de la ley 6.667 dictada por el

interventor federal de dicha provincia, que había dispuesto la convocatoria a elección de convencionales constituyentes para la reforma de la Constitución local. Para fallar en este sentido, la Corte consideró que un interventor federal no puede ejercitar función preconstituyente alguna, ya que ella es competencia de los órganos locales.

Como conclusión general podemos afirmar que es posible el control judicial de una reforma constitucional local, de manera que pueda declararse su inconstitucionalidad, como lo ha efectuado nuestro máximo tribunal. Asimismo, podemos asegurar que, si bien la inconstitucionalidad debe declararse en aquellos casos en los que la reforma de la Constitución local no se adecue a lo establecido en la Constitución Nacional, determinar qué situaciones constituyen transgresiones a la norma fundamental será siempre un trabajo de los tribunales de justicia y, cómo vimos los criterios esgrimidos, no han sido siempre homogéneos y no se mantuvieron estables en el tiempo, por lo que en definitiva deberá analizarse siempre el caso concreto y respetando la autonomía local y la supremacía constitucional.

También debe señalarse que ha existido en nuestra experiencia como Nación una histórica jurisprudencia centralista de nuestro máximo tribunal como intérprete final de la Constitución, que en muchos casos ha sido lesiva de diferentes aspectos o dimensiones que constituyen la autonomía de nuestras provincias y que afortunadamente se encuentra en proceso de revisión por la actual configuración de la Corte.

4. La intervención federal. Historia y evolución del instituto

La Constitución de 1853 tenía prevista la necesidad de que las constituciones provinciales fueran revisadas por el Congreso de la Nación, como garantía de que estas respetaran el sistema republicano. Sin embargo, en 1860 dicha norma fue excluida, toda vez que se consideraba como una intromisión inadmisible en la autonomía de las provincias. No obstante, y bajo la lógica de la necesidad de guardar una adecuada relación entre las autonomías provinciales y la soberanía nacional, se concibió en nuestra Constitución original la herramienta de la intervención federal.

Ya vimos que el art. 5 de la Constitución Nacional establece que las provincias, mientras cumplan con los requisitos previstos en dicha norma, serán autónomas y el gobierno nacional deberá garantizar dicho estatus. La herramienta que la CN le brinda al gobierno federal para garantizar que se cumpla con las previsiones del art. 5 es contar con la posibilidad de intervenir un territorio provincial cuando el sistema republicano o los derechos y garantías se encuentren amenazados. En esta línea se expresó la CSJN en el caso *Orfila* de 1929.

La intervención federal, nos dice González Calderón (en Mayón 2023: 431), es una medida extraordinaria del Gobierno de la Nación, por la que este

interpone temporalmente su poder supremo en una provincia para la realización de los fines que el art. 6 tiene en mira.

Antecedentes

Previo al dictado de nuestra primera CN, el Pacto Federal de 1831 y el Acuerdo de San Nicolás de 1852 tenían previsto este instituto. Este último, en el art. 14 establecía que, si la paz interior de la República se viera perturbada por hostilidades entre provincias o sublevaciones dentro de una misma, el encargado de relaciones exteriores estaría autorizado a tomar medidas y restablecer la paz.

En la Constitución de 1853 no quedaba claro cuál era el límite del gobierno nacional para intervenir, ya que el art. 6 establecía que el gobierno federal intervendría ante requisición de las legislaturas o de los gobernadores provinciales, o sin ella, con la finalidad de restablecer el orden público perturbado por la sedición o para atender a la seguridad nacional amenazada por un ataque o peligro exterior. Como vemos, no establecía bajo qué condiciones se podría actuar sin requerimiento de las autoridades de las provincias.

Con la reforma introducida en 1860 esta imprecisión desaparece y es la redacción que se mantiene hasta la fecha.

Regulación constitucional

El art. 6 de la CN establece:

> El Gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantir la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o reestablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia.

Una primera aproximación al instituto nos dice que la intervención no acarrea la pérdida de la autonomía por parte de la provincia, sino que el instituto de emergencia tiene como principal finalidad devolver a dicho territorio a su normalidad constitucional, que es la plena vigencia de su autonomía. Como toda medida de emergencia, la misma debe provenir de un cuerpo legislativo (el Congreso), debe estar debidamente fundada, tiene que existir una adecuada justificación instrumental de las disposiciones a adoptarse, debe tener un plazo de duración y estará sujeta a un posterior control de lo actuado.

Causales

Con relación a las causales, la Constitución prevé las siguientes:

- garantizar la forma republicana de gobierno;
- repeler invasiones exteriores;

- a requisición de las propias autoridades provinciales si se ven amenazadas por una sedición o fueron depuestas en ocasión de ella; y
- si las autoridades de la provincia fueron amenazadas o depuestas por la invasión de otra provincia.

González Calderón (en Mayón 2023: 437) distingue entre intervenciones reconstructivas y ejecutivas. La intervención reconstructiva es aquella que se realiza para garantizar la forma republicana de gobierno, para restablecerla y asegurarla. Por su parte, la intervención ejecutiva es aquella dispuesta para enfrentar invasiones exteriores, derrocamiento o amenaza a las autoridades provinciales por sedición o invasión de otra provincia a fines de sostener o restablecerlas.

También se puede distinguir según se trate de una intervención dispuesta por decisión exclusiva del gobierno federal o a pedido de las provincias. Podrá ser dispuesta de forma exclusiva por el gobierno federal cuando se encuentre en juego la forma republicana de gobierno, cuando exista una invasión exterior o cuando las autoridades provinciales constituidas hayan sido depuestas por una sedición o por invasión de otra provincia. En este caso el proceso de intervención consta de dos etapas: una declarativa de la intervención y otra ejecutiva.

Asimismo, podrá tener lugar a petición de las autoridades provinciales cuando estas se vean amenazadas o hayan sido depuestas por sedición o por invasión de otra provincia; de manera que consideren que su autonomía o régimen institucional se encuentra avasallado o en peligro. En este caso el proceso de intervención consta ya de tres etapas: una de requisición de la intervención, una declarativa y otra ejecutiva.

Sujetos de la intervención

Quien dispone la intervención federal será siempre el gobierno federal, de la forma en que vamos a analizar en el próximo punto. Quienes pueden solicitar la intervención federal son las autoridades constituidas de las provincias o de la Ciudad de Buenos Aires (esta última incorporada con la reforma constitucional de 1994). Cuando hablamos de autoridades constituidas debemos entender que son los órganos constitucionales de gobierno de las provincias o de la CABA, es decir, sus poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Respecto de este último poder, se ha discutido si puede o no requerirla, pero buena parte de la doctrina entiende que, si bien no podría solicitarlo un juez de primera instancia, la Corte o Tribunal Superior provincial sí podrían hacerlo.

En este punto merece destacarse que cualquier ciudadano/a podría entender que la autonomía o régimen institucional se encuentran amenazados y, ejerciendo el derecho a peticionar, solicitarle al gobierno federal que intervenga. Sin embargo, esto no constituirá el supuesto de intervención federal por pedido de autoridad provincial constituida, sino el ejercicio del derecho de peticionar a

las autoridades, siendo luego el gobierno federal el que deberá analizar si corresponde llevar adelante dicha medida de emergencia.

¿Quién dispone la intervención federal?

Antes de la reforma de 1994, la Constitución solo refería que la intervención la disponía el gobierno federal. Una primera lectura nos llevaría a pensar que la intervención podía ser dispuesta por cualquiera de los poderes de naturaleza electiva del gobierno federal, sus poderes Ejecutivo o Legislativo. El carácter de no electivo o contramayoritario del Poder Judicial, y de la Corte como árbitro de la constitucionalidad de una intervención, la excluyen de esta decisión.

La mayoría de la doctrina entiende que, si bien la Constitución no mencionaba expresamente la facultad del Poder Legislativo para disponer la intervención federal, al ser la intervención a una provincia un mecanismo que implica una relación de tensión o conflicto entre el gobierno federal y los gobiernos de provincia, lo natural es que el Congreso, como único órgano donde están representadas todas las provincias, sea el que pueda disponer la intervención. La CSJN coincidió con esta postura mayoritaria en casos como *Cullen c/ Llerena* u *Orfila*.

Esta, además, fue la práctica consolidada durante el siglo XIX. Sin embargo, en el siglo XX la costumbre que predominó abiertamente fue la declaración de la intervención federal por parte del Poder Ejecutivo. Este poder aducía que, en situaciones de urgencia y en donde se necesitaba actuar con rapidez, podía declarar la intervención, sin perjuicio de la posterior intervención del Congreso.

Varios autores criticaron esta práctica y su uso abusivo por décadas, toda vez que consideraban que el Ejecutivo podría haber echado mano a la declaración del estado de sitio y convocar al Congreso para que sea este el que defina o no la intervención, salvaguardando así la autonomía de la provincia en cuestión. Al uso desmesurado de dicha herramienta durante gobiernos constitucionales se añade la limitación a las autonomías provinciales originadas con cada gobierno de facto que usurpó el poder constitucional desde 1930 hasta 1983.

Con la reforma constitucional de 1994, el art. 75 inc. 31 de la CN establece como regla general que es facultad privativa del Congreso disponer la intervención federal y aprobar o revocar una intervención decretada, durante su receso, por el Poder Ejecutivo. Por su parte, el art. 99 inc. 20 determina que es facultad del Poder Ejecutivo decretar la intervención federal solamente en caso de receso del Congreso, debiendo convocar simultáneamente y en el mismo acto jurídico al mismo en sesión extraordinaria para su tratamiento y eventual ratificación.

Con estas reformas no quedan dudas respecto de quién dispone la intervención federal. De esta manera, el Congreso dicta una ley donde se dispone la intervención federal a una provincia, la que debe ser rigurosamente

motivada y de donde surgirán cuáles poderes se han de intervenir, cuál es el motivo, finalidad y plazos de la intervención. Respecto al Poder Judicial, cabe hacer una aclaración. Si bien no puede disponer la intervención federal, puede poner a consideración del Congreso aquella situación que estime puede justificar la intervención de una provincia o de la CABA, tal como sucedió en el precedente *Sosa*.

Sobre el/la interventor/a federal

El interventor es llamado también comisionado y es un funcionario del gobierno federal. El Poder Ejecutivo lo designa, le da las instrucciones para llevar adelante su tarea y puede removerlo si no cumple satisfactoriamente con las mismas.

La forma de designación, como también otros aspectos del procedimiento para intervenir una provincia o la CABA, debiera estar prevista en una ley reglamentaria aún pendiente de dictado, por lo que estos puntos fueron interpretándose desde el resto de las cláusulas constitucionales y de la costumbre constitucional.

El art. 99 inc. 7 de la CN establece que el Poder Ejecutivo tiene la facultad de nombrar y remover a los empleados cuyos nombramientos no estén reglados de otra forma por esta Constitución, lo que sucede con el interventor, por lo que esta pauta es la que se sigue en la práctica, ya que siempre cada interventor fue designado por los diferentes presidentes.

El interventor debe cumplir con las directivas establecidas en la ley de intervención, las instrucciones que le imparte el Presidente y con las normas nacionales y provinciales. De esto se desprende que debe rendir cuentas de sus acciones ante el gobierno federal. Dentro de este marco legal, el interventor podrá elegir los medios que estime pertinentes para cumplir con sus funciones.

En términos históricos, hasta la fecha se han dispuesto 179 intervenciones federales, de las cuales solamente seis de ellas fueron con posterioridad a la recuperación democrática de 1983 (Catamarca en 1991; Corrientes en 1992 y 1999; Santiago del Estero en 1993 y 2004; y Tucumán en 1991). Este sensible decrecimiento de la cantidad de intervenciones federales a las provincias habla de un aprendizaje institucional y de una interpretación mucho más restrictiva de las ocasiones en que es pertinente utilizar este instituto de emergencia.

Efectos

Como adelantamos, la intervención federal no suprime la autonomía de la provincia o de la CABA, sino que suspende provisoriamente su vigencia a los fines de devolver a las instituciones provinciales a su estado de normalidad. Por ello, no extingue la personería jurídica provincial y se mantiene la vigencia de la Constitución y demás normas locales.

Haro (2011: 169-170) distingue según los efectos de la intervención, su alcance o extensión en: intervención parcial, la que se da cuando la intervención no alcanza a todos los órganos de los tres poderes del Estado provincial, sino que en caso de intervenir el Poder Ejecutivo el interventor reemplazará al gobernador; en caso de intervenir el Legislativo, la Legislatura se disolverá y esa función la llevará a cabo el interventor; y en caso de intervenir el Poder Judicial, el interventor no podrá reemplazar a los funcionarios ni magistrados, pero sí podrá remover a los existentes y nombrar a otros en comisión a fines de reorganizar la Justicia y asegurar su correcta administración. La intervención amplia se da, en cambio, cuando se intervienen todos los órganos de los tres poderes del Estado provincial, en forma conjunta o sucesiva.

¿Qué pasa con el Poder Constituyente?

Hasta ahora nos referimos a la intervención de los órganos de los poderes constituidos, pero ¿qué sucedería si durante la intervención está sesionando una Convención Constituyente? En este caso se sostiene que no podría el interventor disolverla y reemplazar a los convencionales, salvo que esa Convención sea la causa de la intervención por afectar la supremacía del derecho federal sobre el local.

Respecto de la posibilidad del interventor de convocar una reforma constitucional y determinar la materia a reformar, designando una convención constituyente, y como señalamos al comentar el caso *Zavalía*, la CSJN ha entendido que no se encuentra dentro de sus facultades.

Control judicial de la intervención federal: cuestión política no justiciable

Desde el fallo *Cullen c/Llerena,* la jurisprudencia de la CSJN (salvo votos excepcionales) ha entendido que el acto de intervención federal constituye una cuestión política no justiciable, es decir, una arena de discrecionalidad política en donde los jueces deben abstenerse de opinar o decidir.

La mayor parte de la doctrina no comparte esta postura, ya que entiende que mantener esta afirmación despoja de fuerza al sistema federal, toda vez que la intervención no podrá ser controlada por el Poder Judicial, aun cuando lo que se cuestionaría no sería la oportunidad, mérito y conveniencia de la disposición de la intervención federal, sino que se den las causales que estrictamente establece la Constitución Nacional para su procedencia y se respeten las pautas procedimentales para su aprobación legislativa u sobre las competencias y efectos de la misma.

Un atisbo de la posibilidad de control surge implícitamente del fallo de la CSJN de 1992 *Rossi Cibils*, pero en general la postura predominante es que dicha decisión escapa al control judicial.

Bibliografía consultada

Bidart Campos, G. (2004), *La Constitución que dura. Presencia y persistencia de la Constitución de 1853.* Editorial Astrea.

González Calderón, J. A. (2023), *Derecho constitucional argentino. Teoría, y jurisprudencia de la Constitución. Tomo I*. Editorial Lajouane.

Haro, R. (2011), *Manual de Derecho Constitucional*. Editorial Advocatus.

Hernández, A. M. y Barrera Buteler, G. (Coord.) (2020), *Derecho Público Provincial, 3ra.Edición.* Editorial Abeledo Perrot.

Linares Quintana, S. (1978), *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional.* 2ª edición, Alfa.

Mayón, C. A. (2023), *Derecho Constitucional argentino.* Editorial Praxis Jurídica libros.

Pérez Guilhou, D. (2004), *Derecho Público Provincial y Municipal. 2° Edición.* Editorial La Ley.

Rosatti, H. (2010), *Tratado de Derecho Constitucional - Tomo I*. Editorial Rubinzal Culzoni.

CAPÍTULO QUINTO

LA CONSTITUCIÓN DE CATAMARCA. DECLARACIONES, DERECHOS, DEBERES Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

Gina Bertolone y Verónica Ávila

1. El Preámbulo. Las declaraciones y principios constitucionales. 2. Los derechos, deberes y garantías constitucionales. El impacto de la internacionalización de los tratados internacionales de DDHH del art. 75, inc. 22 de la CN en el derecho interno de las provincias. Los derechos y garantías en la Constitución provincial de Catamarca. 3. El sistema político. Los partidos políticos. Los derechos políticos. Sistemas electorales. El debate entre unicameralidad y bicameralidad. El caso catamarqueño. La participación ciudadana. Institutos de democracia semi-directa y sistemas de control y rendición de cuentas.

1. La Constitución de la provincia de Catamarca. El Preámbulo

La Provincia de Catamarca se encuentra ubicada en el noroeste de la Argentina, en una región conocida como Norte Grande. Su territorio estuvo habitado por población nativa por varios milenios hasta la llegada de los conquistadores españoles a mediados del siglo XVII.

Luego de la Revolución de Mayo de 1810, la provincia se adhiere al movimiento emancipador declarando su autonomía el 25 de agosto de 1821, siendo una de las primeras del país. Su primer instrumento constitucional se dio en 1823 y se denominó "Reglamento provisorio". Constó de 139 artículos y fue uno de los más extensos de la época. Su contenido era fuertemente liberal y progresista, ya que había recibido directa influencia del Reglamento Provisorio de 1817 y de la Constitución de las Provincias Unidas de Sud América de 1819. Este Reglamento tuvo vigencia incluso después de sancionada la Constitución Nacional de 1853.

La primera Constitución provincial fue dictada en 1855, constando de 87 artículos precedidos por un Preámbulo. Tuvo sucesivas reformas, en 1883, 1895, 1949, 1965 y, finalmente, en 1988, texto este último que sigue vigente hasta hoy. La reforma de 1988 mantuvo en general el contenido de la versión anterior, agregando algunas cláusulas, reglas y principios, adelantándose en muchos aspectos a la reforma de la Constitución Nacional de 1994, como muchas de las constituciones provinciales reformadas en este periodo (Bazán, 1999).

La norma sancionada en 1965 ya se enrolaba en el constitucionalismo social, tendencia que fue continuada en la reforma de 1988. Ella consta actualmente de un escueto Preámbulo y 298 artículos, distribuidos en 12 secciones con sus respectivos capítulos:

- Sección Primera "Principios, Declaraciones, Derechos, Deberes y Garantías" y "Derechos Económicos, Sociales y Culturales";
- Sección Segunda "Poder Legislativo";
- Sección Tercera "Poder Ejecutivo";
- Sección Cuarta "Del Poder Judicial";
- Sección Quinta "Juicio Político";
- Sección Sexta "Régimen Electoral";
- Sección Séptima "Régimen Municipal";
- Sección Octava "Régimen Cultural y Organizacional" y "Régimen Científico y Tecnológico";
- Sección Novena "Reforma de la Constitución";
- Sección Décima "Inviolabilidad de la Constitución";
- Sección Undécima "Norma complementaria"; y
- Sección Duodécima "Disposiciones transitorias"

El Preámbulo de nuestra Constitución provincial es un texto introductorio donde se describen sucintamente los hechos que propician su dictado y los principios que inspiran su redacción. La doctrina debate sobre si el mismo integra la Constitución y si tiene valor jurídico. Rosatti (2017: 74) contesta afirmativamente, por cuanto

> (...) ha sido sancionado por el mismo procedimiento que cualquier artículo, integra el texto constitucional oficial sancionado y puede ser objeto de reformas. Su valor radica en que allí se encuentran "encapsulados" los principios constitucionales, las creencias básicas, los grandes fines y los valores apetecibles por la sociedad, que sustentan como meollo ideológico y médula espinal las disposiciones del articulado, siendo una valiosa fuente de interpretación a su contenido dispositivo (en Haro, 2011: 106).

El Preámbulo de la Constitución de Catamarca explicita el propósito del convencional reformador de 1965 y 1988 de incorporar a la Constitución los derechos sociales y económicos que no habían sido contemplados con anterioridad, manifestando aquí una notoria influencia del proceso constituyente nacional de 1949. La fuerte impronta social se refleja en todo su articulado, pero en particular en los primeros 70 artículos que integran la carta de principios, derechos y garantías.

También en general, las constituciones contienen uno o más capítulos destinados a consagrar y/o describir los principios, creencias y valores fundamentales de la comunidad que las engendra, el llamado *sustrato constitucional*. En

el caso de nuestra Constitución Nacional, como ya hemos estudiado, establece una forma de Estado federal y un diseño de distribución de competencias entre los diferentes órdenes de la federación, con autonomía normativa propia (provincias) o derivada (municipios) que debe ejercerse en sintonía y con subordinación al orden federal (art 31, CN).

El constituyente nacional incorpora una serie de preceptos en la parte dogmática que consagran un núcleo común no negociable de principios, valores y creencias para toda la Nación. Estas disposiciones constituyen un límite de derecho positivo que deberá ser respetado por el poder constituyente local al dictar la propia Constitución, pudiendo además incorporar otras que recepten las particularidades propias de la comunidad.

Estas limitaciones al poder constituyente provincial están receptadas principalmente en los artículos 5 y 123 de la CN, que establecen, por un lado, que las provincias pueden diseñar y promulgar sus propias instituciones respetando la forma representativa y republicana, asegurando una administración de justicia independiente y la existencia de municipios autónomos; y, por el otro, las declaraciones, derechos y garantías de las constituciones provinciales deben estar de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional (Hernández y Barrera Buteler, 2011: 212).

2. Los derechos, deberes y garantías constitucionales

Muchas constituciones provinciales reproducen los derechos contenidos en la parte dogmática de la CN. Esta práctica, concluyen los más prestigiosos juristas, no es necesaria ni agrega mayores garantías a su cumplimiento, ya que las mismas rigen de manera independiente y no pueden ser restringidas en modo alguno. También ha sido frecuente en nuestra historia constitucional que las constituciones locales amplíen la carta de derechos y garantías con relación a la norma nacional, atributo que será permitido y valioso, siempre que se ejerza dentro de las competencias propias de las provincias (Hernández, 2011: 212).

En esa línea, el art. 1 de la CP declara a la provincia como "un Estado autónomo constituido bajo la forma representativa, republicana y social" y asegura al pueblo "el ejercicio de sus derechos individuales y sociales, la protección de su identidad cultural, la integración protagónica a la región y a la Nación y el poder decisorio pleno sobre el aprovechamiento de sus recursos y riquezas naturales".

"Justicia social" es un concepto que se reitera a lo largo de la Constitución provincial y que nos dará la pauta del modelo propiciado por el constituyente, ya que su contenido alude a la igualdad de oportunidades y a los derechos humanos, a la distribución equitativa de los bienes, a erradicar la pobreza y promover el empleo pleno y el trabajo decente, la igualdad de géneros y el acceso al bienestar social, conceptos todos contenidos en el principio de

igualdad en sentido estructural (ONU, 2007). La Corte Suprema de Justicia de la Nación también ha utilizado esta noción como sinónimo de bienestar general (CSJN, fallos: 1974).

En otro orden de ideas, consideramos como un posicionamiento muy importante de nuestra Carta Magna provincial en materia de federalismo las declaraciones contenidas en su art. 6, promoviendo un *federalismo de integración y concertación*, modelo consolidado en la Constitución Nacional reformada en 1994, aunque su plenitud práctica permanece como un desafío a cumplir[1].

En este primer capítulo se enumeran también las libertades fundamentales de manera muy detallada, tales como la libertad de pensamiento, locomoción, culto, entre otras, dedicando varios artículos a su reconocimiento y regulación. En el marco del derecho de expresión y de prensa, se incorpora de manera expresa el derecho a réplica (art. 15), siguiendo la tendencia marcada por otras provincias en sus textos constitucionales de la época (Flores, 1988).

El reconocimiento de los derechos individuales de corte liberal se encuentra frecuentemente condicionado a su compatibilidad con el programa de inspiración social. Así, por ejemplo, la libertad de empresa y comercio encuentran su límite en la prohibición de los monopolios y la defensa de la competencia (art. 17). El derecho a la propiedad encuentra límites en su ejercicio con fundamento en su función social y los principios de la ya mencionada justicia (arts. 8 y 50).

En materia de garantías, a continuación, se detallan también de manera expresa y analítica las garantías del proceso penal, tales como el principio de inocencia, legalidad, debido proceso, etc. La reforma de 1965 incorpora el derecho a la tutela judicial efectiva, institucionalizando el procedimiento de amparo contra actos de particulares y del Estado, cuyos artículos subsisten en el texto vigente. Uno de los puntos más destacables es que en su descripción se receptan las tendencias jurisprudenciales más recientes de la época, estableciendo expresamente que las garantías procesales existen aún sin necesidad de una reglamentación legal (Salerno y Acuña, 2017: 667). Habría que esperar hasta 1994 para que el amparo se incorpore al derecho federal con rango constitucional.

La Constitución provincial, de manera también precursora, contiene un capítulo íntegramente destinado a reglar los *Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Allí se propicia el acceso de todos los habitantes a la propiedad inmueble con el fin de garantizar la vivienda y medios de vida dignos (art. 51), prefiriéndose el sistema de colonización para la distribución de la tierra (art. 52).

También expresa que se promueve en todo su territorio "el desarrollo económico integral y equilibrado como factor base de bienestar social" (art. 55). Esta disposición tiene un contenido asimilable a la denominada "nueva cláusula del progreso" incluida en la última reforma a la Constitución Nacional, que

1 Un desarrollo exhaustivo del tema puede obtenerse en Hernández y Barrera Buteler (Coord.) (2020), *Derecho Público Provincial*. Abeledo Perrot, pág. 60 y ss.

consiste en "aprovechar todas las potencialidades del país, pero con equidad justicia y solidaridad, con una dirección ética determinada" (Etchichury, 2019).

En esa línea, se consagra la protección de los consumidores y su derecho a un precio justo de los bienes de consumo, castigando la usura, y promoviendo la intervención del Estado en el control de los precios (art. 57).

La salud se encuentra garantizada como un derecho fundamental del individuo y de la sociedad (art. 64) y, en particular, algunos de sus aspectos son enunciados puntualmente como el derecho de las familias a procrear (art. 58 inc. 1), a la salud en el trabajo, a la protección especializada de la salud para grupos de atención prioritaria: maternidad, niñez, juventud, ancianidad y disfuncionalidad (sic) (art. 65).

Con relación a las mujeres, garantiza el ejercicio pleno de sus derechos en condiciones de igualdad y a condiciones especiales en el ejercicio de su trabajo, protección de maternidad y frente al desamparo. Manifiesta como uno de los derechos "la compatibilización de su misión de madre y ama de casa con su actividad laboral", objeto de numerosas críticas por expresar una visión estereotipada del rol de la mujer en la sociedad.

También se reconocen derechos especiales a la niñez, tales como la nutrición, la protección especial, preventiva y subsidiaria del Estado, educación, esparcimiento, recreación y deporte.

Incluye a la juventud como un grupo especialmente protegido, garantizando los derechos de participación y formación adecuada a sus planes de vida, acompañamiento y protección especial para el ejercicio pleno de sus derechos.

En relación con la ancianidad, se consagra el derecho a condiciones económicas, sociales y culturales que permitan su integración a la comunidad. Se protege especialmente su derecho a un haber previsional justo, asistencia, vivienda, alimentación, esparcimiento.

Un dato llamativo es la ausencia de referencias a las comunidades indígenas y sus derechos, población milenaria preexistente al colonialismo, incluso en un contexto latinoamericano y nacional de reivindicación y reconocimiento que se empezaba a manifestar en procesos constitucionales reformadores (Delfino et al., 2020). Las comunidades indígenas son tratadas como población rural o campesina, y la única referencia constitucional está vinculada a la protección del patrimonio cultural, aludiendo a la "cultura vernácula"[2] como objeto de difusión.

La Constitución provincial consta también de un capítulo dedicado a la educación (arts. 263 al 278), estableciéndose entre otros principios la igualdad de oportunidades, libertad de enseñar y aprender, obligatoriedad de la

2 El Estado provincial asegura la conservación, enriquecimiento y difusión del patrimonio cultural, lingüístico, literario, arqueológico, arquitectónico, documental, artístico, folklórico, así como paisajístico en su marco ecológico. Es responsable de los bienes que lo componen y creará el catastro de bienes culturales. La legislación propenderá a alentar en los medios de comunicación social, oficiales y privados, un mensaje apropiado para privilegiar la cultura vernácula (art. 265).

educación primaria, gratuidad del servicio educativo y, relacionado con esto último, la seguridad de un presupuesto adecuado y necesario para el cumplimiento de los fines.

El programa derivado de la Constitución propicia la existencia de un Estado garante de la generación y distribución de los bienes materiales y también de los espirituales, al considerar los valores de respeto, tolerancia, solidaridad y libertades de culto, opinión y expresión para todos los habitantes de la provincia, pero en particular de las minorías y grupos de protección especializada. La extensión y profundidad de los derechos sociales contenidos en constituciones provinciales como la nuestra ha sido objeto de observación por parte de un sector de la doctrina, por considerar que en algunos puntos pueden exceder el marco de las competencias conservadas y concurrentes de las provincias, entrando en colisión con las facultades delegadas a la nación, como por ejemplo, en relación a la legislación laboral y seguridad social que han sido especialmente derivadas al Congreso de la Nación (art 75, inc. 12 CN). Por otro lado, consideran que puede generarse una falsa sensación de mayor protección en una provincia o en otra derivada del texto constitucional, cuando la realidad indica que el goce efectivo de estos derechos deriva especialmente de las posibilidades económicas del gobierno local y las políticas públicas dirigidas a lograrlos (Hernández, 2011: 219). No obstante, consideramos muy valioso que la Carta Magna provincial haga expresos estos derechos y el rol del Estado provincial para su respeto y garantía progresiva, ya que en muchos casos esta tutela es mucho más amplia y específica que la diseñada a nivel nacional y define con mayor profundidad y detalle el contenido de estos.

Es importante destacar que la carta de derechos y garantías provincial se verá reafirmada y fortalecida con la reforma constitucional de 1994, ya que en la misma se reconocen explícitamente algunos de estos derechos sociales y colectivos que ya habían sido plasmados a nivel local, además y especialmente, a través de la incorporación de un grupo de Tratados Internacionales de Derechos Humanos con rango constitucional en su art. 75, inc. 22. La supremacía del derecho federal sobre el provincial implica que, a partir de su ratificación, estos tratados son derecho vigente en las provincias y su cumplimiento y aplicación es automático y obligatorio.

Esta particular realidad de los Estados federales ha sido considerada en la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 28, inc. 1 y 2:

1. Cuando se trate de un Estado parte constituido como Estado federal, el gobierno nacional de dicho Estado parte cumplirá todas las disposiciones de la presente Convención relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial.
2. Con respecto a las disposiciones relativas a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la federación, el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme

a su constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención.

Este instrumento, denominado "Cláusula Federal", implica que el gobierno nacional es el garante internacional del cumplimiento de las obligaciones asumidas en el pacto frente a la comunidad internacional y sus tribunales, pero hacia adentro, la responsabilidad inmediata de su cumplimiento recae necesariamente en las instituciones locales (Hitters, 2012). La adecuación de las políticas, prácticas y procedimientos de las provincias a los estándares internacionales tiene una enorme repercusión sobre las garantías de respeto y garantía de los derechos en la vida cotidiana de las personas y, en caso de violaciones u omisiones, la posibilidad de acceder a justicia en plazo razonable, logrando las restituciones y reparaciones de derechos que sean necesarias.

Las exigencias actuales del control de convencionalidad implican que todas las instituciones locales apliquen los estándares internacionales de derechos humanos y establecen que los tribunales locales realicen, en cada caso sometido a su jurisdicción, no solo un control de adecuación a la Constitución Nacional, sino a todo el plexo normativo internacional compuesto por las convenciones internacionales de derechos humanos y la interpretación que de ellas realicen sus órganos de aplicación[3].

3. El sistema político

El sistema político, como concepto genérico, es un conjunto de instituciones, procesos, actores y reglas que gobiernan la toma de decisiones y la organización de una sociedad o país. El mismo establece cómo se ejerce el poder en una sociedad o contexto determinado, cómo se representan los intereses de los ciudadanos y cómo se resuelven los conflictos políticos.

El sistema político que impera en nuestro país se encuentra descripto y declarado como tal en el art. 1 de la Constitución Nacional, que dispone que "la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana y federal, según la establece la presente Constitución".

Cabe recordar la distinción entre forma de gobierno y forma de Estado. Si bien la CN no lo diferencia, debemos decir que la primera responde a la pregunta sobre quién ejercita el poder y la segunda acerca de cuántos centros territoriales de decisión política existen en un Estado (Gelli, 2018: 25).

3 CIDH. Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros c/Perú. Sentencia de 24 de noviembre de 2006). (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). (2006) "Los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también 'de convencionalidad' ex oficio entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes".

La Constitución de Catamarca, en el art. 1, declara que "la provincia de Catamarca, como parte indivisible de la República Argentina, es un Estado autónomo constituido bajo la forma representativa republicana y social". En este artículo se plasma el mandato que emana del art. 5 de la CN.

Del análisis armónico de ambas constituciones en los artículos transcriptos supra e infra observamos qué sistema político adoptan tanto el Estado Nacional como el Estado provincial de Catamarca: representativo, republicano y federal.

Representativo

Mientras que el art. 22 de la CN dispone que "el pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución", el art. 2 CP sostiene que "el poder político de la Provincia reside en su pueblo, quien lo ejerce a través de sus representantes y en las formas que esta Constitución establece". Ambas constituciones se pronuncian por un sistema de representación de naturaleza indirecta, en donde la ciudadanía articula sus preferencias políticas en base a su voto, y las mismas son canalizadas a través de un sistema de partidos políticos.

Si bien de la redacción de ambas normas se infiere que el sistema adoptado es representativo, esta característica ha sido atemperada por la inclusión de formas semidirectas de democracia (Gelli, 2018: 511). La primera parte del art. 22, en concordancia con las nuevas disposiciones establecidas en los arts. 39 y 40 sobre iniciativa legislativa y consulta popular, configuran un signo de que la forma de gobierno adoptada en el art. 1 de la Ley Suprema lo es conforme a lo establecido por la Constitución Nacional (Gelli, 2018: 510, 511).

Republicano

La república clásica se define como un sistema político de división y control del poder. Las otras notas que la caracterizan son la soberanía popular, la elección popular de los gobernantes, la publicidad de los actos de gobierno, la responsabilidad agravada de los funcionarios públicos, la periodicidad de los cargos electivos y la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley.

La Constitución Nacional, al adoptar el sistema republicano, lo hizo con la característica de que el pueblo va a gobernar y deliberar a través de sus representantes y autoridades creadas por la Constitución. Y es en este punto donde observamos que es la misma Constitución la que diseña los órganos del poder constituido; el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

Federal

El Estado federal jurídicamente supone la existencia de más de un centro territorial con capacidad normativa, en el que se equilibra la unidad de un solo

Estado con la pluralidad y autonomía de muchos otros (Gelli, 2018: 46). No profundizaremos en el tema que fue suficientemente abordado en los tres primeros capítulos de esta obra, a los que nos remitimos.

Los partidos políticos

Una de las instituciones fundamentales de nuestro sistema político constitucional son los partidos políticos. Esta forma de asociación y de organización política, con el alcance y las características que hoy conocemos, son un fenómeno del siglo XX. Antes hubo grupos y facciones con diferentes ideologías políticas, pero sin rasgos típicos ni la fuerza política que actualmente ponen en funcionamiento los partidos dentro de la dinámica estatal (Barrera Buteler, 2011: 342).

En las primeras constituciones provinciales y en la propia Constitución Nacional de 1853 estuvieron ausentes de normativa alguna que los reconociera y regulara como verdaderos protagonistas de la vida política de todo Estado democrático, encontrando sustento jurídico en el principio genérico contenido en el art. 14 de la CN de la libertad de asociación.

Poco a poco se fue dando un proceso de reconocimiento y legitimación de los partidos, llegando a su reglamentación legal y posterior normativización en las constituciones provinciales sancionadas a partir de 1986. Podemos citar como ejemplos las constituciones de Córdoba, La Rioja, Santiago del Estero y Catamarca, entre otras. Finalmente, en la reforma constitucional de 1994, el nuevo art. 38 los reconoce y define como instituciones fundamentales del sistema democrático, dejando claro que el nuestro es un sistema democrático construido en base a los partidos políticos.

Gelli (2018: 692) considera que ya gozaban de reconocimiento constitucional antes de 1994 por imperio de los arts. 14 y 33 de la CN, en tanto que los partidos políticos son considerados asociaciones en el primer artículo citado, y como proclama de los derechos implícitos que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno, conforme al segundo artículo.

El art. 38 de la CN establece que:

> Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas. El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes. Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonios.

La importancia del partido político radica en que, al ser una manifestación social por naturaleza, sirve de enlace natural entre la sociedad civil y el poder. Asimismo, sirve a la selección de personas con una visión global, general de los problemas que se presentan en la sociedad, propiciando la adopción de políticas públicas para resolverlos (Gelli, 2018: 693). Su particular naturaleza hace que estos se hallen sujetos al control del Estado en su plano ideológico, en virtud de lo cual su reconocimiento constitucional se condiciona a que los mismos se sustenten y respeten los principios republicanos, representativos, federales y democráticos establecidos en la Constitución Nacional (Barrera Buteler, 2011: 342).

El rol de los partidos políticos consiste en ser intermediarios de la voluntad popular, postulando candidatos para ocupar cargos públicos electivos, lo que implica que estos cumplen una función pública de gran trascendencia ya que, al momento de elegir, el elector se encuentra limitado y debe optar entre un número mínimo de propuestas elaboradas por otros, los partidos (Barrera Buteler 2011: 343).

En cuanto a su recepción en el derecho público provincial, varias constituciones provinciales se han ocupado de los partidos políticos como personas jurídicas de derecho público no estatal. Otras los definen como canales de expresión de la voluntad popular e instrumentos de participación, formulación de la política e integración del gobierno.

La Constitución de Catamarca, en el art. 241, prescribe que:

> (...) se dictará una Ley de Partidos Políticos que actúen en jurisdicción provincial, garantizándose su libre fundación y funcionamiento democrático, teniéndose en cuenta, además, las siguientes pautas mínimas: 1° Integración de un número de ciudadanos que, en el carácter de afiliados, alcancen el porcentual que determine la ley, de conformidad al número de electores inscriptos en el padrón provincial. 2° Sanción de una Carta Orgánica que exprese la defensa del sistema democrático y los principios fundamentales de la nacionalidad. 3° Sanción de una declaración de principios que aseguren los derechos naturales del hombre. 4° Sanción de una plataforma para cada acto electoral que se realice en la provincia. 5° Elección de sus autoridades y candidatos como fiel expresión de la voluntad de los afiliados. 6° Publicidad obligatoria del origen y destino de los fondos partidarios. 7° Formalidad para su reconocimiento legal por ante la justicia electoral de la Provincia. 8° Renovación periódica de las autoridades partidarias, pudiendo ser las mismas electorales.

Siguiendo el mandato constitucional local se sancionó oportunamente la ley 2501 "Orgánica de los Partidos Políticos y de las Agrupaciones Municipales", declarando en su art. 5 el carácter de orden público de las disposiciones allí contenidas, aplicables a todos los partidos políticos y a las agrupaciones municipales que intervengan en forma exclusiva en la elección de autoridades provinciales y municipales, disponiendo que es materia de competencia de la Justicia Electoral Provincial todo lo atinente a la aplicación de la ley.

En el art. 2 se expresa que "los partidos políticos y agrupaciones municipales reconocidos tienen personalidad jurídico-política. Son, además, personas de derecho privado, de acuerdo con las disposiciones de la legislación común y del presente ordenamiento".

A su vez, el art. 3, reza: "Los partidos políticos y las agrupaciones municipales son instrumentos necesarios para la formulación y realización de la actividad política en el ámbito de la provincia y el municipio".

Podemos advertir que la Constitución Nacional atribuye a los partidos políticos competencia para postular candidaturas, mientras que las normas reglamentarias (ley nacional 23.298 y concordantes) le dan al instituto la exclusividad en esa función. Esta regulación ha sido cuestionada de inconstitucionalidad en el famoso caso *Ríos, Antonio J.,* oportunidad en la cual la CSJN resolvió que este derecho no es absoluto, sino que debe ser ejercido conforme a las leyes que reglamentan sus ejercicio y, aun admitiendo que se trata de una cuestión controvertida en doctrina, concluye que la solución adoptada por la ley es una de las alternativas posibles y no comporta una transgresión al art. 28 de la CN (principio de razonabilidad), porque el ciudadano puede afiliarse libremente y participar en cualquier partido existente y formar uno nuevo, como medio para acceder a los cargos públicos (Barrera Buteler, 2011: 344).

La Constitución de Catamarca se encuentra en el extremo opuesto, toda vez que, en su art. 243 incorpora el derecho a presentar candidaturas independientes a pedido del cinco por ciento del padrón respectivo y con una declaración sobre la plataforma electoral. Esta solución local catamarqueña difiere del régimen electoral nacional, y denota un ejemplo de ejercicio de la autonomía institucional de la provincia, aunque también ha sido cuestionada por la doctrina especializada.

Los derechos políticos

Nuestra inserción en la comunidad regional e internacional, como hemos expresado previamente, implica la definición de un marco dentro del cual los Estados provinciales pueden ejercer su poder y autonomía en relación con los derechos reconocidos como fundamentales, entre estos, los derechos políticos (Barrera Buteler, 2011: 324).

Estos derechos derivan de la forma democrática de gobierno, es decir, de una opción política que ejerce el pueblo, entendiendo este que es la opción más compatible con la comunidad conformada por personas dotadas de derechos fundamentales derivados de su condición natural de ser personas. Este principio de soberanía del pueblo se plasma en las constituciones provinciales, incluso con anterioridad a 1853.

Las constituciones provinciales son coincidentes en regular los derechos políticos partiendo de esa opción constitucional por la democracia como forma de gobierno, ajustándose de ese modo al sistema representativo y republicano

ordenado en la Constitución Nacional (Barrera Buteler, 2011: 218). La Constitución de Catamarca hace lo propio en el art. 2, donde se afirma que "el poder político de la Provincia reside en su pueblo, quien lo ejerce a través de sus representantes y en las formas que esta Constitución lo establece". Este poder consiste en la posibilidad de elegir sus gobernadores, legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del gobierno federal, importando esto que pueden establecer su propio régimen electoral como poder conservado.

Derecho a la participación política

El eje sobre el que gira todo el sistema de derechos políticos en la Constitución Nacional y en las constituciones locales es el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos. Constituye un presupuesto ineludible de la forma republicana de gobierno, por lo que, si no aparece expresamente, surge implícito en el régimen.

En un principio, este derecho se redujo únicamente a la posibilidad de elegir y ser elegido para el desempeño de cargos públicos pero, en la segunda mitad del siglo XX, los cambios en la sociedad aparejaron la profundización de la democracia, reclamando nuevas formas de participación, incorporando las constituciones provinciales nuevos institutos atenuantes del rigorismo de la forma representativa, permitiendo la participación política directa del pueblo en determinadas circunstancias (Barrera Buteler, 2020: 222).

Sufragio

Es una manifestación de la voluntad individual que tiene por finalidad concurrir a la formación de una voluntad colectiva, sea para designar los titulares de determinados cargos o roles concernientes al gobierno de una comunidad, sea para decidir acerca de asuntos que interesan a esto (López, M.J en Barrera Buteler, 2020: 222, 223). El primer supuesto, es decir, el sufragio dirigido a la elección de autoridades, es el más común y generalizado; el segundo, esto es, el sufragio destinado a decidir sobre asuntos de interés comunitario, es el que se practica para los institutos de democracia semidirecta, cuando el electorado debe pronunciarse a favor o en contra de determinado proyecto (consulta popular y referéndum) o sobre la destitución de un funcionario electivo antes de la expiración de su mandato (revocatoria popular) (Barrera Buteler, 2020: 222, 223).

El sufragio debe ser universal, igual, secreto y obligatorio (art. 37 CN). Así lo establecen expresamente muchas constituciones provinciales. La Constitución de Catamarca, en el art. 23, expresa que el sufragio es un derecho inherente a la calidad de ciudadano argentino, sin distinción de sexo, y un deber que se cumplirá con arreglo a las prescripciones de esta Constitución y de la ley; y el sufragio es universal, secreto y obligatorio (art. 232, inc. 1).

Estos principios básicos deben ser respetados sin perjuicio de la facultad de las provincias de fijar por sí mismas su propia reglamentación, sin ajustarse obligatoriamente a la legislación electoral federal. Tan es así que, mientras el derecho al sufragio está reservado por aquellos a los ciudadanos, muchas constituciones provinciales reconocen el voto de los extranjeros, algunas dejan librado a la ley con carácter general la posibilidad (Buenos Aires, Chubut), mientras que otras lo prevén únicamente para el orden municipal (Jujuy, Santa Fe, Tucumán).

La Constitución de Catamarca, en el citado art. 232, dispone que el sufragio es un derecho inherente a la calidad de ciudadano argentino y expresamente regula que los extranjeros podrán votar en los casos que se establezcan. En ese sentido, el decreto ley 4628 - Ley Electoral Provincial, en sus arts. 1 y 2 determina quiénes son electores, en concordancia con la manda Constitucional local.

Es claro que las provincias tienen atribuciones para extender el derecho al sufragio a personas que están excluidas a nivel de la legislación federal, por ejemplo, reducir la edad para votar. Sin embargo, no parece tan fácil pensar en la hipótesis inversa, esto es, que una provincia impusiera requisitos más estrictos, de manera que alguna persona que pueda votar en las elecciones nacionales resultará excluida del padrón provincial, por ejemplo, aumentando la edad a veinte años o exigiendo saber leer y escribir.

Las constituciones provinciales homogéneamente han asumido los principios de igualdad en el voto (excluyendo la posibilidad de sistemas de voto calificado) y de voto secreto (en oposición al voto público). También se hacen eco de la obligatoriedad del mismo, receptando este principio de manera previa a la reforma de 1994 y en la misma dirección.

El derecho a ser elegido

El derecho de todo ciudadano a postularse como candidato para el desempeño de cargos públicos electivos tiene reconocimiento expreso en los tratados internacionales con jerarquía constitucional (Pacto de San José de Costa Rica art. 23, inc. 1-b; PIDCyP art. 25, inc b) y aparece también en el Derecho Público Provincial con variadas reglamentaciones.

El universo de los elegibles en general es sensiblemente menor en número que el de los electores. Y es razonable que así sea, porque mientras para poder elegir basta con tener cierta pertenencia a la comunidad y gozar de capacidad de discernimiento, para poder ser elegido es necesario además reunir las condiciones que hacen a la idoneidad para el desempeño de la función.

Deben establecerse por mandato constitucional mecanismos que aseguren la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios, la que se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral (art. 37 CN). Así, el principio de participación equivalente de géneros reemplazó, como solución superadora, al denominado cupo femenino, primero en los sistemas electorales provinciales

y bastante después en el orden federal. Las provincias pueden tomar ese u otro sistema, pero incurrirían en inconstitucionalidad por omisión si no se adoptara alguna medida de acción positiva en este sentido (Barrera Buteler, 2020: 226).

Catamarca, en 2018, mediante la sanción de la ley 5539 —decreto 786— establece la paridad de género en las candidaturas a cargos electivos provinciales de representación parlamentaria y en la conformación de los órganos deliberativos de los partidos políticos, imponiendo el principio de participación equivalente de ambos sexos en toda lista de candidaturas electivas para desempeñar cargos representativos en órganos colegiados de cualquier naturaleza, provinciales y de municipios, a cuyo fin las listas deben efectuar la postulación intercalando un candidato de cada sexo. Esta es la solución más habitual en el universo de la materia electoral en nuestras provincias.

Sistemas electorales

Regímenes electorales son el conjunto de normas que regulan la conformación del cuerpo electoral, las divisiones territoriales, los procedimientos para oficialización de listas y de boletas, el desarrollo del acto electoral, el escrutinio, las faltas y delitos y los sistemas electorales. En el Estado federal argentino coexisten el régimen electoral federal (aplicable a los procesos electorales nacionales) con los de cada provincia (aplicable a los procesos electorales provinciales) y, en virtud de la autonomía institucional que el art. 123 de la CN les reconoce a los municipios, estos deben tener asegurada por las respectivas constituciones provinciales la atribución de establecer su propio régimen electoral aplicable a los procesos electorales municipales.

Cuando se trate de procesos electorales regidos por el régimen electoral nacional habrá de intervenir el juez federal con competencia en materia electoral y, en grado de apelación, la Cámara Nacional Electoral. Si se trata de un proceso regido por el régimen electoral provincial intervendrán los organismos que establezcan la legislación de cada provincia.

Frías nos dice que las provincias conservan el poder de organizar su régimen electoral, pero que en ese ejercicio no han denotado originalidad alguna, sino más bien han repetido el régimen federal electoral, con mínimas excepciones. En general, por diversas razones se propende a la simultaneidad de los comicios para autoridades nacionales y locales, lo que en la práctica produce un fuerte traspaso de competencias hacia las autoridades federales y, en muchos aspectos, la aplicación de las normas federales en desmedro del régimen local (en Barrera Buteler, 2020: 221). En el caso de nuestra provincia, esa simultaneidad está expresamente estipulada en la Constitución (art. 90). Debe no obstante señalarse que en los últimos períodos electorales existe una marcada tendencia al desacople de las elecciones provinciales de las nacionales, factor que potencia la autonomía de las provincias y permite al elector tener mayor claridad y mejor información acerca de las autoridades que elige en dicha elección.

Por su parte, los sistemas electorales son fórmulas o mecanismos establecidos para la asignación de los cargos electivos en base a los resultados comiciales (Rosatti, 2011: 217), es decir, mecanismos para transformar en cargos el resultado electoral. Explicado de otro modo, los comicios arrojan un resultado que se expresa en cantidad de votos obtenidos por cada lista, candidato o fórmula. Entonces surgen los interrogantes o planteos acerca de qué manera se han de adjudicar los cargos en disputa; si la lista que ganó se lleva todos los cargos; o se llevan algunos y otros las minorías; qué pasa si es un solo cargo para cubrir, lo gana el que más votos sacó sea cual fuere la diferencia obtenida o se necesita de una cierta mayoría especial. Es claro que deben estar predeterminadas las reglas para resolver este punto y esas reglas constituyen lo que denominamos "sistema electoral" (Hernández,2020: 226-227).

Para la elección de órganos legislativos y cuerpos colegiados encontramos algunas constituciones que han dejado librada a la ley la determinación del sistema electoral, otras disponen de ciertas bases, pero la mayoría lo ha regulado y, en muchos casos, en detalle.

La Constitución provincial, en su art. 72, adopta para la elección de los diputados provinciales un sistema de elección directa y proporcional, dejando en manos de la ley reglamentaria la determinación de su forma de aplicación. En concordancia, la ley 4.628/91 dispone el sistema de proporcionalidad D'Hont, el habitualmente utilizado en nuestro país. Para la elección de senadores se adopta el sistema del voto uninominal o por circunscripción, que está presente en la mayoría de las constituciones con Legislatura bicameral, según el cual cada elector debe optar entre candidatos individuales que se presentan en cada circunscripción (en el caso catamarqueño, los departamentos provinciales) y el que obtiene mayor cantidad de votos obtiene la banca en disputa.

Las constituciones de Córdoba y San Juan han adoptado para sus respectivas legislaturas unicamerales un sistema mixto que combina el voto uninominal y el sistema proporcional. Entre las razones que se dieron para fundar la adopción del nuevo sistema electoral mixto estuvieron la de mantener la representación territorial, que en el sistema bicameral tenía cabida en el Senado, a través de los legisladores elegidos por el sistema uninominal a razón de uno por cada departamento. El sistema mixto consiste en que la Cámara está integrada tanto por los legisladores departamentales como los elegidos por distrito único. Sus funciones, atribuciones y representatividad son idénticas y solo son diferentes por la forma en que han sido elegidos. Hay severas críticas en la doctrina especializada acerca de que se logre en estos formatos la doble representación de los intereses de la ciudadanía y de los departamentos o jurisdicciones provinciales.

Para la elección de las autoridades del Poder Ejecutivo en las provincias, el sistema generalmente utilizado es la elección directa por el pueblo a simple pluralidad de sufragios. El pueblo vota directamente por una fórmula integrada

por gobernador y vicegobernador y el que obtuvo mayor cantidad de votos es el proclamado, con absoluta prescindencia de cuál es la diferencia que obtuvo su favor o qué porcentaje del padrón lo ha apoyado.

La influencia de la Constitución Nacional de 1853 hizo que, en un primer momento, algunas constituciones provinciales adoptaran el sistema de elección indirecta a través de colegios electorales, en el que el electorado votaba por electores de gobernador y vice, y estos, reunidos en el colegio electoral, elegían a las autoridades. Ello permitía la realización de acuerdos en el colegio electoral en virtud de los cuales podría resultar proclamado gobernador alguien que no había obtenido el apoyo mayoritario de la ciudadanía.

En la actualidad es uniforme en las provincias la elección directa, pero algunas han dejado de lado la simple pluralidad de sufragios para adoptar el sistema de doble vuelta electoral o balotaje, que requiere que la fórmula más votada haya obtenido una mayoría especial para ser proclamada en la primera vuelta (CABA, Corrientes, Chaco y Tierra del Fuego).

En el caso de Catamarca, la CP establece en el art. 143 que "el gobernador y el vicegobernador serán directamente elegidos por el pueblo de la Provincia, a simple pluralidad de sufragios". Como singularidad, señala el art. 147 que "cuando en el escrutinio practicado por el Tribunal Electoral, dos o más candidatos obtuvieren igual número de votos para gobernador o vicegobernador, se procederá a una nueva elección".

La amplia preferencia de las provincias por el sistema de elección directa a simple pluralidad de sufragios muestra formatos diferentes en algunos distritos que han adoptado el sistema del doble voto acumulativo, también conocido como sistema de lemas (Formosa, Misiones, Santa Cruz y Tucumán). Este consiste en que el elector emite en un mismo acto electoral y con una misma boleta, dos votos: uno por un partido (lema) y otro por una corriente interna dentro del partido elegido (sublema); es decir que se realizan juntas las elecciones internas de los partidos y la elección general. Del escrutinio surgirá cuál es el sublema que obtuvo mayor cantidad de votos dentro de su lema, y ese sumará en su favor los votos de los otros sublemas de su partido para la elección general.

Los inconvenientes más serios que presenta son, por un lado, la complejidad para el elector que ve frente a sí en el cuarto oscuro una infinidad de boletas (en general es ilimitada la cantidad de sublemas que se pueden presentar dentro de cada lema) y, por otra parte, que se parte de la presunción de que el elector habrá de preferir a cualquier candidato del partido que escogió, frente a los de los otros partidos, lo que no siempre es cierto.

Otros distritos evaluaron en su momento la realización de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias en sus convocatorias electorales, pero las mismas se encuentran suspendidas a nivel federal al momento de la redacción del presente capítulo.

Badeni (2006: 1359) analiza la organización del Poder Legislativo, que puede estar integrado por una, dos o varias cámaras. La adopción de un sistema unicameral implica el funcionamiento congresual conformado por una sola cámara, sistema escogido por varias constituciones provinciales, ya que goza de la virtud de permitir un funcionamiento ágil y rápido del órgano legislativo. Sin embargo, este sistema, en principio bondadoso en cuanto a agilidad y rapidez, no lo es tanto en cuanto al necesario control intra-órgano, ya que, al prescindir de este, puede determinarse un injustificado apresuramiento en la función legislativa

Gelli (2018), por su parte, enuncia fundamentos prácticos a favor del sistema unicameral, como son los menores costos de infraestructura y mantenimiento y la rapidez en la toma de decisiones.

La adopción de un sistema bicameral presupone que el ejercicio de la función legislativa es asignado a un organismo compuesto por dos cámaras. Uno de los beneficios de este tipo de organización bicameral reside en la presencia de un control horizontal intra-órgano del poder. Otra de las ventajas es que el sistema bicameral refleja una labor más reflexiva y prudente por parte del órgano legislativo. En el sistema bicameral se propicia el funcionamiento armónico y coordinado de esas cámaras, que trabajan de modo complementario, pero en forma separada e independiente, permitiendo la manifestación válida de la voluntad del órgano que integran.

Amén de lo expresado a favor del sistema bicameral, no cabe dudas de que el régimen federal de Estado que consagra nuestra Constitución Nacional añade como nota el necesario funcionamiento de dos cámaras que se controlan y complementan recíprocamente en el ejercicio de las atribuciones comunes que se les confiere. El federalismo se plasma en que una de las cámaras representa al pueblo (diputados) y la otra a las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) (Badeni, 2006:1360).

Gelli (2018:14) señala que:

> El bicameralismo en la República Argentina consagra el equilibrio entre los dos principios mencionados: el democrático y el federal. En el congreso reside la soberanía popular en la representación que ejercen los diputados, elegidos en relación con el número de habitantes de cada distrito y, a la vez, una de las garantías del federalismo en la representación igualitaria de los senadores. En consecuencia, en tanto se mantenga la forma de Estado Federal, no es posible prescindir del bicameralismo y de la representación paritaria de todos y cada uno de los Estados locales en una de las Cámaras del Congreso. (Gelli, 2018:14)

En nuestro país, la tendencia mayoritaria se vuelca a favor del unicameralismo (Córdoba, CABA, Chubut, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones,

Neuquén, Río Negro, San Juan, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tucumán), mientras que adoptan sistemas bicamerales el resto de las jurisdicciones (Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Salta, San Luis y Santa Fe).

La Constitución de Catamarca, en la Sección Segunda Poder Legislativo - Capítulo I, en su art. 71 describe cómo se va a organizar el Poder Legislativo de la provincia, sentando que "será ejercido por dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores". Con claridad se determina que la organización funcional del órgano legislativo, llamado Legislatura Provincial, se enmarca bajo el sistema bicameral o de bicameralidad, en consonancia con lo dispuesto para el Congreso Nacional.

La propia Constitución provincial regula la estructura de cada una de las cámaras, su composición, disposiciones acerca de sus miembros, los requisitos para acceder al cargo de diputado o senador, la forma de elección de estos, la forma de renovación de cada cámara, las atribuciones que les compete a cada una de ellas, las incompatibilidades de sus miembros, entre otros, temas que son abordados en otro capítulo de esta obra.

La participación ciudadana

El modelo democrático contemporáneo, que surgió de las revoluciones burguesas, puso su confianza en la capacidad de representación de sus funcionarios o mandatarios, electos como resultado de un proceso electoral mediante el cual el pueblo delegaba hasta la próxima elección su cuota de poder y estos decidían por ellos. Pero este sistema de representación fue mostrando deficiencias evidentes a lo largo del tiempo, toda vez que se observaba una diferencia creciente entre lo que la comunidad esperaba de sus representantes y las decisiones que estos tomaban. Actualmente se las denomina democracias restringidas o de baja intensidad.

Esta situación en constante crecimiento trajo aparejada la necesidad de que el pueblo recobre protagonismo directo, haciendo uso de una serie de institutos a través de los cuales pueda canalizar su pensamiento y la voluntad popular, ya sea complementando, ratificando o corrigiendo las decisiones de la élite gubernamental (Rosatti, 2011: 226). El mismo autor expresa que las técnicas participativas de proposición, de consulta y de corrección (tales como la iniciativa legislativa, la consulta popular, la revocatoria popular de mandato y el derecho de resistencia a la opresión, respectivamente) constituyen instrumentos valiosos para recobrar el protagonismo popular perdido (Rosatti, 2011: 226).

Coincidentemente, Hernández (2011) señala que:

> (...) los cambios que las sociedades han experimentado a lo largo del siglo XX provocaron que se profundicen los procesos de democratización, de tal modo que la gente no se conforme con su intervención en el manejo de los asuntos públicos limitado a la elección de sus gobernantes de tanto en tanto,

> reclamando cada vez más participación. Ese cambio en la dimensión social del fenómeno jurídico ha producido una transformación del sistema representativo que, como hemos visto ya, hoy debe ser, además, participativo, atenuando el rigor del principio constitucional que nos dice que "el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes".

La democracia representativa y participativa debe ofrecer nuevos canales de participación institucional para adecuarse a las características de la sociedad de nuestros tiempos y, en esa línea argumentativa, poco a poco comienzan a incorporarse en las constituciones provinciales los institutos de democracia semidirecta, que permiten que en determinadas circunstancias, y dentro de un marco jurídico adecuado, la voluntad popular pueda intervenir en forma directa en los procesos de toma de decisiones en asuntos públicos, reasumiendo en algunos casos, como legítimo titular originario del poder, la potestad de resolver (Hernández, 2020: 235).

Hernández (2020) sostiene que estos institutos consisten en el reconocimiento al electorado de ciertas facultades que antes correspondían exclusivamente a los órganos representativos y, por dicha razón, reciben la designación de instituciones de democracia directa o semidirecta. Su fundamento no es otro que la sustentación de los principios democráticos y el perfeccionamiento técnico de ellos.

La Constitución catamarqueña, como ya fuera analizado, adopta igual formulación cuando en el art. 2 expresa que "el poder político de la Provincia reside en su pueblo, quién lo ejerce a través de sus representantes y en las formas que esta Constitución establece". La forma de gobierno sigue siendo representativa, es decir, no se trata de una democracia directa, pero la participación del pueblo en el gobierno debe reglamentarse para canalizarse por las vías institucionales previstas por el ordenamiento jurídico.

Estos institutos de democracia semidirecta aparecen en el derecho público argentino en las constituciones provinciales, en la polémica y frustrada Constitución santafesina de 1920, primero, y posteriormente en la Constitución cordobesa de 1923. Luego, en la segunda mitad del siglo XX se van a generalizar y se harán extensivos al nivel provincial, hasta que, finalmente, la reforma constitucional de 1994 los incorpora en la Constitución Nacional, poniendo así punto final a la discusión que antes hubo respecto de la constitucionalidad de estos institutos incorporados en las constituciones provinciales, porque había quienes sostenían que contrariaban el art. 22 de la CN.

Más allá de las diversas denominaciones que les asignan los diferentes ordenamientos jurídicos, tanto en el derecho comparado, como en nuestro derecho público interno, los institutos de democracia semidirecta más generalizados son la iniciativa popular, la consulta popular, el referéndum y la revocatoria popular.

Iniciativa popular

La iniciativa popular es la facultad de un número determinado de electores de presentar proyectos de ley que deben ser tratados por el órgano legislativo. No se trata del simple ejercicio del derecho a peticionar a las autoridades, porque en este caso este grupo de electores está ejerciendo una atribución que antes estaba reservada a los legisladores, al órgano ejecutivo y, excepcionalmente, a otros órganos del Estado. El proyecto presentado en forma ingresa directamente para su tratamiento y adquiere estado parlamentario sin que ningún legislador, ni otro funcionario, lo asuma como propio.

La iniciativa popular se halla tipificada en el art. 39 de la CN, con sus propias notas que la caracterizan y estableciendo el marco dentro del cual la ley reglamentaria debe regular. Las pocas diferencias que se advierten entre las constituciones provinciales que reconocen el instituto se encuentran en la cantidad de electores que se necesita para promoverlo, en el plazo dentro del cual debe expedirse el Poder Legislativo y en los temas excluidos.

En Catamarca, el instituto se encuentra regulado en la ley provincial 5346 - decreto 2113 de Reglamentación de la Iniciativa Popular Legislativa de los arts. 2 y 114 de la Constitución provincial.

Consulta popular

La consulta popular importa un llamado al electorado a pronunciarse a favor o en contra de un determinado proyecto de ley o medida de gobierno, al solo efecto de que la persona u órgano facultado para tomar la decisión tenga en cuenta la opinión del pueblo, pero sin desplazar el poder de decisión ni la responsabilidad de quien la adopta; es decir que el pronunciamiento popular no es decisorio, ni vinculante (Barrera Buteler, 2020: 236-237).

La Constitución Nacional regula dicho instituto en su art. 40 y reconoce tres especies de consulta popular. Así encontramos en su letra: las que pueden formular el Congreso sobre un proyecto de ley (primera hipótesis) o sobre un tema de su competencia (segunda hipótesis) y las que puede formular el Ejecutivo sobre un tema de su competencia (tercera hipótesis).

La Constitución de Catamarca, en la Sección Segunda - Capítulo VII, de la Apelación al Pueblo en su art. 129, dice que:

> Todo asunto de interés general para la provincia puede ser sometido a consulta popular, con excepción del presupuesto y la materia impositiva. La ratificación, reforma o derogación de normas jurídicas, convenios o leyes provinciales pueden ser sometidos ad-referéndum del pueblo de la provincia. Una ley especial determina la oportunidad, condiciones y efectos de los actos electorales previstos en el presente artículo, con arreglo a esta Constitución y al Código de Derechos Políticos.

La ley 5113/2003 de la provincia reglamenta tanto la consulta popular propiamente dicha, como la denominada *consulta popular vinculante*,

distinguiendo en un caso los supuestos de procedencia, procedimiento, efectos y la obligatoriedad o no del voto de los ciudadanos.

Referéndum popular

El referéndum, también denominado en el derecho público provincial comparado *consulta popular vinculante*, se caracteriza porque el pueblo es convocado, no a opinar, sino a decidir; es decir que el pueblo reasume, en relación con el tema que es objeto de la convocatoria, su potestad originaria de decidir, desplazando así a sus mandatarios en la toma de la decisión. Este instituto ha sido incorporado con ese nombre por la Constitución local en el art. 129 antes mencionado y regulado en la ley 5113/2003 como consulta popular vinculante.

Revocatoria popular de mandatos

La revocatoria popular es otro instituto que nos muestra la reasunción por el pueblo de su potestad originaria. El pueblo, que ha conferido el mandato a un gobernante, lo revoca, tal como ocurre en el ámbito del derecho privado en la relación entre mandante y mandatario. Esto importa apartarse sustancialmente de la concepción clásica de representación política liberal nacida con la Revolución Francesa, en la que el representante era en sí mismo la encarnación de la voluntad general y, por eso, no podía ser ni siquiera molestado por las opiniones y decisiones adoptadas en ejercicio de su función hasta la conclusión de su mandato. Este instituto refuerza el vínculo entre representante y representado. La revocación de mandatos de funcionarios provinciales no ha tenido tanta recepción como los otros institutos, pero la han adoptado las constituciones de Chaco, Chubut, La Rioja, Misiones, Neuquén, Santiago del Estero, cada una con prescripciones y limitaciones exigibles propias.

Sistemas de control y rendición de cuentas

Las exigencias propias del sistema republicano requieren que el poder sea limitado, compartido y vigilado. Uno de sus postulados más sobresalientes es el control de la gestión de la cosa pública y la rendición de cuentas de los actos de las autoridades. Los órganos de control nacen ante la insuficiencia de la división de poderes originaria para contener el poder encarnado en el Gobierno, contribuyendo a evitar su abuso, desviación y desnaturalización. Estos órganos de control encuentran fundamento axiológico en la necesidad de promover frente al Gobierno el control y la participación en aras de un mejor desenvolvimiento del sistema democrático, colaborando mediante la realización de acciones en procura de influir sobre él, sea persuadiendo, disuadiendo o impidiendo la adopción o ejecución de las decisiones que considere contrarias al ordenamiento jurídico.

Nuestras constituciones provinciales acogieron unánimemente el clásico sistema de la división tripartita del poder, en virtud del cual el poder estatal se

distribuyó entre tres órganos a los que se les asignaron diversas funciones. De esta forma surgirá un sistema de control basado en la división de funciones atribuidas a distintos órganos en procura de establecer equilibrios, controles recíprocos y contrapesos. Ahora bien, los esfuerzos realizados para complementar y optimizar los poderes tradicionales han dado como resultado entidades con funciones, en algunos casos, superpuestas.

Últimamente se advierte un consenso en la necesidad de que las democracias consten de un sistema de control integral que, superando visiones formales, involucre a todos sus actores; es decir, que sea ejercido por los poderes públicos y por la acción de los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y otros actores no gubernamentales. Así se entiende que la eficacia de los sistemas de control depende de la interacción positiva de los controles entre los poderes públicos (controles horizontales) y los controles no gubernamentales (controles verticales) llevados a cabo por los particulares, organizaciones de la sociedad civil u otros actores no gubernamentales.

Sistemas adoptados en el derecho público provincial

La actividad estatal se encuentra sujeta a controles de naturaleza política, judicial y administrativa. Centraremos nuestra atención en los órganos de naturaleza administrativa que controlan la legalidad o juridicidad de la actividad estatal.

Los órganos de control interno y externo de la hacienda pública receptados por el derecho público provincial argentino pueden ser clasificados en dos sistemas: a) un sistema tradicional constituido por los tribunales de cuentas, como órgano de control externo, y por las contadurías y tesorerías generales, como órganos de control interno; y b) otro, de más reciente recepción y minoritario, en cabeza de las auditorías generales, a cargo del control externo, y de las sindicaturas generales, a las que se les encomienda el control interno. El primero es el consagrado por casi la totalidad de las provincias argentinas. El segundo es recibido a nivel nacional (desde 1993) y seguido por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Salta.

En nuestra provincia, la reglamentación de los órganos de control se encuentra establecida constitucionalmente en la Sección Tercera "del Poder Ejecutivo", Capítulo IV "De la Contaduría, Tesorería, y Tribunal de Cuentas de la Provincia". Cada uno de ellos tiene atribuida una competencia diferenciada que se ejerce de acuerdo a la Constitución y las leyes reglamentarias correspondientes.

Tribunal de Cuentas

Generalmente son órganos extrapoder, de estructura colegiada, con acentuada especialización técnica, dotados de autonomía funcional y cuya finalidad es la de controlar la legalidad de los actos administrativos que afecten a la hacienda

pública, informar acerca del presupuesto anual de gastos y la cuenta de inversión, y propiciar y sustanciar el juicio de cuentas y el juicio de responsabilidad cuando exista presunción de haberse causado perjuicio patrimonial al erario público.

Los Tribunales de Cuentas son configurados en el derecho argentino como tribunales administrativos, es decir que, a pesar de su nombre, no ejercen funciones judiciales. Esta jurisdicción es de carácter administrativo y, como tal, es siempre susceptible de un control judicial suficiente. Es por ello que sus resoluciones carecen por sí mismas de valor de cosa juzgada. Pueden adquirir el carácter de resolución firme y aun fuerza ejecutoria, es decir que puede ser ejecutado su cumplimiento por vía judicial.

Son órganos de control externo porque no forman parte de la organización administrativa de ninguno de los poderes ni dependen de estos, ejerciendo un control que opera desde fuera y no desde dentro de la administración.

Son además autónomos, debiendo para ello garantizarse su independencia funcional e imparcialidad. La independencia debe darse en el aspecto personal de quienes conducen el tribunal y, en el funcional, que presupone la carencia de vínculos jerárquicos. Así, el órgano fiscalizador no debe depender del fiscalizado. La imparcialidad se relaciona con la naturaleza de la materia sometida a su conocimiento, de carácter técnico, no político, e importa la neutralidad y objetividad en su accionar.

Las constituciones provinciales reconocen la institución de forma diversa. Mayoritariamente, los Tribunales de Cuentas son órganos colegiados de carácter técnico que se encuentran integrados en forma mixta por abogados y profesionales de las ciencias económicas, financieras, contables o administrativas, con un número variable de miembros, siempre impar, según lo establecido por las constituciones y normas reglamentarias.

El art. 190 de la CP regula la integración, requisitos para acceder al cargo y modalidad de nombramiento de los miembros del Tribunal de Cuentas, el que cuenta con un presidente con título de abogado y cuatro años de ejercicio en la profesión, y dos vocales con título de contador y cuatro años de ejercicio profesional.

Los integrantes son nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado y gozan de las garantías de inamovilidad de sus cargos mientras dure su buena conducta e inalterabilidad de sus sueldos. Tienen la facultad de proyectar su propio presupuesto y la de remover y nombrar su personal. Es una debilidad institucional que sea el gobernador quien promueva los nombres de aquellos funcionarios orientados a controlar su administración.

Contaduría de la Provincia

La Contaduría de la Provincia está a cargo de un contador general y un tesorero de la provincia, jefes y encargados de las respectivas reparticiones. Ambos deberán ostentar el título de contador público nacional (art. 186 CP)

La Contaduría General de la Provincia, según dispone el art. 187, es un organismo desconcentrado de la administración pública, encargado del sistema de contabilidad gubernamental, sistema de contrataciones del Estado, administración de los bienes públicos y control interno. Como un mecanismo de control interno de la administración, interviene previamente en las órdenes de pago cuando se autoricen gastos, con el propósito de controlar su adecuación a las normas de administración financiera.

La Tesorería de la Provincia de Catamarca (art. 188 de la CP) es también el organismo encargado de la custodia de los fondos públicos y de efectuar los pagos que hayan sido previamente autorizados por la Contaduría General.

Bibliografía consultada

Badeni, G. (2006), *Tratado de Derecho Constitucional,* Tomo II, 2da. Edición actualizada y ampliada. Editorial La Ley.

Bazán, V. (2013), *El federalismo argentino: Situación actual, cuestiones conflictivas y perspectivas.* Estudios Constitucionales, 11(1).

Corte Suprema De Justicia De La Nación (CSJN) (1974). *Berçaitz, Miguel Angel.* Fallos: 289: 430.

Flores, Oscar. (1988), *Revista Lecciones y Ensayos N°. 5.* Editorial Astrea.

Gelli, M. A. (2018), *Constitución de la Nación Argentina - Tomo I y II Comentada y Concordada, 5ta. Edición ampliada y actualizada*. Editorial La Ley.

Haro, R. (2011), *Manual de Derecho Constitucional*. Editorial Advocatus.

Hernández, A. M. y Barrera Buteler, G. (Coord.) (2011), *Derecho Público Provincial.* Editorial Abeledo Perrot.

Hernández, A. M. y Barrera Buteler, G. (Coord.) (2020), *Derecho Público Provincial, 3ra.Edición.* Editorial Abeledo Perrot.

Hitters, J. C. (2012)*, El control de convencionalidad y el cumplimiento de las sentencias de la corte interamericana (supervisión supranacional. cláusula federal).* Estudios Constitucionales, 10(2).

ONU (2007). Resolución aprobada por la Asamblea General el 26 de noviembre de 2007. Día Mundial De La Justicia Social. A/Res/62/10.

Rosatti, H. (2010), *Tratado de Derecho Constitucional - Tomo I*. Editorial Rubinzal Culzoni.

Rosatti, H. (2011), *Tratado de Derecho Constitucional - Tomo II*. Editorial Rubinzal Culzoni.

Salerno, G., y Acuña, R. P. (2017), El amparo colectivo en Catamarca. En Giannini, L. y Verbic, F. (Dir). *Los procesos colectivos y acciones de clase en el derecho público argentino.* Editorial Rubinzal Culzoni.

CAPÍTULO SEXTO
LA CONSTITUCIÓN DE CATAMARCA. ÓRGANOS DE GOBIERNO Y CONTROL

Gonzalo Salerno, Miguel Figueroa, Luis Andraca y Jorge Sosa

1. El Poder Legislativo. Composición. Funciones y competencias. Atribuciones de la Cámara de Diputados y de la de Senadores. Disposiciones comunes. Prerrogativas funcionales de los legisladores. La formación y sanción de las leyes. 2. El Poder Ejecutivo. Naturaleza. Elección. Acefalía. Elección del gobernador y vice. Atribuciones del gobernador. Los organismos de asesoramiento. Los ministerios. Organización administrativa del Estado provincial. Los organismos de control: el Tribunal de Cuentas Provincial. 3. El Poder Judicial. La Corte de Justicia. Los Tribunales inferiores. El Ministerio Público. Atribuciones y competencias. Responsabilidad de los jueces y mecanismos de remoción. La Justicia de Paz. 4. La reforma constitucional. Su procedimiento. Reformas a la Constitución Provincial El juicio político. El régimen electoral

1. El Poder Legislativo

Jorge Sosa

Composición, funciones y competencias

En el presente capítulo analizaremos el Poder Legislativo de la Provincia de Catamarca a la luz de una de las exigencias constitucionales a las provincias para el goce de su autonomía y el dictado de su propia Constitución: el respeto al principio republicado de división de poderes. Además, se abordará la cuota de originalidad local que tiene el Poder Legislativo en la Provincia de Catamarca. En función de ello examinaremos su composición, sus competencias y el proceso de formación y sanción de leyes, procurando resaltar la trascendencia del Poder Legislativo en la vida institucional de nuestra provincia.

Como punto de partida, en nuestras democracias modernas los órganos legislativos se caracterizan por ser cuerpos representativos de las diversas corrientes de opinión que existen en una sociedad política, cumpliendo una función trascendental al ser el órgano del poder que representa la participación del

conjunto de los gobernados. En su seno se ven reflejadas las diferentes miradas que coexisten en nuestras sociedades crecientemente modernas, complejas y heterogéneas, y en su nombre se debaten, votan y aprueban normas jurídicas que vienen a satisfacer las necesidades de la ciudadanía. Con el paulatino desplazamiento de las legislaturas con respecto a temas de los que actualmente se ocupan los órganos ejecutivos, existe una tendencia generalizada a que los parlamentos se especialicen también como organismos de control de las cuentas públicas, de control político en cuanto a la legalidad de los instrumentos emanados del Poder Ejecutivo y como garantes de la defensa de los derechos ciudadanos frente a avances indebidos de la administración pública.

Finalmente, es un dato de este tiempo el cuestionamiento a los organismos parlamentarios en cuanto a los plazos del tratamiento de las diferentes leyes, a las pesadas burocracias políticas y administrativas que conllevan la gestión de estos cuerpos, a que han dejado de ser los verdaderos catalizadores de los debates públicos para convertirse en espacios de ratificación de los proyectos del Poder Ejecutivo, entre otras críticas; situación que desdibuja su rol como poder y provoca desbalances entre los poderes del Estado, frente a la consecuente pérdida de independencia.

Del análisis de la Sección Primera, Capítulo I de nuestra Constitución provincial, el constituyente utilizó el término de *departamentos* para referirse a la configuración de los poderes del Gobierno de la Provincia, el departamento legislativo, ejecutivo y judicial (art 3 CP), lo que demuestra una característica propia y novedosa en cuanto a la terminología utilizada y que hace referencia al transitado debate acerca de que el poder es uno solo dentro del Estado, que luego se especializa funcionalmente en tareas ejecutivas, legislativas y de administración de justicia.

Es decir que, más allá de la terminología utilizada, la Constitución de Catamarca ha receptado el principio de división del poder estatal siguiendo el criterio que de manera uniforme adoptaron las diferentes constituciones provinciales y el Estatuto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El Poder Legislativo en la Provincia de Catamarca está conformado por dos cámaras; una Cámara de Diputados, cuyos integrantes representan al pueblo de la provincia, y una Cámara de Senadores, cuyos integrantes representan territorialmente a cada uno de los departamentos que conforman la geografía política provincial.

Es colegiado por su integración, y sus integrantes adoptan sus decisiones mediante la agregación de preferencias conforme a las mayorías requeridas según la materia. Es representativo, atento a que los legisladores ejercen el cargo por mandato vía elección popular y conforme al partido político al que pertenecen. Por último, una característica que hace a la esencia de este poder es su carácter deliberativo.

Desde el punto de vista de su estructura y funcionamiento, el Poder Legislativo catamarqueño adoptó entonces como sistema la bicameralidad, en donde

todos los proyectos legislativos quedan sujetos a una doble revisión y debate por cada cámara.

Prosiguiendo con el análisis del texto constitucional, en la Sección Segunda - Capítulo Primero, es el art. 71 de la CP el que efectúa una primera referencia a la Legislatura provincial. En el Capítulo Segundo, bajo el acápite de la Cámara de Diputados, se aborda el funcionamiento de dicho cuerpo (art. 72 al 78). El Capítulo Tercero se refiere al Senado (art. 79 al 89). El Capítulo Cuarto contiene disposiciones comunes a ambas Cámaras (art. 90 al 113). En el Capítulo Quinto se describe el procedimiento para la formación de las leyes (art. 114 al 123). Además, existen otros capítulos que se ocupan de la Asamblea General (Capítulo Sexto) y de la apelación al pueblo (Capítulo Séptimo).

Funciones y competencias del Poder Legislativo

Función legislativa

Su cometido principal es la formación y sanción de leyes provinciales; proceso que llevan a cabo los diputados provinciales y senadores departamentales al sancionar, modificar o actualizar las normas que conforman el ordenamiento jurídico provincial vigente.

Como principio general de nuestro federalismo, el Poder Legislativo provincial sanciona normas sobre aquellas materias que la provincia no ha delegado expresamente a la Nación, que es el criterio que emana del art. 110 de la CP, junto con aquellas materias que son concurrentes o compartidas con otros niveles de gobierno de nuestro Estado federal.

Son competencias del Poder Legislativo las plasmadas en el art. 110, a las que dividimos por materias, las siguientes:

- Actividad administrativa y financiera del Estado*:* fijar anualmente el presupuesto (inc. 1); establecer impuestos y contribuciones (inc. 2), aprobar o desechar la cuenta de inversión (inc. 3); autorizar al Poder Ejecutivo para contraer empréstitos (inc. 4): dictar leyes sobre obras públicas necesarias para el desarrollo de la provincia (inc. 7); sancionar la ley general de policía y el régimen penitenciario (inc. 8); aprobar o desechar los tratados que el Poder Ejecutivo celebrase con otras provincias o entes públicos ajenos a la provincia y los convenios que necesiten homologación legislativa (inc. 12); aprobar la cesión de bienes de la provincia con fines de bienestar social (inc. 13); aprobar la cesión de parte del territorio de la provincia con el voto afirmativo de tres cuartas partes de los miembros de cada Cámara, para objeto de utilidad pública nacional o provincial y, con unanimidad de votos de los miembros de cada Cámara, cuando dicha cesión importe desmembramiento del territorio o abandono de jurisdicción (inc.13).

- Desarrollo económico, cultural y social: legislar sobre promoción y radicación industrial (inc.15); otorgamiento de subsidios o recompensas a productores mineros, agropecuarios y artesanos (inc. 16); legislar sobre investigación y generación tecnológica autóctona en todos los niveles y ramas de la ciencia (inc. 17); dictar la Ley General de Cultura y Educación (inc. 21); dictar normas que promuevan los asentamientos poblacionales y el desarrollo socioeconómico en zonas del territorio provincial que observen un deterioro manifiesto en su desarrollo relativo (inc. 25).
- La preservación del patrimonio y el medio ambiente: legislar sobre la preservación y protección del patrimonio arqueológico, arquitectónico y documental de la provincia (inc. 19); elaborar normas protectoras del medio ambiente, sistema ecológico y patrimonio natural (inc. 22); y legislar sobre el aprovechamiento integral de la energía en todas sus partes (inc. 30).
- Organización territorial, institucional y política del Estado: fijar las divisiones territoriales, que llevarán la denominación de departamentos (inc. 29); dictar el Código de Derechos Políticos de la Provincia (inc. 26); dictar la Ley Orgánica de Municipalidades y Comunas (inc. 23); dictar la Ley Orgánica y los Códigos de Procedimientos para los Tribunales de la Provincia (inc. 28); y conceder amnistías generales por delitos electorales cometidos en la jurisdicción provincial (inc. 31).

Dependiendo de la materia de regulación, las leyes que devienen de nuestra CP se clasifican en *leyes orgánicas*, que son las que tienen como función principal establecer la estructura y funcionamiento de los diferentes órganos estatales; *leyes reglamentarias,* que determinan aspectos específicos de derechos y obligaciones contemplados constitucionalmente; y *leyes ordinarias*, que se definen excluyendo las anteriores.

Función preconstituyente

Así lo expresa la Sección Novena, Capítulo Único - Reforma de la Constitución (art. 281), que dispone que la Constitución provincial podrá ser reformada en todo o en parte y para ello es necesario que se declare la necesidad de la reforma por ley, siendo el órgano encargado de la reforma una Convención convocada al efecto por una ley emanada de ambos cuerpos legislativos y aprobada por una mayoría agravada.

Función de control político

Se manifiesta en un sinnúmero de actividades propias del Poder Legislativo local tendientes a posibilitar la concreción de los objetivos que nuestra Constitución provincial le asigna a este órgano de poder: a) el control político, que se materializa en los pedidos de informes (art. 96) y la facultad de interpelar a los funcionarios provinciales (art. 98); b) el control de las cuentas públicas, que puede ser en distintos momentos, tanto al debatir el presupuesto anual, como

a través de pedidos de informe a áreas gubernamentales especificas (art. 110, inc.1); c) el control de legalidad y transparencia del accionar de los funcionarios públicos y de las empresas estatales, valiéndose para ello de la solicitud de informes a los organismos públicos o entes estaduales; d) aprobar o desechar las cuentas de inversión art. 110 inc. 3; y e) autorizar al Ejecutivo a contraer empréstitos de dinero (art. 110 inc. 4).

Función instituyente

Es la que corresponde al cuerpo en la designación de funcionarios que requieren su acuerdo, como dispone el art. 89, al exigir la participación del Senado en el nombramiento de los miembros de la Corte de Justicia, Tribunales y Juzgados Inferiores y en la designación de funcionarios que requieren su acuerdo. Para ello, el Senado de Catamarca prevé en su reglamento la conformación de una comisión específica a los fines de dictaminar los pliegos de los funcionarios que requieren dichos acuerdos.

Función jurisdiccional

Es la que establece nuestra Constitución provincial cuando recepta el juicio político (art. 76 inc. 3), en donde la acusación compete a la Cámara de Diputados y, conforme al art. 84, y el Senado es responsable de dictar sentencia destituyente o absolutoria de los acusados. Los causales de juicio político, funcionarios involucrados, características procedimentales y efectos de la sentencia serán desarrollados en profundidad en el punto cuatro de este mismo capítulo.

Función autoorganizativa

Dentro de la misma debemos distinguir la actividad reglamentaria de cada una de las cámaras (art. 95 y art. 100 de la CP), la actividad administrativa y la actividad financiera, vinculadas con la propia organización y desempeño de este poder del Estado provincial.

Bicameralidad o unicameralidad

Uno de los debates más transitados del Derecho Público Provincial argentino tiene que ver con los argumentos a favor y en contra de la adopción de sistemas unicamerales o bicamerales para la organización del Poder Legislativo en las diferentes constituciones provinciales y de la CABA, ya que existen miradas encontradas respecto al tema y una trayectoria de las diferentes provincias que incluyen migraciones de un sistema a otro. Por su interés, este tema es analizado en este apartado y profundizado en el capítulo quinto.

Sobre la bicameralidad, algunos autores sostienen que permite la doble instancia, consideran que es un freno contra la legislación apresurada e irreflexiva y, en base a ello, argumentan que el Poder Legislativo debe estar conformado por dos cámaras, reafirmando que es un sistema que permite un mejor

equilibrio y representación política, con lo que se posibilita un mayor debate de los proyectos, la mejor representación de los departamentos y un adecuado control político al Poder Ejecutivo.

Rosatti (2011) sostiene que la adopción de la bicameralidad puede responder a dos causas: la necesidad de asegurar la revisión o la necesidad de asegurar la representación. En el primer caso, se pone énfasis en la competencia legisferante del órgano y en la consecuente conveniencia de que los proyectos queden sujetos a un doble análisis (cámara de origen y cámara revisora) antes de convertirse en ley. En el segundo caso, se pone énfasis en la naturaleza deliberante del órgano y en la consecuente conveniencia de que su composición refleje la pluralidad de los intereses sociales que sea de base territorial-étnico lingüístico-religioso o corporativo.

Bas (1927) comparte la opinión de que las provincias pueden libremente consagrar su organización, adecuándola a la realización de los fines del gobierno político seccional, sosteniendo que la adopción del bicameralismo introduce cierto equilibrio, provoca la doble discusión y dificulta la precipitación de las leyes. Por ello, asegura que las provincias que hubiesen adoptado el unicameralismo pronto habrán de abandonarlo, atento al desarrollo de la riqueza y a la complicación en las funciones de gobierno que requiere de mayores discusiones y criterios diferentes ampliando el campo de las deliberaciones.

Por otro lado, tenemos doctrinarios a favor del sistema unicameral, los que sostienen que el mismo permite mayor eficiencia y celeridad al posibilitar la sanción de normas con mayor agilidad, adecuando el legislador su gestión a los requerimientos del gobierno.

Zarza Mensaque (1989) resume argumentos a favor y en contra de cada una de estas opciones.

> En favor del unicameralismo menciona que permite mayor eficiencia y celeridad, posibilitando la sanción de normas con mayor agilidad y con menor costo operativo, pero se le critica que lleva en sí al germen de la tiranía parlamentaria, al no tener los contrapesos que la otra cámara logra brindar. Por su parte, el bicameralismo supone el freno contra la legislación apresurada e irreflexiva y permite una distinta representación de intereses particulares o sectoriales, siendo en general la Cámara de Diputados la que representa al pueblo y la de Senadores la que posee la representación geopolítica provincial. Sin embargo, se critica, por un lado, los mayores costos que demanda y, por otro, que en la actualidad con el acrecentamiento del monopolio partidario de la representación las ventajas se ven disminuidas, ya que, ante la ausencia de un verdadero debate legislativo, muchas veces se imponen posturas partidarias. (Zarza Mensaque, 1989)

Zuccherino (1992), al igual que otros constitucionalistas, considera que a nivel nacional se justifica la doble integración legislativa, porque hace a la estructura federal, pero a nivel provincial resulta anacrónico y puede producir morosidad en los procedimientos.

Por su parte, Abalos (2019) analiza comparativamente los textos constitucionales sancionados con anterioridad a la Constitución Nacional de 1853/60 y los posteriores. Así, en la etapa previa, varias provincias optaron primigeniamente por un sistema unicameral, siendo revertida esta tendencia en la época inmediatamente previa a la sanción de nuestro texto constitucional nacional.

En 1853 se inaugura una etapa signada por la opción unicameral en casi todas las provincias, excepto en Buenos Aires, que en su Constitución de 1854 adopta el sistema bicameral imitando la organización del Legislativo a nivel nacional. Paulatinamente algunas cartas van receptando el bicameralismo, como Mendoza en su Constitución de 1894/5, y luego en el texto de 1916. También Entre Ríos en 1933, y lo mantiene con la reforma de 2008. Adviértase que, en los dos momentos referidos, tanto en el previo como en el posterior a la sanción de la Constitución Nacional de 1853/60, la opción para el Poder Legislativo más adoptada por las provincias fue la unicameralidad.

Entrando en el análisis de las constituciones vigentes, teniendo en cuenta los 23 textos constitucionales más el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Abalos (2019) distingue tres grupos: a) las constituciones sancionadas y vigentes que datan de comienzos del siglo XX, como la de Mendoza de 1916; b) las constituciones vigentes de mediados de dicho siglo, como Misiones de 1958/64 y Santa Fe de 1962 y; c) las sancionadas a partir de 1986 con el surgimiento del movimiento constituyente de la mano del avenimiento de la democracia.

En el primer grupo, es decir, las que datan de principios del siglo XX, se encuentra únicamente la de Mendoza que con su texto de 1916 —actualmente vigente— mantuvo el esquema bicameral, así como también la elección indirecta del gobernador, la cual es suplantada por la directa con la enmienda del art. 120 correspondiente a 1985. Cabe destacar que esta Constitución fue reformada en 1948/9 durante el interregno peronista, manteniendo su vigencia hasta 1956, en que vuelve a regir la de 1916, con una reforma en 1965 y varias modificaciones en un solo artículo por el sistema de enmiendas. A partir de mediados del siglo XX, las constituciones vigentes que aún no se han modificado son las de Misiones (1958/64) y Santa Fe (1962), que consagran el unicameralismo y bicameralismo respectivamente. Finalmente, el período que se inicia en 1986 marca una tendencia importante hacia el unicameralismo. Una excepción notable la encontramos en la Constitución de San Luis de 1987, que incorpora el bicameralismo después de haber pasado por el unicameralismo, consagrado en la anterior Carta de 1962. En cambio, la mayoría mantiene el unicameralismo, como las constituciones de San Juan (1986), Jujuy (1986), Río Negro (1988), Formosa (1991/2003), Tierra del Fuego (1991), Santa Cruz (1994/1998), Neuquén (1994/2006), Chubut (1994); Chaco (1994), La Pampa (1994/1999), Santiago del Estero (1997/2005) y La Rioja (2002/2008). Contrariamente, consagran el bicameralismo las cartas de Catamarca (1988), Corrientes (1993/2007), Buenos Aires (1994), Salta (1986/1998) y Entre Ríos (2008). Por último, destacamos a provincias que pasaron del bicameralismo al unicameralismo de manera

reciente, como son los casos de Tucumán (1990 y 2006) y de Córdoba en su reforma de 2001.

Por su parte, la Ciudad de Buenos Aires, que posee un estatus jurídico autónomo otorgado por la reforma de 1994, consagra en su Estatuto de 1996 un Poder Legislativo unicameral (art. 68). La CABA tiene previsto un procedimiento de sanción de leyes con una doble lectura, previa convocatoria de audiencia pública, lo que implica un reconocimiento de la necesidad de mayor discusión y reflexión para algunos debates sobre temas de envergadura. En efecto, en los arts. 89 y 90 se diagrama este procedimiento, indicándose las materias y sus modificaciones. También tienen previsto un sistema de doble lectura dentro del trámite de sanción legislativa las constituciones de Río Negro (1988) y de Córdoba (2001).

Es decir que, de los 24 textos constitucionales vigentes, 15 provincias más la CABA optan actualmente por el unicameralismo, y tres de ellas introducen un sistema de doble lectura legislativa, mientras que ocho consagran la existencia de dos cámaras.

Con respecto a la Constitución de Catamarca, la misma adopta el modelo bicameral para su Poder Legislativo, de manera que el mismo se encuentra conformado por dos asambleas parlamentarias (cámaras) con autonomía e independencia funcional, lo que permite a cada cámara dictar y regirse por un reglamento especial y elegir sus propias autoridades (art. 100 CP).

Atribuciones de la Cámara de Diputados y de la de Senadores. Disposiciones comunes

Los diputados provinciales representan al pueblo de la provincia, por lo que en es en dicho ámbito parlamentario donde repercuten los debates de trascendencia para la coyuntura política y social de la provincia.

El art. 72, la CP dispone la composición de la Cámara por un número fijo de 41 diputados elegidos en votación directa por el pueblo mediante el sistema proporcional que la ley determine y en base a una lista única en todo el territorio provincial.

En cuanto a la duración de los mandatos, el art. 73 determina que cada mandato legislativo de un diputado es de cuatro años y con posibilidad de ser reelegido. Conjuntamente con los diputados titulares, se elegirán seis diputados suplentes que reemplazarán a aquellos en caso de vacancia y en el orden en que fueron elegidos hasta completar el periodo (art.74 y 109).

La historia parlamentaria provincial reciente exhibe múltiples ejemplos de vacantes del cargo de diputado, debiendo advertir que en la cobertura de las mismas siempre se ha garantizado la integración de la Cámara en un todo de acuerdo a la voluntad popular expresada en cada uno de los comicios electorales y, a la vez, mantener la distribución de las bancas de acuerdo a las cuotas de género vigentes.

Al igual que el resto de las constituciones provinciales, en la de Catamarca se establecen ciertas condiciones o requisitos que deben reunir los candidatos para la categoría de diputado provincial, a saber: poseer ciudadanía argentina en ejercicio y residencia inmediata de cuatro años para los que no sean nativos de la provincia; una edad mínima de 25 años; y ejercer profesión, comercio, industria o cualquier actividad laboral en la provincia (art. 75). De manera que nuestra Constitución provincial ha seguido los parámetros sentados por la nacional, permitiendo a través de cláusulas generosas el acceso a la función legislativa tanto a los naturales como a los ciudadanos que no sean nativos de la provincia, con el requisito de tener residencia inmediata de cuatro años.

Por su parte, el Senado provincial es la cámara que posibilita la representación de los 16 departamentos actualmente existentes en la Provincia de Catamarca. Para su conformación, se elige un senador por departamento y un suplente para reemplazarlo en caso de vacancia (art. 79 y 109). Este cuerpo es considerablemente menor en cantidad de miembros.

Los senadores provinciales son elegidos en forma directa por los electores empadronados en el departamento, en donde se postulan bajo un sistema electoral denominado de circunscripción uninominal, siendo el plazo del mandato legislativo de cuatro años y admitiéndose la posibilidad de reelección (art. 80).

Para ser senador se requiere de los candidatos: ser ciudadano argentino en ejercicio y con residencia inmediata en el departamento de por lo menos cuatro años, es decir que, además de la ciudadanía, se exige que sea oriundo o que cumplimente un plazo de residencia previa, inmediata y continua en la jurisdicción del departamento que aspira a representar; mínimo de edad de 30 años; y ejercer profesión, arte, comercio, industria o cualquier clase de actividad laboral en el departamento (art. 81). El mandato legislativo tiene carácter representativo y no imperativo, lo que implica que los legisladores no responden por apartarse del programa partidario, ya que las bancas pertenecen al pueblo y no a los partidos (art 108).

Disposiciones comunes. Prerrogativas funcionales de los legisladores

La Constitución provincial, en su Sección Segunda - Capítulo IV, contiene una serie de disposiciones que resultan aplicables al órgano legislativo en general. Dichas disposiciones hacen referencia a las prerrogativas de los legisladores, sesiones, quórum, facultades reglamentarias, disciplinarias y de información de las cámaras, a la potestad de dictar su propio presupuesto, las incompatibilidades, entre otras.

En cuanto al régimen de incompatibilidades previsto por la CP, el art. 107 dispone que es incompatible con el cargo de legislador el ejercicio de funciones en el gobierno federal, de las provincias o de los municipios, con excepción de la docencia en cargos de dedicación simple, y el ejercicio de funciones directivas o de representación de empresas beneficiarias de concesiones por parte del Estado.

Los agentes de la administración provincial o municipal que resulten electos legisladores titulares quedan automáticamente comprendidos por una licencia especial sin goce de sueldo por el tiempo que duren sus funciones.

Los señalados son causales por las cuales los representantes legislativos no pueden ser incorporados al cuerpo en tanto no superen la situación descripta, atento a los perjuicios que pudiera generar el tipo de actividad que desempeña o la colisión sus intereses particulares con los de la sociedad catamarqueña en su conjunto. Las inhabilidades mencionadas impiden al ciudadano la posibilidad de ser tan siquiera candidato para asumir la representación de una banca.

Un tema relevante se vincula con el funcionamiento del Poder Legislativo. Nuestro texto constitucional, al igual que los textos constitucionales del siglo XIX y principio del siglo XX, solían establecer un período de sesiones limitado en el tiempo. Nuestra Constitución provincial define como período ordinario de sesiones el lapso temporal que va del 1 de mayo hasta el 30 de noviembre de cada año (art. 91). Este lapso podía ser razonable en aquellos tiempos, pero en la actualidad resulta un anacronismo, debiendo ajustarse vía reforma constitucional ese plazo a períodos más extensos de labor parlamentaria que vayan desde marzo a noviembre o desde febrero a diciembre, como lo dispone el resto de las constituciones provinciales.

Todas las sesiones deben ser públicas a menos que un grave interés declarado por ellas exigiese lo contrario (art. 102).

De acuerdo a las normas que regulan el funcionamiento de ambas cámaras, las sesiones se clasifican en:

Sesiones preparatorias

Son aquellas en las que se examina el diploma de los diputados o senadores electos y, en su caso, se procede a incorporarlos para integrar el órgano y elegir sus autoridades.

Sesiones ordinarias

Como señalamos, se extienden desde el 1 de mayo hasta el 30 de noviembre de cada año. Es el período en que el Poder Legislativo lleva a cabo en plenitud sus tareas legislativas. Da inicio a estas sesiones el discurso del gobernador el 1 de mayo, dirigido a la Asamblea Legislativa y al pueblo de la provincia, en el que da cuenta de la situación general del Estado provincial y también acerca los informes previstos en el art. 110 inc. 20 y 149 inc. 4.

Sesiones prorrogadas

Es una situación excepcional que habilita la Constitución al órgano legislativo, que por sí mismo puede disponer la prórroga del periodo ordinario por 30 días más (art. 91 CP). Las sesiones, en este caso, se limitan al objeto para el cual se ha dispuesto la prórroga (art. 92 CP).

Sesiones extraordinarias

Son aquellas convocadas para tratar temas específicos y determinados de antemano, y es el Poder Ejecutivo el que las convoca luego de vencido el término de las sesiones ordinarias. De esta manera, el cuerpo legislativo solamente puede ocuparse de los temas que han sido fijados en el decreto de convocatoria (art. 91 y 149).

Sesiones especiales

Convocadas en situaciones excepcionales, suelen celebrarse en días diferentes al asignado en las sesiones ordinarias.

Como señalamos anteriormente, todas las sesiones son de carácter público (art. 102) en base al principio republicano de acceso a la información pública, a menos que un grave interés exigiese lo contrario. Aún en este tipo de sesiones, el Poder Legislativo no declina sus potestades disciplinarias, como tampoco las de información o de investigación que les son propias.

Dispone el art. 92 que ambas cámaras empiezan y concluyen sus sesiones simultáneamente, disposición que se vincula con la bicameralidad y la exigencia de funcionamiento paralelo para que la labor legislativa no se obstruya o se detenga.

En cuanto al quorum, con dicho nombre hacemos referencia al número mínimo de legisladores (diputados y senadores) para que las Cámaras puedan constituirse, funcionar y tomar decisiones, de manera que el no cumplimiento del quorum conlleva la no realización o suspensión de una sesión.

Debe diferenciarse el quorum, como requisito necesario para sesionar, de las mayorías requeridas para la aprobación de los proyectos. En relación con el quorum, nuestra Constitución provincial requiere la mayoría absoluta (art. 94), es decir, más de la mitad del total de miembros de cada cámara. Para la aprobación de los proyectos rige como pauta general la mayoría de los votos de los miembros presentes (art. 115), a excepción de aquellas materias en que la Constitución exige una mayoría especial (art. 110 inc. 14 inc. 27 y 116).

La Asamblea General es la reunión simultánea de ambas cámaras para determinados actos expresamente previstos en la Constitución. En este acontecimiento, los miembros de ambas cámaras se reúnen en forma conjunta en los casos y para los fines previstos en la propia Constitución provincial. Es también la forma de inicio del período ordinario de sesiones anuales en donde, como adelantamos, el titular del Poder Ejecutivo de la provincia da cuenta de la situación general de los asuntos del Estado provincial, recibiendo también dicha Asamblea el informe de la gestión realizada por los senadores nacionales en el Honorable Senado de la Nación (arts. 92 y 110 inc. 20). Las otras circunstancias previstas para la convocatoria a la Asamblea General son la de recibir el juramento de ley al gobernador y vicegobernador de la provincia o tomar en consideración la renuncia de estos funcionarios; verificar la elección de senadores al Congreso Nacional y la renuncia de los electos; y nombrar anualmente la persona que

ha de ejercer el Poder Ejecutivo provisoriamente en caso de que el gobernador, vicegobernador, presidente provisorio del Senado, el presidente de la Cámara de Diputados y el de la Corte de Justicia no pudieren desempeñar sus funciones (art. 124 CP).

En cuanto a las prerrogativas o inmunidades funcionales con las que cuentan los senadores y diputados provinciales, las mismas surgen del constitucionalismo histórico para que estos pudieran desempeñar adecuadamente sus funciones, asegurando la independencia y jerarquía del cuerpo y no solamente el interés particular del legislador.

Así podemos diferenciar entre privilegios individuales y colectivos. La corriente parlamentaria más actual tiende a restringir las prerrogativas individuales, atento que las inmunidades son derechos públicos subjetivos, que no se gozan en atención a su persona, sino como consideración a la función que cumplen, con el objeto de asegurar la existencia de las autoridades (caso Alem F.54: 453).

En nuestra Constitución provincial encontramos las siguientes:

a. Inmunidad de opinión

   Nuestra Constitución provincial habla de inviolabilidad de opinión (art. 103), es decir que los diputados y los senadores no pueden ser llevados a juicio penal como consecuencia de las opiniones que manifiesten, ni por los votos que emitan en el desempeño de sus funciones ninguna autoridad podrá interrogarlos, procesarlos ni reconvenirlos en ningún tiempo por tales causas. El bien tutelado es la protección de las expresiones formuladas por el legislador tanto dentro del recinto legislativo como fuera de él, aun fenecido su mandato. Incluso se prohíbe todo intervención judicial por este tipo de cuestiones luego del cese de su representación legislativa.

b. Inmunidad de arresto

   Ningún senador o diputado, desde el día de su elección hasta el de su cese, puede ser arrestado excepto en el caso de ser sorprendido in fraganti en la ejecución de algún delito, de lo que se dará cuenta a la cámara respectiva con la información del hecho (art. 104). En este caso, finalizado el mandato esta inmunidad concluye, pues no tiene carácter vitalicio.

c. Inmunidad de juicio

   Cuando se forma querella (acción penal ante la justicia ordinaria) contra cualquier legislador, examinado el mérito del sumario, podrá cada cámara con dos tercios de los votos de los presentes suspender en sus funciones al acusado y ponerlo a disposición del juez competente para su juzgamiento (art. 105). Esta inmunidad no desaparece cuando terminan las funciones de los diputados y senadores, es decir, no pueden ser llevados

a la Justicia por lo dicho u opinado en las cámaras, aun después de haber cesado el mandato.

En relación a este tema, la tendencia de las actuales reformas en las constituciones provinciales es de mantener solamente la inmunidad de opinión de los legisladores provinciales, eliminando las de arresto y de proceso.

Procedimiento de formación de las leyes

La actividad en el ámbito legislativo se refleja en actos formales que varían según las características de la actividad desarrollada; pudiendo consistir en leyes, resoluciones, declaraciones y comunicaciones. Estos actos se ajustan a una serie de procedimientos proporcionados por nuestra Constitución provincial y los reglamentos de cada cámara.

En relación específica a la formación de las leyes, podemos diferenciar las siguientes etapas en el procedimiento: iniciativa, discusión, votación, sanción y promulgación.

Dentro de esta segmentación de la labor legislativa, la iniciativa es la primera etapa. Los diferentes proyectos pueden ser presentados por legisladores, individualmente o en grupo, por el Poder Ejecutivo o por el Poder Judicial. Además, pueden ser presentados por petición firmada por al menos el 1 por ciento de los electores inscritos en el padrón, según el artículo 114, que reconoce la iniciativa popular. Esta última es una atribución prevista constitucionalmente a una porción del electorado para ampliar la actividad legislativa.

Por otro lado, a diferencia de la mayoría de las constituciones provinciales, nuestra Constitución reconoce al Poder Judicial la atribución de iniciativa legislativa en cuestiones relacionadas con su propia gestión y administración.

Los proyectos pueden tener su origen en cualquiera de las cámaras, excepto en aquellas materias en donde expresamente la CP establece cuál debe ser su cámara de origen.

Con la presentación del proyecto, se da lugar a la siguiente etapa; la de discusión o debate parlamentario. Una vez presentado un proyecto en cualquiera de las cámaras, se le da entrada y se coloca en el orden del día de la sesión plenaria del cuerpo, salvo que el cuerpo decida, mediante votación, que se trate inmediatamente sobre tablas.

Luego de darle entrada, el presidente del cuerpo remite el proyecto a una comisión para su estudio. Las comisiones parlamentarias son órganos internos de los cuerpos legislativos constituidos por los legisladores de las diferentes fuerzas políticas y será en dichas comisiones, organizadas conforme a la materia, en donde los legisladores estudian y debaten los anteproyectos de ley y emiten una opinión sobre el asunto especifico mediante un dictamen (que puede ser unánime, o por mayoría y minoría), para que posteriormente el pleno de la cámara pueda tratar y aprobar en particular el proyecto o rechazarlo.

La Comisión de Labor Parlamentaria, integrada por los jefes de bloque de las diferentes bancadas que conforman la cámara, acuerda el orden del día de cada sesión y la fecha en la que se tratarán proyectos específicos en el pleno. Esto da lugar a la siguiente etapa, que es la votación. Cada proyecto de ley debe ser aprobado en general en el plenario de cada cámara antes de procederse al tratamiento artículo por artículo. Durante esta etapa, los artículos pueden ser modificados, cambiados o eliminados en el pleno. Una vez completado este proceso, el proyecto se somete a votación y, si es aprobado, recibe una media sanción y pasa a la cámara revisora. Deben respetarse las mayorías establecidas para su aprobación, según el proyecto de que se trate, siendo la mayoría ordinaria el voto de la mayoría absoluta de miembros presentes, aunque existen mayorías especiales para determinadas materias.

La cámara revisora puede: aprobar el proyecto, en cuyo caso este se sanciona y se comunica al Poder Ejecutivo para su promulgación (art.115 CP); rechazarlo, y el mismo no puede volver a tratarse en las sesiones del año legislativo en curso (art. 117 CP); o le efectúa modificaciones, en cuyo caso se reenvía a la cámara iniciadora con los cambios introducidos y, si esta los aprueba, pasa al Poder Ejecutivo. Si las modificaciones son rechazadas, volverá por segunda vez el proyecto a la cámara revisora y, si ella no tuviese dos tercios para insistir, prevalecerá la sanción de la cámara iniciadora; pero si concurriesen dos tercios de votos para sostener las modificaciones, el proyecto pasará de nuevo a la cámara de origen, la que necesitará igualmente el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes para su sanción y comunicación al Poder Ejecutivo (art. 116 CP).

Este intrincado proceso de debate para la formación y sanción de las leyes en la Legislatura provincial debería ser revisado en una futura reforma constitucional a los efectos de su simplificación, en el mismo sentido que lo hizo la reforma constitucional de 1994 y varias constituciones provinciales.

Comunicado el proyecto sancionado al Poder Ejecutivo, surgen también distintas posibilidades:

a. la promulgación por el Poder Ejecutivo dentro de los diez días de recibido el proyecto, o su promulgación automática por el vencimiento de dicho plazo. En este último caso será publicado inmediatamente por el Poder Ejecutivo o, en su defecto, por el presidente de la cámara que hubiere prestado la sanción definitiva;
b. el veto total o parcial, que surge con las observaciones realizadas por el Poder Ejecutivo dentro del plazo de diez días de recibido el proyecto, en cuyo caso se lo remitirá con las objeciones del Ejecutivo a la cámara de origen. Discutido de nuevo el proyecto, si ambas cámaras lo aprueban por mayoría de dos tercios de votos, el proyecto será ley y se remitirá al Poder Ejecutivo para su promulgación;

c. si las cámaras no alcanzan las mayorías necesarias o existen disidencias en cuanto a las objeciones del Poder Ejecutivo, no podrá tratarse de nuevo el proyecto en las sesiones de ese año legislativo; y
d. si el Poder Ejecutivo hubiere presentado normas sustitutivas de las objetadas, las cámaras pueden aprobar por mayoría simple el proyecto modificado (art. 120 CP).

Si un proyecto de ley observado es sancionado en el período legislativo subsiguiente, el Poder Ejecutivo no podrá observarlo de nuevo, estando obligado a promulgarlo como ley (art. 121).

Todo proyecto sancionado por una de la cámaras y pasado a la otra para su revisión seguirá los trámites de un proyecto nuevo si la revisión no tuviese lugar en el período legislativo en que ha sido sancionado o en el subsiguiente (art. 122).

En las sanciones de las leyes se usará la siguiente fórmula: "El Senado y la Cámara de Diputados, sancionan con fuerza de ley (art.123 CP)".

Bibliografía consultada

Abalos, M. G. (2019), *El margen de apreciación local en el diagrama del Poder Legislativo en las provincias. Aportes y propuestas.* Revista Argentina de Derecho Público N° 5. Lejister.

Bas, A. M. (1927), *El derecho federal argentino.* Editorial Valerio Abeledo.

Frías, P, y otros (1989), *Las Nuevas Constituciones Provinciales*. Editorial Depalma.

Rosatti H. (2011), *Tratado de derecho constitucional. Tomo II*. Rubinzal Culzoni Editores.

Zarza Mensaque, A. (1989), Poder Legislativo; en Frías, P, y otros *Las Nuevas Constituciones Provinciales*. Editorial Depalma.

Zuccherino, R. M. (1992), *Tratado de Derecho Federal, Estadual y Municipal*. *Tomo II.* Editorial Depalma.

2. El Poder Ejecutivo

Luis A. Andraca

Introducción

Mucho es lo que se puede escribir sobre del Poder Ejecutivo y sus transformaciones a través del tiempo. No pretendemos abordar el tema desde sus aspectos teóricos, que por sí mismo insumiría una parte importante del texto, sino los relativos a su naturaleza y evolución histórica en el federalismo subnacional

de nuestro país, y los contenidos de la Constitución de Catamarca vigente en cuanto a su estructura orgánica y funcional, sus competencias y atribuciones, los alcances y límites de la actividad administrativa, entre otros.

La limitación y control de poderes mediante la división de poderes es uno de los aportes significativos de clásicos como Locke, Montesquieu, Madison o Hamilton. En este sentido, Hernández (2012) nos indica que en la realidad contemporánea se ha confirmado un liderazgo y acrecentamiento del Poder Ejecutivo en desmedro de los otros poderes del Estado.

En el periodo colonial, el Poder Ejecutivo residía en el monarca español y era ejercido por su representante, el virrey. Los revolucionarios de mayo, como lo señala Ekmekdjian (1999: 4-5), pensaron que una de las causas del despotismo español era el poder ejercido en forma unipersonal, y por ello, en principio se adoptaron juntas de gobierno colegiadas. También recibieron influencias de las ideas de la Revolución Francesa que desconfiaban de un Ejecutivo unipersonal y propiciaban ejecutivos colegiados.

Pronto, el internismo de los ámbitos colegiados dio lugar a un desgaste importante derivando en el mensaje del Triunvirato de fecha 21 de enero 1814 a la Asamblea Constituyente del año 1813, recomendando que era necesario concentrar el poder en una sola persona. En virtud de ello, se estableció un primer director, siendo su titular Gervasio Antonio de Posada. El Estatuto Provisional del año 1815 mantiene esta figura, al igual que el Reglamento Provisorio de 1817 y la Constitución de 1819. La Constitución de 1826 proponía también un Ejecutivo unipersonal.

Alberdi expresaba en sus *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina* (1852) su famosa frase "dad al Poder Ejecutivo todo el poder posible, pero dádselo por medio de una Constitución". Continúa afirmando que, "en cuanto a su energía y vigor, el Poder Ejecutivo debe tener todas las facultades que hacen necesario los antecedentes y la condición del país y la grandeza del fin para que fuera instituido".

El modelo inicial seguido por el constituyente nacional de 1853 es el de la Constitución de Filadelfia de 1787, con algunas modificaciones que acentúan las facultades presidenciales siguiendo los lineamientos propuestos por Alberdi.

Estos antecedentes de los gobiernos españoles, de los primeros gobiernos patrios y del derecho comparado fueron receptados al declararse la autonomía de Catamarca, separada de Tucumán el 25 de agosto de 1821. En esa misma sesión se ratificó a Nicolás de Avellaneda y Tula, hasta ese momento teniente gobernador, como primer gobernador de nuestra provincia.

El Reglamento Constitucional para la nueva Provincia de Catamarca, primer texto constitucional provincial, fue sancionado el 11 de julio de 1823 y estuvo vigente hasta la sanción de la Constitución del 8 de mayo de 1855, la que fue remitida para su aprobación al Congreso de la Confederación, aprobada luego mediante la Ley 40 y jurada solemnemente el 8 de diciembre de 1855.

Esta primera Constitución organiza el Poder Legislativo con participación de los representantes de la campaña, antecedente del Senado actual, y correspondía a dicho poder la elección del gobernador. Determinaba en su Capítulo VII las atribuciones del gobernador de la provincia, entre las que menciona: es el jefe militar de la provincia; hace publicar y ejecutar las leyes; abre las sesiones ordinarias de la Asamblea y en esa sesión informa el estado del gobierno, entre otras, sentando las bases del futuro diseño constitucional provincial. En su Asamblea participó como constituyente Fray Mamerto Esquiú, quien pasó a la historia como la vigorosa voz en favor de la organización nacional.

En 1895 se reformó por primera vez la Constitución provincial, durante el gobierno del Dr. Julio Herrera, estableciéndose la elección indirecta del gobernador y vicegobernador mediante un colegio electoral y procediendo a una mejor delimitación de las jurisdicciones departamentales.

Finalmente, la Constitución de 1966, con las reformas incorporadas en 1988, serán objeto de estudio en este capítulo. La Constitución de Catamarca aborda el Poder Ejecutivo provincial en sus arts. 130 a 163 inclusive.

Naturaleza

La parte orgánica de la Constitución describe el denominado derecho constitucional del poder, lo ordena y estructura conforme sus funciones, límites e interrelaciones en el juego de equilibrios, frenos y contrapesos. La palabra "ejecutivo" nos remite etimológicamente a quien realiza, practica o convierte ideas en hechos. Bidart Campos (2014: 201) indica que,

> (...) en la trinidad de poderes derivada de la teoría de Montesquieu, el poder ejecutivo es el poder originario, y que, al operarse progresivamente el reparto divisorio, las funciones legislativa y judicial se desprenden del núcleo. El núcleo residual del poder estatal es conservado por el ejecutivo, logra independencia la justicia, y luego la legislación. Lo que queda por exclusión se llama administración.

La Constitución de Catamarca, en su Sección Tercera, comienza su tratamiento con el art. 130 que determina que "el Poder Ejecutivo de la Provincia será ejercido por un Gobernador o en su defecto por un Vicegobernador, elegido directamente por el pueblo de la Provincia".

Existen discrepancias en la doctrina sobre la unipersonalidad del Poder Ejecutivo o su carácter colegiado juntamente con sus ministros. Un sector mayoritario sostiene que se trata de un órgano unipersonal fundado en el texto constitucional, en nuestro caso, conforme al artículo 130 antes mencionado. Entre otros autores apoyan esta postura Bidart Campos, Romero, Linares Quintana y Hernández (Hernández, 2012: 1293). Una opinión minoritaria argumenta que tanta multiplicidad de funciones y saberes no podría ser desarrollado por una sola persona. Y el poder de *imperium,* es decir, la facultad decisoria del órgano

ejecutivo, no se encuentra solo en la voluntad del gobernador, sino en la voluntad concurrente con sus ministros, condición impuesta por la que deben concurrir ambas voluntades, y sin cuyo requisito, carecen de validez.

Conforme lo señala el artículo 154 de la Constitución de Catamarca:

> Los ministros secretarios despacharán de acuerdo con el Gobernador y refrendarán con su firma, las resoluciones de éste, sin cuyo requisito no tendrán efecto ni se les dará cumplimiento. Podrán expedirse por sí solos en todo lo referente al régimen administrativo de sus respectivos departamentos y dictar resoluciones de trámites.

En consecuencia, las decisiones del Ejecutivo son actos complejos que requieren la voluntad coincidente del gobernador y al menos un ministro, postura sostenida entre otros por administrativistas como Marienhoff o Ekmekdjian.

Pérez Guilhou (1990) expresa que la historia política institucional argentina nos permite comprobar que los poderes ejecutivos han adquirido un poder mucho mayor al que pensaron originariamente los convencionales, lo cual requiere de una revisión que nos permita asegurar el "gobierno de las leyes" frente al "gobierno de los hombres", como señala Hernández (2020: 1282). Por su objetivo "ejecutivo", podría dar la pauta de que es un mero "ejecutor", y nada más lejos de la realidad. El Poder Ejecutivo tiene hoy el liderazgo del poder político, es el motor principal de la dinámica estatal.

La figura del vicegobernador puede analizarse desde dos perspectivas; como presidente del Senado, forma parte del órgano legislativo. Preside sus sesiones y el voto que se le asigna es con la sola finalidad de dirimir una votación en caso de empate, conforme el artículo 82 de la CP En otro sentido, la Constitución provincial también le asigna el rol de colaborador directo del gobernador, con quien es elegido conjuntamente y por el mismo período de gestión.

Por otra parte, el vicegobernador, cuya principal misión institucional es presidir el Senado provincial, tiene también el deber constitucional de suceder al gobernador conforme las previsiones del art. 134, que determina que:

> Si ocurriese muerte, destitución, renuncia, enfermedad, suspensión o ausencia del Gobernador, el Poder Ejecutivo será ejercido por el Vicegobernador, en los tres primeros casos, hasta la finalización del mandato, siempre que faltare menos de un año para concluirlo; caso contrario deberá convocar a elecciones de Gobernador para completar el período legal.

Se encuentra prevista en la Constitución de Catamarca la figura del presidente provisorio, que es designado del seno de la Legislatura, a la que preside en ausencia del vicegobernador, e integra la línea sucesoria en caso de acefalía simultánea del gobernador y vicegobernador. El art. 83 prevé al respecto que "el Senado nombrará un presidente provisorio que lo presida en los casos de ausencia o impedimento del vicegobernador o cuando este ejerza las funciones

de gobernador". El presidente provisional tiene voz y voto en las sesiones que preside en razón de integrar el cuerpo y, al igual que el vicegobernador, tiene también doble voto en caso de empate.

Elección

La elección del gobernador y vicegobernador se encuentra prevista en los arts. 143 a 148 de la Sección Tercera, Capítulo 2, de la Constitución de Catamarca. Previamente, el art. 131 determina los requisitos de elegibilidad de los máximos funcionarios provinciales, señalando que:

> Para ser elegido Gobernador o Vicegobernador se requiere: 1º.- Ser ciudadano argentino, nativo o por opción. 2º.- Profesar el culto Católico Apostólico Romano. 3º.- Haber cumplido treinta años de edad. 4º.- Ejercer profesión, arte, comercio, industria o cualquier clase de actividad laboral en la Provincia. 5º.- Residencia inmediata de cuatro años en la Provincia para los nativos de ella y de diez años, para los que no lo fueren. Exceptuase el caso de que la ausencia haya sido motivada por Servicios Públicos de la Nación o de la Provincia. No causará residencia el desempeño de un cargo público. 6º.- No haber ejercido funciones de Gobernador, Interventor Federal, Ministro del Poder Ejecutivo o Juez de la Corte de Justicia en Gobiernos de facto.

Los requisitos son similares a los receptados por otras constituciones provinciales, exceptuando el caso de la ausencia motivada por servicios a la Nación o provincia, o en organismos internacionales.

Como particularidad, el inc. 2 aún exige profesar el culto católico apostólico romano, de igual manera que nuestra Constitución Nacional hasta la reforma de 1994. Ello ha provocado un importante debate social entre quienes quieren eliminar este requisito y los que, argumentando la importante impronta del catolicismo en la provincia, y debido a su atributo de representación, el requisito debe ser mantenido. La tendencia general en el derecho público argentino está claramente encaminada a eliminar este requisito confesional, dado que se opone el abordaje de la igualdad previsto por nuestra Constitución Nacional. La cuestión de las relaciones entre el Estado y la Iglesia es una materia pendiente de análisis en una futura reforma constitucional provincial y en ese marco se deben contextualizar los posibles ajustes constitucionales sobre el inciso en estudio.

El último requisito del inc. 6 impide ejercer funciones de gobernador a quienes se hubieren desempeñado en gobiernos de facto como interventor federal, ministro del Poder Ejecutivo o juez de la Corte de Justicia. Dicha cláusula fue objetada por el entonces candidato a gobernador Arnaldo Castillo, quien obtuvo resolución judicial que habilitó su candidatura. Posteriormente fue electo gobernador por el periodo 1991-1995.

En materia de duración de mandato, al igual que la mayoría de las constituciones provinciales, la CP prevé que gobernador y vice durarán cuatro años en el ejercicio de sus funciones y cesarán en ella el mismo día en que expire su período legal, sin que evento alguno pueda motivar su prórroga un día más, ni tampoco que se le complete más tarde, sea cual fuere la causa que lo haya interrumpido.

Gobernador y vice deben ser directamente elegidos por el pueblo de la provincia, a simple pluralidad de sufragios y tomando a la provincia como distrito único, correspondiendo al Poder Ejecutivo convocar para esta elección conjuntamente con la renovación de las cámaras legislativas del año que corresponda, debiendo también observar lo dispuesto por el artículo 233º, inc. 7, que dispone que "las elecciones municipales y provinciales podrán ser simultáneas con las nacionales y bajo las mismas autoridades en lo referente al control, fiscalización y escrutinio"; es decir, podrán ser convocadas simultáneamente con las nacionales y bajo las mismas autoridades electorales, o de manera separada de dicho turno electoral bajo la vigencia de las normas electorales provinciales.

Para el supuesto, de que el gobernador no cumpliera con esta obligación, hará la convocatoria el Tribunal Electoral, remitiendo los antecedentes a la Cámara de Diputados para que esta, previa denuncia, proceda en los términos previstos por el art. 161 y concordantes de la CP.

Sobre la fecha de la convocatoria se han seguido dos criterios, conforme las previsiones del art. 90, el que señala que "las elecciones para la renovación de las Cámaras Legislativas se realizarán en día domingo del mes de marzo y, si hubiera elecciones nacionales, se realizarán simultáneamente".

En algunos casos, la convocatoria se ha realizado en un domingo del mes de marzo, argumentando una mayor autonomía para la elección de autoridades locales. En otros se ha afirmado que la simultaneidad con las elecciones nacionales se debe realizar atendiendo a razones de economía de recursos y para evitar el desgaste que la doble convocatoria implica para la ciudadanía. Este fenómeno se da en el marco de una tendencia creciente a desnacionalización (vía provincialización) de la política subnacional argentina, que genera un consecuente desacople de los calendarios electorales y una correlativa multiplicidad de convocatorias, primarias, actos electorales y escrutinios en todo el territorio (Bernal, 2020: 286). En una futura reforma constitucional se debería revisar esta temática para establecer un criterio único que aporte mayor previsibilidad a la convocatoria y ponga límite a la discrecionalidad.

En referencia al escrutinio general de la elección a gobernador y vice, le corresponde al Tribunal Electoral comunicar el resultado a los ciudadanos electos al Poder Ejecutivo y a la Legislatura dentro de los cinco días siguientes, y proceder a proclamar en acto público gobernador y vicegobernador de la Provincia de Catamarca a los integrantes de la fórmula más votada.

Conforme el art. 124, inc. 2, "ambas Cámaras solo se reunirán en Asamblea para el desempeño de las funciones siguientes: para recibir el juramento de

ley al Gobernador o Vicegobernador de la Provincia", conforme a la fórmula fijada por la propia CP en los términos siguientes:

> Juro por Dios, la Patria y por el Pueblo de mi Provincia, sobre estos Santos Evangelios, observar y hacer observar la Constitución de la Provincia, desempeñando con lealtad y honradez el cargo de Gobernador (o Vicegobernador). Si así no lo hiciere, Dios, la Patria y el Pueblo de mi Provincia me lo demanden.

En una futura reforma constitucional, esta fórmula deberá ser revisada en los mismos términos ya expuestos para el tratamiento del art. 131 inc. 2.

Un importante debate se ha producido en torno a la reelección indefinida, introducida por la reforma constitucional de 1988 en el art. 133 de la Constitución de Catamarca, la cual hasta el momento no ha alcanzado a ningún gobernador. Sus defensores sostienen que es el pueblo a través del voto el que debe tomar la decisión, dejando librada dicha decisión a las mayorías coyunturales. Sus detractores denuncian que las reelecciones indefinidas producen una concentración del poder, el debilitamiento de los controles y, en definitiva, atentan contra la periodicidad de funciones y mandatos, uno de los pilares de nuestro sistema representativo y republicano de gobierno.

Finalmente, mediante la ley 5823 y el decreto 894 se han reglamentado las reelecciones previstas en la Constitución de Catamarca, bajo el título "Aclaración funcional de los artículos 73, 80, 133 y 250 de la Constitución de Catamarca". La norma prevé en su art. 2: "Determinase que las autoridades de los Artículos 73°, 80°, 133° y 250° de la Constitución Provincial podrán ser reelectas consecutivamente por un período, pudiendo ser elegidas nuevamente en el mismo cargo con intervalo de un período".

En particular, el inc. 3 establece su aplicación para las máximas autoridades provinciales, al determinar que "el Gobernador y Vicegobernador podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período". A los efectos del cómputo la ley determina que los mandatos en ejercicio, al momento de la entrada en vigor, deberán ser considerados como primer período.

Acefalía

La palabra acefalía, que proviene de la voz latina *acephalus* y de la griega *aképalos*, significa "privado de cabeza" o "sin cabeza". La acefalía del gobernador, su ausencia o vacancia temporal o definitiva, se encuentra prevista en la Constitución de Catamarca en los artículos 134 a 138, distinguiéndose entre causales de vacancia definitiva como la muerte, destitución o dimisión y las temporales como suspensión, acusación u otros impedimentos. En ambos casos, el cargo es desempeñado por el vicegobernador, quien deberá completar el mandato

si falta menos de un año para terminarse, o convocar a elecciones si el plazo es mayor al año. En el caso de la suplencia transitoria, la misma dura hasta la reincorporación del gobernador.

En igual sentido, si ocurriese muerte, destitución, renuncia, enfermedad, suspensión o ausencia simultánea del gobernador y vice, el Poder Ejecutivo será ejercido por el presidente provisorio del Senado o, en su defecto, por el presidente de la Cámara de Diputados. En los tres primeros casos, tan solo mientras se proceda a nueva elección de gobernador para completar el período legal, salvo que el tiempo que falte para cumplir el mandato no exceda de un año. En los tres últimos supuestos, hasta que cesen las causales previstas, conforme lo señala el art. 135. Para el supuesto de que el gobernador, vicegobernador, presidente provisorio del Senado y presidente de la Cámara de Diputados no pudieren desempeñar estas funciones, la línea sucesoria se traslada al presidente de la Corte de Justicia, con las limitaciones antes mencionadas.

Corresponde a la Legislatura designar anualmente la persona que habrá de desempeñar provisoriamente el cargo de gobernador, conforme el art. 138 de la CP, que establece que dicha designación "no podrá recaer en ninguno de sus miembros en el caso de que el Gobernador titular, el Vicegobernador, el Presidente Provisorio del Senado, el Presidente de la Cámara de Diputados y el de la Corte de Justicia no pudiesen desempeñar las funciones del Poder Ejecutivo".

El art. 139 limita al gobernador, el que no podrá ausentarse de la provincia sin permiso de la Legislatura, por más de quince días. En el mismo sentido, durante el receso de las cámaras solo podrán ausentarse por un motivo urgente de interés público y por el tiempo indispensable, dando cuenta a aquellas oportunamente.

Finalmente, se ha legislado la acefalía del gobernador y vicegobernador en ejercicio del Ejecutivo, pero no de este último en caso de impedimento definitivo. Esta omisión también la podemos encontrar en nuestra CN y en distintas constituciones provinciales, por lo que un sector de la doctrina opina que se trata de una decisión deliberada de mantenerla.

Atribuciones del gobernador

La preponderancia de los ejecutivos tiene importantes antecedentes en nuestro país desde la época virreinal. Alberdi afirmaba que, en cuanto a su energía y vigor, el Poder Ejecutivo debe tener todas las facultades que hacen necesarios los antecedentes y las condiciones del país y la grandeza del fin para el que fue instituido (en Rosatti, 2011: 233), delineando así un Ejecutivo con amplias atribuciones y fuerte carácter. Este abordaje, hoy definido como hiperpresidencialista, guarda relación directa con el estudio de las atribuciones que acumulan nuestros presidentes y gobernadores provinciales, las que agruparemos por funciones para facilitar su estudio.

Para Bidart Campos (2014: 202), el Poder Ejecutivo resume una triple actividad: *la política gubernativa,* vinculada a la Constitución, pero libre en su iniciativa y en su desarrollo; la *administración,* que tampoco es siempre meramente de ejecución, porque si bien es sublegal (o sea, que debe moverse en un plazo *inferior,* vinculado por la ley), presupone también en amplias zonas un poder de iniciativa; y la *ejecución,* o decisión ejecutoria, que recae en la aplicación y el cumplimiento de una decisión, sea esta emanada de otro órgano congreso o judicatura o del mismo órgano ejecutivo.

La Constitución de Catamarca en el art. 149 enumera las atribuciones del gobernador, al que designa como jefe del Estado provincial, responsable primario de la orientación política de la provincia, jefe de la administración general y responsable último de la decisión administrativa, sin perjuicio de las delegaciones constituciones en los ámbitos ministeriales.

En primer término, se encuentra prevista *la función de representación del Estado y al pueblo de la provincia*, tanto institucional como en la celebración de los actos jurídicos dentro de las competencias propias de la persona jurídica pública estatal (art.149, inc. 1 de la CP) También se encuentran comprendidas las enumeradas en el inc. 14 de dicha norma, de celebrar contratos con personas del derecho privado cuando tengan por objeto satisfacer una utilidad pública y las del inc. 15, de celebrar y firmar tratados con la Nación, las provincias, municipios de otras jurisdicciones, entes de derecho público o privado, nacionales o extranjeros y entidades internacionales para fines de utilidad común, los que deberán contar con aprobación legislativa.

Cuando los tratados tengan por fin la administración de justicia, intereses económicos y trabajos de utilidad común, deberá ponerlos en conocimiento del Congreso federal, tal como lo establece el art. 125 de la Constitución Nacional. La posibilidad de celebrar convenios con otras naciones y entes públicos o privados extranjeros y organizaciones internacionales no puede afectar la política exterior a cargo del gobierno federal, ni comprometer el crédito público.

En segundo término, se encuentran previstas las funciones de gobierno, de carácter estrictamente *político*, que comprenden una multiplicidad de actos orientado a la gestión de los asuntos públicos provinciales. A modo de ejemplo, señalamos las del art. 149 inc. 2, que dispone que el gobernador *tiene a su cargo la coordinación de hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación;* las de rendición de cuentas previstas en el inc. *4 (dar cuenta a la Asamblea Legislativa y al pueblo de la provincia de la situación general de los asuntos del Estado)* en el acto de apertura de las sesiones ordinarias; las del inc. 9 (*convocar a elecciones en las oportunidades previstas en esta Constitución o en las leyes que así lo determinen*), que no pueden ser prorrogadas por ningún motivo; las de convocar a consulta popular, con las limitaciones que establece la Constitución de Catamarca, entre otras. También son relevantes las atribuciones previstas por el art. 149 inc. 22, que permiten al gobernador adoptar las medidas necesarias para conservar el orden público, además de las previstas en el artículo 149 inc.

24 de ejercitar en plenitud los derechos, principios y atribuciones que reafirmen la autonomía de la provincia en el marco de las facultades no delegadas expresamente al Estado nacional.

En tercer término, la *función administrativa*, definida por Dromi (1994: 39) como la actividad desplegada por los órganos públicos en relaciones jerárquicas, para la ejecución concreta y práctica de los cometidos estatales, que hacen efectiva mediante hechos y actos administrativos. Comprende una multiplicidad de actos heterogéneos, entre los que podemos mencionar a modo de ejemplo al art. 149, inc. 10, de fijar la política salarial en el área de su competencia; las del inc. 17, que le permite nombrar y remover, en la forma prevista por esta Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten, a todos los funcionarios y empleados de la administración; las previstas en el inc. 11 de recaudar la renta de la provincia, decretar su inversión con arreglo a las leyes y disponer la publicidad del estado de la Tesorería; las del inc. 23, de transferir los resultados de la investigación científica y la generación tecnológica del Estado con fines de bien común; o las previstas en el inc. 25, de organizar el régimen y funcionamiento de los servicios públicos, entre otras.

En cuarto término, se encuentra prevista la *función legisferante*, que permite al Ejecutivo participar con iniciativa en la formación de las leyes con arreglo a los preceptos de la Constitución de Catamarca. Puede presentar proyectos de ley a ambas cámaras y también ejercer el derecho de veto total o parcial, de acuerdo con lo previsto por el art. 149, inc. 3. Otra etapa en la que interviene el Ejecutivo provincial es en el de la promulgación, la que puede ser expresa, cuando se dicta el decreto que dispone que se tenga por ley de la provincia, o tácita, cuando el proyecto no es devuelto con sus observaciones dentro del término de diez días hábiles de haberlos recibido. Corresponde al Poder Ejecutivo publicarlas o, en su defecto, al presidente de la Cámara que hubiese prestado la sanción definitiva. Los efectos jurídicos de la ley tienen como punto de partida el momento de su publicación, que es cuando se la conoce y se hace obligatoria, a menos que la misma ley disponga una fecha de inicio de su vigencia posterior a su aprobación.

Como adelantamos, se reconoce al Poder Ejecutivo la facultad de observar los proyectos de ley sancionados por la Legislatura mediante el veto parcial o total. La promulgación parcial se encuentra condicionada a que la parte no vetada tenga autonomía normativa y no afecte la unidad del proyecto, requiriendo una previa decisión favorable de la Legislatura. La opción de vetar admite excepciones. La clásica, que obliga a promulgar la ley que se convierte en tal porque después de un veto se logra la insistencia de ambas cámaras sobre el proyecto anteriormente sancionado, y también las previstas por el art. 281 de la Constitución de Catamarca, que para la reforma de la Constitución exige que esta iniciativa deba ser sancionada con el voto de los dos tercios de la totalidad de los miembros de cada cámara, estableciendo que no podrá ser vetada.

Se encuentra previsto, en el art. 120 que el Poder Ejecutivo podrá proponer también la/las normas sustitutivas de las observadas, en cuyo caso, si las

observaciones no pudieran ser rechazadas por no contar con la mayoría requerida para ello, podrán las cámaras sancionar por simple mayoría las modificaciones propuestas por el Poder Ejecutivo.

La presentación de la ley anual de presupuesto de la provincia está prevista en el art. 149, inc. 6, en donde se exige elevar también el plan de recursos y la obligación de dar cuentas del ejercicio anterior. Existen razones que fundamentan tal determinación, atento que el Ejecutivo provincial dispone de toda una estructura técnico-administrativa que le sirve de apoyo para planificar, decidir y controlar internamente las inversiones. Cuenta también con información y antecedentes para preparar con mayor justeza el proyecto de presupuesto.

También se le atribuye al gobernador, de acuerdo con el art. 149, inc. 7, la posibilidad de prorrogar las sesiones ordinarias de la Legislatura por el término de 30 días y convocarla a sesiones extraordinarias cuando lo exija el interés público, con la agenda que acompaña la convocatoria.

El art. 184 de la CP dispone que los decretos dictados por el gobernador en el receso legislativo y los decretos-leyes mantendrán su vigencia si no fueron derogados total o parcialmente por la Legislatura en el primer período ordinario subsiguiente. Se trata de instrumentos de materias legislativas que son abordadas por el Ejecutivo. Deben ser remitidos a la Legislatura provincial con una adecuada fundamentación de la urgencia de su dictado para su tratamiento y aprobación, a menos que sean derogados.

En quinto término, abordaremos la *función reglamentaria*, prevista en art. 149, inc. 3, que habilita al Ejecutivo provincial a reglamentar las leyes aprobadas por el Poder Legislativo que así lo exijan, y dentro del tiempo que las mismas determinen. Si la ley no hubiere fijado término, deberá hacerlo dentro de los 90 días de promulgada. En ningún caso y bajo ningún pretexto la falta de reglamentación de una ley podrá privar a los habitantes de la provincia del uso de los derechos que ella consagra, ni de la facultad de recurrir a la vía jurisdiccional en demanda de los mismos. Rosatti (2011: 376) señala que se debe distinguir en esta función los reglamentos de ejecución de una norma de los reglamentos autónomos propios, que regulan competencias propias o atinentes a la organización interna de la administración pública provincial.

En sexto término, la *función jurisdiccional,* que debe encuadrarse en atribuciones reconocidas al gobernador para indultar (eliminación total del castigo penal) o conmutar penas (reduce la pena impuesta) previstas en el art. 149, inc. 8, siendo objetable la continuidad de este tipo de facultades en las constituciones provinciales y en la nacional. Esta facultad tiene como límites los delitos electorales o aquellos cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede conmutar o indultar más de una vez a la misma persona y se excluyen del beneficio a los funcionarios respecto de los delitos cometidos contra la administración pública. Este tipo de medidas no elimina la criminalidad del acto, sino sus consecuencias penales, y son concedidas por el gobernador, quien no puede delegar esta atribución.

En séptimo término, la *función institutiva* se concreta con la participación del gobernador en la propuesta de la designación de funcionarios que requieren acuerdos del Senado de la provincia, previsión que se encuentra en el art. 149, inc. 18, de la CP, la que habilita al gobernador a nombrar con acuerdo del Senado los magistrados y funcionarios que requieren este requisito.

Finalmente, el art. 151 de Constitución de Catamarca impide al gobernador de la provincia ejercer funciones judiciales, arrogarse el conocimiento de causas pendientes o restaurar las fenecidas, imponer contribuciones, tomar parte directa o indirectamente en contratos con el gobierno nacional, municipalidades o cualquier otra repartición pública, dar a las rentas una inversión distinta de la que está señalada por ley, disponer del territorio de la provincia, ni exigir servicios no autorizados por la ley, ni acordar goce de sueldo o pensión, sino por las causas que las leyes expresamente determinen.

Los organismos de asesoramiento

El gobernador de la provincia cuenta con un conjunto de colaboradores que desempeñan un papel crucial en el ejercicio de sus funciones. Estos colaboradores operan a través de diversos órganos con funciones específicas dentro de la estructura gubernamental, contribuyendo así al eficaz cumplimiento de la gestión pública. La amplitud y complejidad del conocimiento en las diversas disciplinas hacen que resulte impracticable para una sola persona abarcar todas las áreas de experiencia necesarias. Por lo tanto, es esencial que cuenten con la asistencia de expertos en diferentes campos, asegurando así la eficacia y eficiencia en la toma de decisiones y evitando posibles errores que puedan obstaculizar el normal desenvolvimiento de la actividad administrativa.

Siguiendo la teoría organicista biológica de Otto Von Gierke, se suele distinguir entre órganos y organismos, entendiendo que los primeros serían de composición unipersonal y los segundos de composición plural (Zucherino 2007: 561) (Luna 2021: 229).

Por otra parte, es bien conocida la distinción conceptual entre órgano institución y órgano individuo. En palabras de Bidart Campos (2014: 11), el órgano-individuo es la persona física, ya sea una o varias, que realiza la función o actividad del poder; el órgano-institución, como repartición, cuenta con una determinada esfera de competencia. En este caso se seguirá en mayor medida el segundo criterio expuesto, utilizando la denominación de órgano, sin perjuicio de emplear en algún caso el término organismo.

En este orden de ideas, la Constitución de Catamarca se refiere en mayor medida al órgano individuo (ministros, contador general, fiscal de Estado); sin embargo, cada uno de ellos conforma una repartición, con una estructura interna compuesta por diferentes órganos (Ministerio, Contaduría General, Fiscalía de Estado).

Es importante señalar que esta lista no es taxativa y que existen otros órganos y entidades que cumplen funciones consultivas y han sido creados por leyes o decretos.

Fiscalía de Estado

El fiscal de Estado es un órgano constitucional de asesoramiento del Poder Ejecutivo y representante legal de los intereses patrimoniales del Estado provincial en sede judicial, encargándose de velar por la aplicación efectiva de la Constitución y las leyes. Tiene su origen remoto en las monarquías absolutas, donde existía la figura de los abogados del rey, convocados en todos los negocios fiscales en los que este estuviese involucrado.

En relación con su ubicación institucional, ha recibido diferente tratamiento en las constituciones provinciales. Algunas lo ubican dentro de la órbita del Poder Ejecutivo o como un órgano extra poder, y la Provincia de Mendoza dentro de su Poder Judicial. Ello se relaciona con la estabilidad e independencia en el ejercicio de sus funciones. Su inclusión dentro del Poder Ejecutivo lo acerca más a un órgano de asesoramiento, subordinado y de duración temporaria, en tanto que su ubicación como órgano extra poder lo destaca como instrumento de control de la administración pública provincial, con independencia funcional y dotado de la garantía de inamovilidad.

El fiscal de Estado es uno de los órganos de asesoramiento del Poder Ejecutivo objeto de tratamiento en la Sección Tercera Capítulo VII de la CP y reglamentado por la Ley 1553 Orgánica de Fiscalía de Estado. Se han efectuado algunos cuestionamientos en relación a la figura del fiscal de Estado, señalando lo contradictoria de su función de asesor con la función de control, dada la dificultad de asumir la defensa del Estado por un lado y, por otro, controlarlo (Valenzuela y Montbrun, 2014: 52). En términos similares, Zuccherino (2007: 568) es crítico en relación con la inclusión del fiscal de Estado como asesor y como superior jerárquico de todos los abogados de la administración pública, afirmando que eso desnaturaliza su función, confundiendo su quehacer con el propio del asesor de gobierno.

El fiscal de Estado es designado por el gobernador con acuerdo del Senado, debiendo cumplir con las mismas condiciones requeridas para ser ministro de la Corte de Justicia (ciudadano argentino con un mínimo de 35 años y poseer un mínimo de diez años de ejercicio de la profesión de abogado, u ocho años cuando hubiere desempeñado cuatro años de funciones judiciales). Ni la Constitución de Catamarca ni la Ley Orgánica prevén un tiempo de duración de sus funciones, pero tampoco se garantiza su inamovilidad, razón que permite que sea destituido por la sola voluntad del gobernador.

De la normativa constitucional y legal se desprenden las atribuciones y deberes del fiscal de Estado, en su carácter de representante legal de la provincia. El fiscal de Estado es parte legítima en todos los juicios contenciosos administrativos, en los de carácter arbitral y en todos aquellos en los cuales se controvierten

intereses del Estado, cualquiera fuese su fuero. Existen diferentes supuestos en donde la provincia puede ser actora o demandada en juicio. A modo de ejemplo, se pueden mencionar los juicios ejecutivos fiscales iniciados por la provincia contra los ciudadanos que no han pagado sus impuestos. La Provincia puede ser demandada por cualquier particular que haya sido afectado en sus derechos, siendo necesaria entonces la defensa del fiscal de Estado. Por su especial función de protección del patrimonio del Estado, la Constitución de Catamarca establece que este funcionario será parte en todos los procesos que se formen ante el Tribunal de Cuentas.

En su carácter de asesor jurídico, el fiscal de Estado tendrá a su cargo el asesoramiento del Poder Ejecutivo y de las reparticiones de su dependencia en todos los asuntos que le sean consultados o sometidos a su dictamen. Es el superior jerárquico de todos los abogados de la administración pública provincial que tengan a su cargo la defensa del Estado en cualquier instancia judicial. En este sentido, es pertinente resaltar que la Ley 1553 crea el Cuerpo de Abogados de la Administración Pública Provincial, el cual se encuentra conformado por los asesores letrados de todas las reparticiones públicas. De esta manera, cada entidad pública centralizada y descentralizada cuenta con un servicio jurídico permanente encargado de velar por la legalidad del procedimiento administrativo.

Los abogados de este Cuerpo tendrán a su cargo la defensa en juicio de la provincia y el asesoramiento jurídico del Poder Ejecutivo y de todos los organismos que integran la administración provincial, por delegación del fiscal de Estado. Tienen a su cargo el control de la legalidad administrativa, el cual ejercen de modo preventivo cuando tienen la posibilidad de pronunciarse a través de un dictamen que les permite realizar las observaciones que consideren oportunas antes del dictado de un acto administrativo.

También puede realizar un control posterior. Esto se traduce en el deber de recurrir toda ley, reglamento, decreto, contrato o resolución contrarios a la Constitución o a los intereses patrimoniales y derechos de la provincia. La ley 1553 establece un procedimiento que permite al fiscal de Estado entablar juicio contencioso administrativo contra la provincia cuando esta emita un acto contrario a la Constitución o las leyes.

En todo asunto administrativo en que aparezca interesado el patrimonio de la provincia o afectado sus intereses, se dará vista al fiscal de Estado con los antecedentes respectivos, cuando este se encuentre en estado de resolución definitiva. Antes de evacuar la vista conferida, el fiscal de Estado podrá requerir de los respectivos ministerios los datos, informes y antecedentes que estime pertinentes.

La resolución administrativa que recaiga en los antecedentes respectivos será notificada en su despacho al fiscal de Estado. Si este considera que la resolución ha sido dictada con transgresión de la Constitución o de la ley, deberá entablar juicio contencioso administrativo ante la Corte de Justicia dentro de los 15 días hábiles, designando a los abogados que asumirán su defensa.

Asesoría General de Gobierno

Es un órgano constitucional de asesoramiento y asistencia del gobernador sobre toda cuestión jurídica o técnica que interese al Estado provincial y en todo lo relativo a las funciones colegislativas, conforme el art. 160, inc. 2, de la CP Es presidida por el asesor general de gobierno y su funcionamiento se encuentra reglamentado por decreto acuerdo 731/21, el que establece su estructura orgánica y delimita sus atribuciones.

La Asesoría emite dictámenes jurídicos como recaudo previo a los actos administrativos dispuesto por el Poder Ejecutivo. Dromi (2006:460) define a los dictámenes como actos jurídicos de la administración emitidos por órganos competentes, que contienen opiniones e informes técnico-jurídicos preparatorios de la voluntad administrativa. Cada dictamen puede ser obligatorio en virtud de la ley, aunque su carácter no es vinculante. El art. 27 del Código de Procedimientos Administrativos provincial determina que el dictamen proveniente de los servicios permanentes de asesoramiento jurídico es un elemento esencial del acto administrativo, cuando el acto pudiera afectar derechos subjetivos e intereses legítimos. Se trata de un control de legalidad administrativa que se interesa en que el procedimiento administrativo se cumpla de conformidad con la Constitución provincial y las leyes.

Esta Asesoría también dictamina sobre los proyectos de ley que son iniciativa del Poder Ejecutivo, los reglamentos autónomos y de ejecución. Con relación a estas funciones, la Asesoría participa en el estudio y preparación de los proyectos de ley propiciados por el Poder Ejecutivo y de los reglamentos, e integra las comisiones que se creen con ese fin. Con respecto a la facultad de promulgación o veto de las leyes, la Asesoría debe informar al Poder Ejecutivo sobre las observaciones que considere pertinentes desde el punto de vista jurídico respecto de las leyes remitidas por el Poder Legislativo.

Además, la Asesoría puede proponer la reforma o derogación de leyes, decretos o resoluciones que hayan sido declarados inconstitucionales o ilegítimos por el Poder Judicial, así como en el supuesto de colisión de normas; la derogación o reforma de normas que motiven conflictos de competencia entre los organismos de la administración; y el dictado de normas cuando, a través del ejercicio de sus funciones, advierta la necesidad de legislar con relación a algún aspecto de la actividad estatal. Este organismo debe también mantener actualizado el Digesto Legislativo Provincial y la base de datos de legislación provincial del Sistema Argentino de Información Jurídica (S.A.I.J.).

Consejo Político, Económico y Social

Según Mayón (2021: 63), este tipo de consejos son cuerpos intermedios de consulta y asesoramiento que, generalmente, están integrados por representantes del Estado, organizaciones empresariales y sindicales. Señala el autor

que muchos organismos internacionales y constituciones modernas incluyen este tipo de organismos.

Segovia (2004: 225) entiende que este tipo de consejos en lo político constituyen una de las modalidades de institucionalización de los grupos de presión y en lo económico se vinculan a la colaboración activa de los consejos en la planificación estatal en materia económica, laboral y social.

La CP, en su art. 160, inc. 3, refiere al Consejo Asesor como órgano representativo de las organizaciones intermedias, quien tiene carácter consultivo. El Consejo Político, Económico y Social (COPES), como tal, fue creado por ley 5585 como un órgano consultivo de carácter no vinculante en materia social, económica, cultural, laboral, educativa, ambiental y científica-tecnológica. Actúa con independencia funcional y puede dictar su propio reglamento interno, teniendo su sede en la ciudad de San Fernando del Valle de Catamarca.

La ley es amplia e inclusiva en cuanto a la participación, admitiendo como miembros del COPES a los representantes de las organizaciones intermedias, con el único recaudo de tener una participación en la vida económica, cultural y social de la provincia.

Cuenta con un presidente, que es el gobernador de la provincia o el funcionario que él designe, y tres vicepresidentes: uno es el secretario de Estado de Desarrollo y Participación Ciudadana y otros dos provienen del sector privado, elegidos por la Mesa Directiva. La Mesa Directiva es el órgano de deliberación, decisión y formación de la voluntad del Consejo, integrada por el gobernador, los vicepresidentes y un máximo de 40 consejeros en representación de los sectores y entidades que los eligen. La coordinación del organismo está a cargo de un director ejecutivo y sus auxiliares.

El objetivo del COPES es constituir un ámbito estratégico de deliberación, consulta y concertación plural y prospectiva sobre los principales lineamientos de desarrollo económico, productivo, cultural, laboral, educativo, tecnológico, ambiental, científico y social de la provincia.

Los ministerios

Badeni (2008: 1229), en referencia al ministerio en el orden nacional, expresa que en su aspecto político colabora y controla al Presidente en la realización de su obra de gobierno. En su aspecto administrativo es el titular responsable de una de las grandes divisiones existentes en la organización administrativa de gobierno.

Conforme la Constitución de Catamarca, los ministros son colaboradores directos e inmediatos del gobernador en su accionar de gobierno y titulares responsables de sus respectivos departamentos en el orden administrativo. En su art. 152, determina que será la Ley Orgánica de Ministerios la que establezca el número, competencias y funciones, así como el funcionamiento de las secretarías y subsecretarías de Estado. Actualmente se encuentra vigente la Ley de

Ministerios 5635, con su última modificación ley 5732, que establece la cantidad de 16 ministerios.

Por otra parte, el art. 2 de la citada ley establece una delegación legislativa a favor del Poder Ejecutivo para regular mediante decreto las misiones y funciones, ámbitos de competencia y estructuras orgánicas de los ministerios y lo relacionado con las secretarías y subsecretarías de Estado, demás organismos y entes que dependen directamente del Poder Ejecutivo, de los ministerios o que integren la administración central o descentralizada del gobierno provincial. Los decretos se enviarán a ambas cámaras en un lapso de diez días desde haberse dictado.

Los ministros son nombrados por el gobernador y deben reunir las mismas condiciones que para ser diputado provincial, a saber, un piso de edad de 25 años, ser ciudadano argentino con una residencia inmediata de 4 años para los que no sean nativos de la provincia y ejercer una profesión, arte o comercio en el territorio provincial. Al recibir el cargo prestarán juramento ante el gobernador de desempeñarlo fielmente y los demás funcionarios lo harán ante el ministro del área correspondiente.

Es una atribución del gobernador removerlos y, si bien la Constitución no hace referencia expresa al juicio político, establece la posibilidad que tiene cualquier habitante de la provincia de denunciar al gobernador y a sus ministros ante la Cámara de Diputados por incapacidad sobreviniente, por delitos en el desempeño de sus funciones, por falta de cumplimiento de los deberes de su cargo o por delitos comunes.

En su art. 154, la CP establece que los ministros secretarios despacharán de acuerdo con el gobernador y refrendarán con su firma las resoluciones de este, sin cuyo requisito no tendrán efecto ni se les dará cumplimiento. Frente al Poder Ejecutivo, cuyos actos refrendan, se acentúa el carácter político de los ministros. Frente a sus respectivos ministerios, prevalece el aspecto administrativo; tienen la jefatura, dirección, control y superintendencia de las oficinas, dictan circulares e instrucciones y manejan el régimen económico-financiero de sus departamentos. En materia de responsabilidad, los ministros son solidariamente responsables junto con el gobernador de los actos que refrenden (art. 155 CP). Se considera que la responsabilidad de los ministros es política, civil, penal y administrativa.

Los ministros son la autoridad máxima del departamento que representan, por eso podrán expedirse por sí solos en todo lo referente al régimen administrativo de sus respectivos ministerios y dictar resoluciones de trámites, conforme lo establece el art. 154.

Los ministros deben presentar en los 30 días posteriores a la apertura del período legislativo una memoria detallada del estado de la administración correspondiente a cada uno de sus ministerios, indicando en ella las reformas que aconsejen la experiencia y el estudio, conforme lo prevé el art 157. Podrán concurrir a las sesiones de las cámaras y tomar parte en las discusiones, pero no tendrán voto, conforme el art. 159.

Los ministros poseen inmunidad de arresto, siendo necesaria su destitución para poder proceder a cualquier forma de privación de su libertad física. Cuentan con la inmunidad de opinión cuando concurren a las sesiones del Poder Legislativo en las mismas condiciones que los legisladores. También se prevé, como garantía, que los ministros gozarán de un sueldo que no podrá ser disminuido bajo ningún motivo durante el ejercicio de sus funciones, conforme el art. 156 de la CP.

Organización administrativa del Estado provincial

La Constitución, en la Sección Tercera Capítulo VIII, contiene una serie de normas generales relativas a la organización de la administración pública provincial y a la actividad financiera del Estado. Siguiendo a Dromi (2006: 106), definimos a la administración pública, desde un punto de vista subjetivo, como el conjunto de órganos públicos estatales y no estatales que ejercen la función administrativa, entendida esta última como la actividad permanente, concreta y práctica del Estado, que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que lo integran.

La administración pública provincial se organizará, conforme dispone el art. 164 de la CP, de acuerdo con el sistema del mérito, a los métodos de racionalización administrativa y a la mecanización, en cuanto fuere posible. La racionalización administrativa constituye un conjunto de acciones y cambios tendientes a la eficacia y eficiencia en la administración. En este sentido, existen diversas formas de racionalización como la simplificación de procedimientos, reducción de costos, reestructuración de las estructuras gubernamentales, descentralización, automatización de tareas, digitalización de trámites y procesos, entre otras.

La mecanización refiere al empleo de las tecnologías de la información y la comunicación (TICS) en la administración pública para automatizar tareas y procesos. Implica la implementación de sistemas informáticos, software y hardware necesarios para realizar diversas funciones administrativas, entre ellas el expediente electrónico y la gestión documental electrónica, el uso de plataformas virtuales de servicios al ciudadano, la inteligencia artificial en forma de *chatbots*, el reconocimiento de voz y procesamiento de lenguaje natural para mejorar la interacción con los ciudadanos y la toma de decisiones basada en datos y evidencias, la construcción de cadenas de *blockchains* en el manejo de información sensible, entre muchas posibilidades que nos brinda la actual sociedad del conocimiento y de la información.

El sistema del mérito, previsto en el art. 166 de la CP, se relaciona directamente con la necesidad de que el acceso al empleo público se realice atendiendo a los particulares conocimientos, habilidades o talentos que posee la persona, es decir, la idoneidad a la que hace referencia el art. 16 de la Constitución Nacional. Corolario de ello es que la Constitución exige la realización de concursos de

antecedentes y oposiciones como principio general para el ingreso y ascenso de todos aquellos empleados públicos que no tengan una forma especial de elección o designación. Los concursos deben ser organizados por ley, con las excepciones que esta establezca. La misma ley debe establecer el escalafón y la carrera administrativa, de acuerdo con el sistema del mérito.

La normativa que rige el empleo público es la ley 3276 —Estatuto para el Personal Civil de la Administración Pública Provincial— y el escalafón y la carrera administrativa resultan de la ley 3198 —Escalafón del Personal Civil de la Administración Pública Provincial—, entre otras.

Otro tema de significación en el estudio de la administración pública provincial es el procedimiento administrativo, orientado a mantener la legalidad y la justicia en el funcionamiento de la administración. Entre los principios que lo rigen cabe destacar el de oficialidad, verdad material, informalismo y el del debido proceso, principalmente. El código provincial en la materia prevé los recursos administrativos y medios de impugnar las decisiones estatales en sede administrativa para conseguir su reforma o su extinción. Son vías de control sobre la administración y la decisión que los resuelve tiene naturaleza jurisdiccional. La decisión obtenida a través de un recurso administrativo es susceptible, en ocasiones, de un nuevo recurso administrativo o de recursos y acciones ante un órgano judicial.

El Código de Procedimientos Administrativos, previsto en el art. 165 CP, es el instrumento normativo que rige la función administrativa. La CP presta especial atención a una respuesta efectiva y rápida de la administración a los reclamos de los administrados. En virtud de ello, establece que este Código determinará la simplificación de los trámites internos de la administración provincial, sus términos y los recursos contra sus decisiones, no pudiendo demorar la resolución de las reclamaciones más de 90 días corridos contados desde su iniciación. Otra materia regulada es la responsabilidad de los funcionarios y empleados, así como las obligaciones de cada uno de ellos en la resolución de los asuntos administrativos.

A mediados de 2023, por decreto 1173/2023 se creó una Comisión de Reforma de los Códigos de Procedimiento Administrativo y Código Contencioso Administrativo, por lo que la ley 3559, que lo rige actualmente, se encuentra en revisión al momento de la publicación de este libro.

En relación con los funcionarios públicos, el art. 167 establece la obligación de presentar las declaraciones juradas sobre sus bienes propios y los de sus padres, hijos y cónyuges, las que se inscribirán en un registro especial. La presentación debe hacerse antes de tomar posesión del cargo y al finalizar sus mandatos. La norma encuentra justificación en una necesidad de evitar que un funcionario pueda enriquecerse ilícitamente mediante fondos del erario público. El Registro al que hace referencia la norma funciona dentro del Tribunal de Cuentas Provincial, órgano que será tratado oportunamente.

El art. 168 de la CP resguarda el eficaz funcionamiento de la administración determinando las incompatibilidades del ejercicio del empleo o función

pública con cualquier otra función o empleo en la administración provincial, nacional o municipal, con excepción de la docencia o de las comisiones eventuales, y siempre que no exista, respecto a estos, incompatibilidad en razón de la naturaleza de las mismas o superposición de horarios. No podrán ocupar cargos en la administración provincial los jubilados y pensionados de cualquier caja, con excepción de actividades artísticas o técnicas, cuando no existieran otros postulantes.

Otro tema constitucionalmente relevante se vincula con la actividad económica y financiera de los Estados provinciales. La actividad financiera del Estado ha sido definida por Villegas (2016: 9) como el conjunto de operaciones de este que tienen por objeto tanto la obtención de los recursos como la realización de los gastos necesarios para movilizar las funciones y servicios que satisfagan las necesidades de la comunidad.

Una de las fuentes de ingresos reconocida por la CP es la toma de deudas o empréstitos. Tradicionalmente el empréstito era considerado un recurso extraordinario para circunstancias excepcionales como la guerra o defensa nacional. Hoy es considerado un recurso normal y ordinario, de uso recurrente por parte de los Estados (Fonrouge, 2009: 207). La Constitución de Catamarca, en su art. 173, aborda los empréstitos, orientada a evitar los abusos que puede generar un endeudamiento excesivo por parte del Estado y los compromisos que ello puede significar para gestiones futuras.

Para ello exige que toda ley que autorice la emisión de títulos o la contratación de empréstitos sobre el crédito de la provincia necesita la sanción de dos tercios de los votos de la totalidad de los miembros de ambas cámaras. Esta disposición es contradictoria con la prevista en el art. 110, inc. 4, de la C. P., que refiere a la mayoría de los miembros presentes. Sin embargo, entendemos que debería interpretarse que la mayoría correcta es la mencionada en primer término, dada la trascendencia de lo que se protege en este caso. En segundo término, se requiere que la autorización especifique los recursos especiales con que ha de hacerse el servicio de la deuda y su amortización, los que en ningún caso podrán exceder de un 20 por ciento de las rentas efectivas de la provincia en el quinquenio anterior. Como último recaudo, los títulos públicos que se emitan o el numerario que se obtenga por medio de empréstitos no podrán ser aplicados a otros objetos que los determinados por la ley de su autorización. También es complementario de lo anterior el art. 111 de la CP, que establece que no podrán contraerse empréstitos para cubrir los gastos ordinarios de la administración, limitando así el destino de cada toma de deuda.

La fuente más importante para solventar los gastos del Estado es, sin embargo, la de los tributos en sentido amplio (impuestos, tasas, contribuciones, etc.). Estos han sido definidos clásicamente como prestaciones obligatorias exigidas por el Estado en virtud de su potestad de imperio para atender sus necesidades y realizar sus fines políticos, económicos y sociales (Fonrouge, 2004: 206).

La Constitución de Catamarca, en su art. 175, establece que el régimen impositivo provincial se ajustará a los principios de igualdad, proporcionalidad y justicia social. El principio de igualdad deriva también del art. 16 de la Constitución Nacional, que determina que todos los habitantes son iguales ante la ley y que la igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas. Para García Vizcaíno (2016: 313), este principio no alude a la igualdad numérica —consistente en que cada habitante pague el mismo importe— sino a la igualdad de capacidad contributiva; excluye todo distingo arbitrario, injusto u hostil contra personas o categorías de personas.

La proporcionalidad requiere un estricto equilibrio del tributo con la capacidad de pago de las personas. La justicia social se relaciona a la igualdad real y no meramente formal, con criterios de redistribución de la riqueza. Corolario de ello son las exenciones impositivas para determinados grupos de personas establecidas por la ley, o aquellos impuestos ligados específicamente a gastos que tienen por objetivo políticas de inclusión social u orientadas al beneficio de grupos de mayor vulnerabilidad objetiva.

Siguiendo los criterios enunciados, la Constitución de Catamarca en su art. 175 establece distintas limitaciones. No se establecerá ningún impuesto sobre el producido del trabajo personal realizado bajo dependencia; la vivienda económica ocupada por su propietario no podrá gravarse bajo ninguna forma, así como la tierra explotada personalmente por el dueño y su familia, con las excepciones que la ley establezca; y estarán exentas de impuestos las construcciones destinadas a viviendas económicas o de ventas a largo plazo.

Los tributos en la Provincia de Catamarca se rigen por las disposiciones del Código Tributario Provincial —Ley 5022 y sus modificatorias—, además de las leyes impositivas que anualmente se dictan, las que determinan las alícuotas, cuotas fijas y unidades tributarias correspondiente a cada año fiscal.

Los organismos de control

El control es esencial dentro de un sistema republicano de gobierno. La clásica división de poderes se fundamenta en la distribución de funciones y el control recíproco, procurando evitar la concentración de poder en un solo órgano, con los perjuicios que eso puede traer aparejado. Sin embargo, con el tiempo se ha considerado que ese control de tipo tradicional no es suficiente y ello llevó al constitucionalismo moderno a concebir otros órganos con facultades de supervisión de la actividad administrativa y patrimonial del Estado.

Los funcionarios públicos operan dentro de límites específicos establecidos por la Constitución provincial, las leyes y los reglamentos, no pudiendo realizar aquello que no ha sido previsto expresamente y que establecen sus competencias. El control se justifica como una herramienta para verificar los incumplimientos y determinar las responsabilidades correspondientes.

La Constitución de Catamarca, en el Capítulo IX de la Sección Tercera, aborda los órganos de control: la Contaduría General de la Provincia, la Tesorería General de la Provincia y el Tribunal de Cuentas. Estos organismos desempeñan un papel crucial en asegurar la transparencia y la responsabilidad en la gestión de los recursos públicos y el cumplimiento de las obligaciones legales.

Contaduría General de la Provincia

Podemos definir a la Contaduría General de la Provincia como un órgano constitucional y rector de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental, Contrataciones, Administración de Bienes y Control Interno del Sector Público Provincial.

La Constitución de Catamarca contiene una escasa regulación de este órgano, dejando librada la mayor parte a la reglamentación. No obstante, se ha ocupado de señalar que se encuentra presidida por un contador general, al que le otorga una función clave que es la intervención previa, que hace referencia a un control de carácter preventivo que se realiza mediante la autorización, intervención, visado o aprobación de todas las órdenes o libramientos de órdenes de pago, sin cuyo requisito no pueden efectuarse (Mayón: 2021: 367). En este sentido, la Contaduría no prestará conformidad a pago alguno que no esté previsto en la ley general de presupuesto o en leyes especiales que autoricen gastos (art. 187 CP).

Sin embargo, la Constitución de Catamarca autoriza que se efectúe el gasto cuando hubiere insistencia por acuerdo de ministros. La Contaduría, en caso de mantener sus observaciones, cumplirá con lo ordenado, dando inmediatamente a publicidad su resolución en el Boletín Oficial, y dentro de los 15 días subsiguientes pondrá a consideración todos los antecedentes ante el Tribunal de Cuentas provincial para que resuelva de manera definitiva.

El contador general es nombrado por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado. La Contaduría General tiene rango de Secretaría y actualmente integra la estructura orgánica del Ministerio de Economía. Para ser contador general se requiere ser ciudadano argentino, tener al menos 25 años y contar con el título de contador público nacional.

La ley 4.938 de Administración Financiera de los bienes y los sistemas de Control del Sector Público Provincial (en adelante LAF) se encarga de reglamentar el ámbito de competencia de la Contaduría General de la Provincia.

La Contaduría es el órgano rector de cuatro sistemas previstos en la LAF.

En primer término, *el sistema de contabilidad gubernamental,* entendido como un conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos vinculados a la recopilación y valuación de los hechos económicos que afecten o puedan afectar el patrimonio del sector público provincial. Todos los actos deben estar respaldados por sus respectivos comprobantes y registrarse contablemente de modo tal que permitan la elaboración de los estados contables demostrativos, cuyo acceso facilite la toma de decisiones y el ejercicio del control (art. 71 LAF).

En segundo lugar, *el sistema de contrataciones,* constituido por el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos que rigen los procesos de enajenación y adquisición de bienes, servicios, contratación de anteproyectos, proyectos, consultorías, locaciones, obras, concesiones de obras, servicios públicos, con excepción de la relación de empleo público (art. 86 LAF).

Tercero, *el sistema de administración de los bienes,* conformado por el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos destinados a identificar, ingresar, registrar, conservar, mantener, proteger, reasignar, controlar y dar de baja a los bienes que integran el patrimonio del Estado provincial (art. 106 LAF).

Finalmente, *el sistema de control interno*, que es llevado a cabo por la Contaduría General de la Provincia como órgano normativo de dirección, supervisión y coordinación, así como por las unidades de auditoría interna creadas por dicho organismo en el ámbito de su competencia (art.120 LAF).

En cuanto a los alcances del control, es integral e integrado y abarca los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, legales y de gestión, la evaluación de programas, proyectos y operaciones y debe estar fundado en criterios de economía, eficacia y eficiencia (art. 124 LAF).

Los órganos controlados son aquellos que componen el Poder Ejecutivo provincial y los organismos descentralizados, sean autárquicos o no; instituciones de la seguridad social; empresas y sociedades del Estado provincial; sus métodos, normas, políticas y procedimientos (art. 121 LAF).

Tesorería General de la Provincia

Mayón (2021: 368) afirma que la actividad principal de la Tesorería consiste en controlar las erogaciones que se pretenden realizar para verificar su ajuste a la legalidad antes de realizar o ejecutar su pago.

Podemos identificar a la Tesorería como un órgano de control interno previsto expresamente por la Constitución provincial y rector del Sistema de Tesorería del Sector Público Provincial, comprensivo de un conjunto de órganos, normas y procedimientos que intervienen en la recaudación de los ingresos y en los pagos que configuran el flujo de fondos del sector público provincial, así como en la custodia de las disponibilidades que se generen (art. 60 LAF).

El tesorero general es nombrado por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado. La Tesorería General tiene nivel de Subsecretaría y actualmente integra la estructura orgánica del Ministerio de Economía. Para ser tesorero general se requiere ser ciudadano argentino, tener al menos 25 años y ser perito mercantil con 10 años de servicios prestados a la administración, conforme el artículo 186 de la Constitución de Catamarca.

Entre sus atribuciones se encuentran la de participar en la formulación de aspectos de la política financiera que elabore el Ministerio de Economía, intervenir en la programación de la ejecución del presupuesto de la administración provincial, facultar para emitir letras del Tesoro Provincial (esto debe interpretarse en conjunto con el art. 173 de la CP que prevé la forma en la que puede

realizarse), guardar y custodiar los fondos, títulos y valores que integran el Tesoro del sector público provincial o aquellos de propiedad de terceros cuando el Estado sea depositario o tenedor temporario y, finalmente, coordinar el funcionamiento de las Unidades de Tesorería, dictando las normas y procedimientos conducentes a ello.

La Tesorería no podrá efectuar pagos que no hayan sido previamente autorizados por Contaduría, conforme el art. 168 de la CP. En términos similares, el art. 65 de la LAF dispone que la Tesorería General de la Provincia y demás tesorerías de las jurisdicciones y entidades del sector público provincial no podrán disponer la salida de fondos, títulos o valores cuya documentación no haya sido intervenida previamente por Contaduría General, contadurías o quienes hagan sus veces según corresponda (art. 65 LAF).

Tribunal de Cuentas

Es el órgano constitucional de control externo de la actividad estatal que tiene a cargo la fiscalización de la percepción e inversión de los caudales públicos hechos por los funcionarios provinciales, municipales y de las comunas. También fiscaliza las operaciones y cuentas de las haciendas paraestatales, entendiéndose por tales aquellas entidades de derecho privado en cuya dirección o administración tenga responsabilidad el Estado, o a las cuales este hubiera asistido garantizando materialmente su solvencia o utilidad, o les haya acordado concesiones, privilegios o subsidios para su instalación o funcionamiento.

Está reglamentado por Ley 4621 Orgánica del Tribunal de Cuentas. El cuerpo está compuesto por un presidente y dos vocales, los cuales son nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado. El presidente debe ser abogado con cuatro años de ejercicio de la profesión, mientras que los vocales deben poseer título de contador público nacional con cuatro años de ejercicio de la profesión. Se mantienen en sus cargos mientras dure su buena conducta. En consecuencia, solo pueden ser removidos por el procedimiento de juicio político.

La Constitución de Catamarca, en resguardo de la independencia funcional del organismo, establece como condición a la ley reglamentaria garantizar la inalterabilidad del sueldo de sus miembros y la facultad del Tribunal de proyectar su propio presupuesto y nombrar y remover a su personal (art.192 CP).

De la Constitución y de su reglamentación se desprenden las atribuciones y deberes del Tribunal de Cuentas. Es competencia del Tribunal de Cuentas recibir las declaraciones juradas de bienes de los funcionarios públicos al inicio y finalización de sus mandatos. Debe presentar su memoria a la Legislatura antes del 31 de mayo de cada año y, de esta manera, corresponde al Poder Legislativo la aprobación o desaprobación de la cuenta de inversión de los gastos remitidos.

A los efectos de facilitar y mejorar el control de las operaciones financieras y patrimoniales puede establecer delegaciones en cada una de las reparticiones sujetas a su control. El Tribunal de Cuentas se encuentra habilitado para dictar acordadas y resoluciones, como así también los reglamentos necesarios para su

funcionamiento. Puede constituirse en cualquier poder u organismo sujeto a su control para efectuar comprobaciones y verificaciones y recabar los informes que considere necesarios.

Todo acto administrativo vinculado a la hacienda pública debe comunicarse al Tribunal de Cuentas. Se trata de un control previo que impide la ejecución del acto en caso de existir observaciones. Sin embargo, la ley orgánica prevé la posibilidad de insistencia del Poder Ejecutivo, en acuerdo de ministros, bajo su exclusiva responsabilidad. En tal caso, el Tribunal comunicará de inmediato a la Legislatura, tanto su observación como el acto de insistencia del Poder Ejecutivo, acompañando copia de los antecedentes que fundamentaron la misma, sin perjuicio de su cumplimiento. En jurisdicción de los poderes Legislativo y Judicial, la insistencia será dictada por el presidente de las respectivas cámaras o por el de la Corte de Justicia de la provincia, respectivamente.

El Tribunal de Cuentas tiene a su cargo el control legal y contable de la cuenta de inversión. En este sentido, el art. 79 de la LAF le impone el deber de elaborar un informe sobre la cuenta de inversión y remitirlo al Poder Ejecutivo para su presentación junto con el proyecto de ley de presupuesto antes de expirar el periodo ordinario de sesiones, conforme resulta del art. 149 inc. 6 de la CP.

Es pertinente resaltar que el Tribunal de Cuentas es la única autoridad en el orden administrativo con facultades para aprobar o desaprobar las cuentas rendidas por la administración provincial de las haciendas paraestatales y municipios, sin perjuicio de las atribuciones que el art. 110 inc. 3 de la CP le asigna al Poder Legislativo. El control que ejerce el Poder Legislativo sobre la cuenta de inversión tiene características diferenciales y se vincula más a un control de mérito, oportunidad o conveniencia.

El Tribunal de Cuentas posee también funciones jurisdiccionales y realiza dos tipos de juicios: juicio de cuentas y juicio administrativo de responsabilidad.

El examen o juicio de cuentas se relaciona con el deber que poseen los funcionarios públicos que administran bienes del Estado de rendir cuentas de su gestión. Diversas son las causas que pueden determinar la posible responsabilidad de un funcionario, ya sea porque no puede justificar los gastos realizados con sus respectivos comprobantes o porque no ha adoptado las diligencias para cobrar los créditos del Estado provincial o municipal, entre otras. La Constitución provincial establece el deber de presentar la rendición ante el Tribunal de Cuentas, por lo menos semestralmente, conforme su art. 191.

Presentada una rendición, el Tribunal de Cuentas puede aprobarla o realizar reparos. En este último caso se origina un procedimiento en donde se le da la posibilidad al funcionario de defenderse con toda la prueba que estime oportuna. El juicio concluye con una sentencia absolutoria o de condena. La condena determina la responsabilidad patrimonial del funcionario por el daño que le ha generado a la provincia. También se prevé la posibilidad de imponer multas a aquel funcionario que, sin generar daño al erario, no ha cumplido con

las disposiciones legales relativas a la rendición de cuentas. Por último, el Tribunal de Cuentas tiene el deber de denunciar si durante el procedimiento se tiene conocimiento de la existencia de un delito penal.

Por su parte, el juicio administrativo de responsabilidad tiene lugar con motivo de aquellos supuestos donde se produce un daño al patrimonio de la provincia por la acción u omisión dolosa de un funcionario público y que no derivan de las rendiciones de cuentas. Puede iniciarse de oficio o por la denuncia de cualquier ciudadano ante el Tribunal de Cuentas que haya tenido conocimiento del daño al patrimonio provincial.

Se realiza un procedimiento sumario donde se efectúan las averiguaciones pertinentes y se determina si existe un daño. En caso de proseguir, se notifica al funcionario y se le da la posibilidad de defenderse con todas las pruebas que crea oportunas. El juicio culmina también con una resolución condenatoria o absolutoria.

Bibliografía consultada

Bidart Campos, G. (2014), *Manual de la Constitución Reformad*a. Editorial Ediar.

Bernal, M. (Dir.). (2020), *Un federalismo en pausa. Normas, instituciones y actores de la coordinación intergubernamental en Argentina.* Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba y EUDEBA.

Digesto Legislativo Provincial. *Leyes y otras normativas que se publican en el Boletín Oficial consignadas en el texto.* https://digesto.catamarca.gob.ar

Dromi R. (2006), *Derecho Administrativo*, *11° edición.* Ciudad Argentina.

Fonrouge, G. (2004), *Derecho Financiero*, 9° Edición. Editorial La Ley.

García Vizcaíno, C. (2016), *Manual de Derecho Tributario,* Editorial Abeledo Perrot.

Ivanega, M. (2006), *Gestión Pública y Control Interno*. Fondo de Cultura Económica.

Hernández, A. M. y Barrera Buteler, G (Coord.) (2011), *Derecho Público Provincia*l. *Segunda Edición*. Abeledo Perrot.

Hernández, A. M. (Dir). *Derecho Constitucional. (2012),* Editorial La Ley.

Linares Quintana, S, V., Fayt, C. S. y Badeni, G. (Dir). (2008), *Derecho constitucional. Doctrinas esenciales".* 4 tomos. Editorial La Ley.

Mayón, C. (2021), *Tratado de Derecho Constitucional Argentino.* Ediciones Haber.

Pérez Guilhou, D. y otros (1990-91-93), *Derecho Público Provincial, 3 tomos.* Editorial Depalma.

Rosatti, H. (2011), *Tratado de Derecho Constitucional público.* Editorial Rubinzal Culzoni.

Romero, C. E. (1976), *Derecho Constitucional*. Editorial Zavalía. Buenos Aires.

Villegas H. (2016), *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario.* Editorial Astrea.

Valenzuela, E. y Montbrun, A.(2014), *La Fiscalía de Estado en el Derecho Público Provincial Argentino*. Revista Científica In Iure, Año 4, V 2.

Wyngaard, Monzón, A. (Dir.) (2018), *Derecho Público Provincial y Municipal de la Provincias del Nordeste Argentino*. Editorial Contexto.

3. El Poder Judicial

Miguel Figueroa Vicario

La Provincia de Catamarca, autónoma a partir del 25 de agosto de 1821, dictó su primer Reglamento Constitucional el 11 de julio de 1823. Luego, al sancionarse la Constitución Nacional en 1853, procede al dictado de su Constitución Provincial el 8 de mayo de 1855. Conforme el trámite que establecía la Constitución Nacional de 1853, antes de su reforma en 1860, el Congreso de la Nación, a través de la ley 40/1855, dispuso la aprobación de la Constitución de la Provincia de Catamarca, con la excepción de algunas normas observadas por el Congreso Nacional. Esa Constitución de 1855 fue modificada en 1895, luego en 1949 en una reforma constitucional declarada inexistente por decreto ley 1218 (de 1956), nuevamente reformada en 1965 y su última reforma democrática data de 1988.

La Constitución de Catamarca establece en el art. 1 que, como parte indivisible de la República Argentina, es un Estado autónomo constituido bajo la forma representativa, republicana y social. Su carácter republicano asegura la división de poderes, y en su art. 3 se encarga de establecer que el poder de gobierno de la provincia estará dividido en tres departamentos: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Cada cual ejercerá sus cometidos en el marco de sus competencias. Por ello, la norma se encarga de destacar que ninguno podrá arrogarse facultades que no le hayan sido conferidas por esta Constitución ni delegar las que la misma les acuerda, so pena de insanable nulidad que debe ser declarada de oficio por los tribunales de la provincia.

La CP contiene un total de 12 secciones, dedicando la cuarta al desarrollo del funcionamiento del Poder Judicial. Dicha Sección Cuarta está, a su vez, dividida en cinco capítulos relativos al Poder Judicial, abarcando el capítulo I *De su naturaleza y función* (arts. 195 al 202); capítulo II *Atribuciones del Poder Judicial* (arts. 203 al 210); capítulo III *De las calidades para ser juez y miembro del Ministerio Público* (arts. 211 al 215); capítulo IV *De la responsabilidad judicial y de la remoción de los jueces* (art. 216 a 222) y capítulo V *De la Justicia de Paz* (arts. 223 al 228).

Estructura del Poder Judicial. La Corte de Justicia

Señala el art. 195 de la CP que "el Poder Judicial en la provincia es ejercido por una Corte de Justicia integrada por tres o más miembros y por los demás Tribunales y Juzgados inferiores que la ley establece, fijándose su jurisdicción y competencia".

La Corte de Justicia de Catamarca estuvo integrada por tres miembros hasta la sanción de la ley 5473 de 2016, que elevó sus miembros a cinco, mientras que luego, por ley 5654 de 2020, se sube el número a siete integrantes, que constituye actualmente el número de miembros del máximo tribunal. La ley 5473 postuló en su art. 3 la división del funcionamiento de la Corte de Justicia en salas, por especialización en diferentes fueros, tal como lo preceptúa el art. 199 de la CP, y fue así que, por la Acordada 4594 de 2022, la Corte de Justicia actúa a través de salas conformadas cada una por tres ministros de la Corte designados entre sus miembros en un plenario del tribunal.

Según el art. 199 CP, la ley orgánica podrá establecer la especialización por fueros de los tribunales de alzada. Hasta ahí, está clara la finalidad del constituyente de lograr especialización en los tribunales de alzada o cámaras. Pero luego, la norma pone énfasis en relación a la especialización por fueros, "especialmente del tribunal que entienda en causas contencioso-administrativas", párrafo que no puede estar dirigido a los tribunales de alzada, en razón de que las causas contencioso-administrativas son de competencia en única instancia en la Corte de Justicia, por expresa previsión del art. 204 primer párrafo de la CP. Algunos utilizan dicha norma del art. 199 CP como fundamento para sostener la factibilidad de la creación de Cámaras Contencioso Administrativas en la provincia, lo que en mi opinión no es posible, porque el art. 204 de la CP impone competencia a la Corte de Justicia en juicio pleno y de única instancia en los juicios contenciosos administrativos. Solo modificando el art. 204 de la CP puede crearse una Cámara Contencioso Administrativa.

Volviendo al asunto de la división en salas de la Corte de Justicia de la provincia, esta se puso en práctica del modo que a continuación se enuncia, a saber:

- Sala de Recursos Ordinarios y Extraordinarios, con competencia en los recursos de casación por inaplicabilidad de la ley y los extraordinarios de inconstitucionalidad que se interpongan en contra de resoluciones dictadas por las Cámaras de Apelación en lo Civil, Comercial, del Trabajo y Minas, Menores y Familia (arts. 285 y 288 del Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia).
- Sala Penal, con competencia en los recursos de casación, de inconstitucionalidad y de queja que se interpongan contra las resoluciones dictadas por las Cámaras de Sentencia, la Cámaras de Apelaciones en lo Penal y de Exhortos y los Juzgados de Responsabilidad Penal Juvenil (arts. 454, 455, 470 y 472 del Código Procesal Penal de la Provincia).

- Sala de Acción de Amparo y Amparo por Mora, con competencia en las acciones de amparo previstas en el art. 4 segundo párrafo de la ley 4642 y en las acciones de amparo por mora en sede administrativa, previstas en la ley 4795.
- Sala de Sumarios y Reclamos, con competencia en los procedimientos establecidos en los arts. 10 y 15 del Régimen Disciplinario del Poder Judicial, como así también en los reclamos y/o recursos sometidos a decisión de la Corte de Justicia, en los términos de las Acordadas 4374 (creación sala de sumarios) y Acordada 4432 (creación sala de reclamos y recursos).
- Sala Doble Conforme, creada por Acordada 4643 de 2023, con competencia en los supuestos en los que la Sala Penal de la Corte de Justicia revocara una sentencia de absolución disponiendo la condena del imputado, casos en los que esta Sala de Doble Conforme revisa la decisión condenatoria de la Sala Penal, a través de una casación horizontal ante de esta Sala de la Corte de Justicia.

Para el resto de las competencias, la Corte de Justicia funciona en pleno con sus siete integrantes en todos los procesos contencioso administrativos previstos en los supuestos establecidos en los arts. 203, segundo párrafo, en el primer párrafo del art. 204 y en su inc. 1° primera parte, 2°, 3°, 5°, 6°, 7°, y en el marco de las atribuciones conferidas por el artículo 206 de la CP.

Atribuciones y competencias de la Corte de Justicia

Conforme el art. 203 de la CP, corresponde a la Corte de Justicia y demás tribunales o juzgados inferiores el conocimiento y decisión:

a. de todas las causas civiles, comerciales, laborales, criminales y de minería, según las cosas y las personas caigan bajo la jurisdicción provincial; y
b. de las causas acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes, decretos o reglamentos que estatuyan sobre materias regidas por esta Constitución.

El sistema de control de constitucionalidad en Catamarca es difuso y mixto. Cualquier juez puede ejercer el control de constitucionalidad de las normas en cuanto fuera necesario para resolver una causa judicial en concreto, aunque si se tratase la acción judicial postulando un control de constitucionalidad general, abstracto y preventivo sobre una norma reputada inconstitucional, la competencia para dicho control le corresponde a la Corte de Justicia de Catamarca[1].

1 Antecedentes jurisprudenciales de acción autónoma de inconstitucionalidad, pueden consultarse en obra de Figueroa Vicario Carlos Miguel, "Fundamentos y Motivaciones en la Jurisprudencia de la Corte de Justicia de Catamarca", Período 2016 - 2021, Bibliotex, Tucumán, pp. 267-288.

El art. 203 inc. 2 de la CP es el fundamento para justificar pretorianamente la competencia de la Corte de Justicia en las acciones declarativas de inconstitucionalidad en las que, mediando determinadas condiciones, se habilita un control preventivo, en abstracto, sobre la constitucionalidad de las normas cuestionadas por ante el Superior Tribunal de Justicia provincial.

Conforme la primera parte del art. 204, la Corte de Justicia ejerce su jurisdicción por apelación y demás recursos según las reglas y excepciones que prescriba la Legislatura. Recordemos que hay un mandato constitucional al legislador en el art. 207 CP que impone que las leyes procesales establecerán los recursos pertinentes para asegurar la unidad de interpretación.

Así como a nivel nacional la Corte Suprema de Justicia de la Nación reguló las formalidades del recurso extraordinario a través de la Acordada 04/2007, en el caso de la Provincia de Catamarca el recurso de casación está reglamentado en cuanto a sus formalidades por Acordada de la Corte de Justicia de Catamarca 4070/2008, normativa de rigor a cumplimentar para acceder por casación ante el máximo tribunal provincial.

Pero la Corte de Justicia, conforme al art. 204 CP, decide en juicio pleno y única instancia en las causas contencioso-administrativas, previa denegación expresa o tácita de la autoridad administrativa competente del reconocimiento de los derechos e intereses legítimos que se gestionan por parte interesada.

En esa línea, el decreto ley 403 —Código Contencioso Administrativo de 1971— establece que las causas contencioso administrativas a las que se refiere el art. 204 de la Constitución son las que inician los particulares o alguna autoridad administrativa, reclamando contra una resolución definitiva o acto que comporte vías de hecho, emanado de los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial, municipalidades o de otras autoridades administrativas con facultad para decidir en última instancia, que vulneran un derecho de carácter administrativo establecido a favor del reclamante por una ley, decreto, reglamento u otra disposición preexistente.

Conforme art. 204 de la CP, la Corte de Justicia actúa de modo originario y exclusivo en los siguientes supuestos:

1. Causas de Competencia entre los poderes públicos de la provincia y en las que se susciten entre los jueces provinciales con motivo de su jurisdicción respectiva;
2. En las que se susciten entre el Poder Ejecutivo y una Municipalidad, entre dos municipalidades, o entre los poderes de una misma Municipalidad. En igual sentido el art. 260 CP establece que los conflictos internos de las municipalidades, y los de estas con otras municipalidades o autoridades de la provincia, serán dirimidos en única instancia por la Corte de Justicia.

   El Código de Procedimientos Civil y Comercial de la Provincia, bajo la denominación de Conflicto de Poderes, incluyó por ley 4702 los arts.

623 bis, 623 ter y 623 quáter, que contienen una regulación del procedimiento a seguir, tanto para los supuestos del art. 204 inc. 1, como asimismo para los casos del 204 inc. 2 de la CP. Dicha regulación debiera ser parte de un futuro código procesal constitucional, pues resulta una materia extraña en un código procesal civil y comercial;

3. En las recusaciones de sus vocales y en la de los miembros de los demás tribunales inferiores, en las causas de responsabilidad civil contra los mismos[2] y en las que se sigan contra los jueces de paz al solo objeto de su destitución.

   Téngase presente que el art. 219 CP establece que los jueces de tribunales serán responsables personalmente de los daños y perjuicios causados por errores que cometan. Y que la ley reglamentará los casos y el procedimiento a seguir para sustanciar esta responsabilidad que, por otra parte, es la que impone el propio art. 47 de la CP al establecer que todos los funcionarios y empleados de la provincia son individualmente responsables de las faltas o delitos cometidos en el desempeño de sus cargos. Al igual que el art. 48 CP, dejando a salvo que, más allá de la responsabilidad personal del agente, la provincia responde subsidiariamente. Ahora bien, tales causas de responsabilidad se tramitan originariamente ante la Corte de Justicia por mandato constitucional;

4. En los recursos de casación y de inaplicabilidad de la ley, en los casos que la Legislatura establezca;
5. En los casos previstos en el art. 167 de la CP en donde se establece competencia originaria y exclusiva de la Corte de Justicia. Dicha norma dispone que todos los funcionarios públicos, inclusive cada uno de los miembros de los tres poderes y todo agente administrativo que maneje fondos fiscales o administre bienes de la provincia, antes de tomar posesión del cargo y al dejar el mismo deberán hacer una declaración jurada de los bienes propios y de los de sus padres, hijos y cónyuges. Luego señala la norma que el Tribunal podrá decretar preventivamente el embargo de los bienes o valores señalados como ilegítimamente adquiridos por influencia o por abuso de sus funciones y, si ello fuera comprobado, la pérdida de estos. Téngase además presente que, conforme el art. 193 de la CP, la manifestación jurada de bienes que impone el art. 167 debe ser prestada por los miembros del Poder Ejecutivo, magistrados y demás funcionarios públicos;
6. En los recursos de habeas corpus contra mandamientos expedidos por los poderes Ejecutivo y Legislativo. Recordemos que el art. 101 de la CP (disposiciones comunes a ambas cámaras) establece que tendrán

2 Sentencia Interlocutoria 46 de fecha 21-mayo-2020 en autos Corte 079/2019 "AGUERO, Aída Margarita y VERGARA MAIDANA, Néstor Aníbal - c/ NIEVA, Martha Graciela del Valle - s/ Daños y Perjuicios", en el que se declaró la competencia originaria y exclusiva de la Corte de Justicia, por encontrarse previstas constitucionalmente "causas de responsabilidad civil" contra jueces inferiores, con el voto de los Dres. Molina, Figueroa Vicario y Sesto de Leiva.

autoridad para corregir con arresto que no pase de 20 días a toda persona que no perteneciere al cuerpo y que durante las sesiones faltare a estos o a sus miembros el respeto u observare conducta desordenada o inconveniente; y aún a los que fuera de sus sesiones, ofendieren amenazaren a algún senador o diputado en su persona o bienes, por su proceder en la cámara, a los que ataquen o arresten algún testigo citado ante ella, o liberen alguna personas arrestada por su orden, o a los que de cualquier manera impidan el cumplimiento de las disposiciones que dictasen; y

7. De los recursos de queja por denegación o retardo de justicia en los juzgados de primera instancia o tribunales inferiores.

Luego el art. 206 de la CP refiere que la Corte de Justicia tiene además las siguientes atribuciones y deberes:

1. Representa al Poder Judicial ante los demás poderes del Estado;
2. Nombra al personal de conjueces llamado a integrar tribunal en los casos que la ley determina;
3. Nombra y remueve los empleados subalternos de la administración de justicia, a propuesta de jueces o funcionarios respectivos;
4. Dicta el reglamento interno del Poder Judicial, basado en los principios de celeridad, eficiencia y descentralización;
5. Eleva anualmente al Poder Ejecutivo el cálculo de recursos, gastos e inversiones del Poder Judicial para su consideración por la Legislatura, dentro del presupuesto general de la provincia, no pudiendo ser modificado sin su participación;
6. Propone a la Legislatura la creación de empleos y la dotación que considere necesaria para el buen desempeño de la administración de justicia. El Poder Legislativo actuará conforme competencias atribuidas en el art. 110 inc.10 de la CP;
7. Informa anualmente a la Legislatura sobre la actividad del Poder Judicial. Dicha norma fue reglamentada por la ley 5401 de 2015, estableciéndose que el informe anual debe ser remitido por el presidente de la Corte hasta el 30 de abril de cada año a ambas cámaras legislativas;
8. Instituye escuelas o institutos de capacitación del personal judicial;
9. Propone a la Legislatura, en cualquier tiempo, y en forma de proyecto, las reformas de organización y procedimiento que sean compatibles con lo establecido en esta Constitución. Da idéntico trámite a las iniciativas presentadas por la Asociación de Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial y por el Colegio de Abogados.

   La competencia para el dictado de la Ley Orgánica del Poder Judicial como, asimismo, los códigos de procedimientos para los tribunales de la provincia, corresponde al Poder Legislativo por atribución del art. 110 inc. 28 de la CP. La Constitución autoriza a la Corte de Justicia a la

presentación de proyectos de ley en tales materias por el art. 114 de la CP. Esta iniciativa legislativa del Poder Judicial catamarqueño no es contemplada en la mayor parte de las constituciones provinciales;

10. Ejerce la superintendencia de la administración de justicia, sin perjuicio de la intervención del Ministerio Público y de la delegación que establezca respecto de los tribunales de mayor jerarquía de cada circunscripción judicial. En las circunscripciones del interior provincial, la superintendencia se encuentra delegada a los jueces de control y garantías en determinadas materias;
11. Aplica sanciones disciplinarias a magistrados, funcionarios y empleados judiciales, conforme al régimen y procedimiento que se fije. En 2017 se procedió al dictado de la Acordada 4374, que estableció la creación de la sala de sumarios, con competencia para el juzgamiento de faltas disciplinarias de agentes y funcionarios del Poder Judicial. Luego dicha competencia fue conferida a la sala de sumarios creada por Acordada 5494/2022;
12. Promueve el enjuiciamiento de sus miembros y demás magistrados y funcionarios inferiores por causa de remoción, sin perjuicio de la acción pública;
13. Instituye la Policía Judicial y ejerce la superintendencia sobre ella, nombrando su personal a propuesta de los tribunales del fuero. A tales fines, la Corte de Justicia estableció un concurso cerrado para que agentes de planta permanente pertenecientes a los poderes Ejecutivo y Legislativo puedan ingresar, previo concurso, a formar parte de la Policía Judicial, dado la necesidad de reforzar la prestación de ese servicio;
14. Remueve los jueces de paz; y
15. Supervisa con los demás jueces las cárceles provinciales. En efecto, se realizan dos visitas de rutina, en junio y diciembre, supervisando el estado del Servicio Penitenciario provincial y en las cuales se inspeccionan las instalaciones y se mantienen conversaciones con los internos, quienes plantean diversos requerimientos de modo directo a los miembros de la Corte de Justicia.

La Corte de Justicia posee también competencia expresamente atribuida por el art. 290 de la CP para juzgar respecto de la declaración de nulidad de la reforma constitucional que hubiere sido realizada en violación de una o más disposiciones constitucionales referidas al proceso de reforma de la máxima norma provincial.

También participa brindando un informe motivado y previo al ejercicio por parte del gobernador de la provincia de su atribución de indulto y conmutación de penas, conforme expresa previsión constitucional en el art. 149 inc. 8 CP.

Asimismo, le corresponde actuar cuando se deduzca acción contra la legalidad de una ordenanza municipal, por así establecerlo el art. 259 de la

CP, lo que es consecuencia de la equiparación de una ordenanza a la naturaleza jurídica de una ley, con lo que se trata de una competencia surgida del art. 203, inc. 2, según antes se señaló. Resulta controvertida la afirmación que efectúa el art. 259 CP en relación con que dicho pleito será contencioso administrativo, puesto que ello exigiría habilitación de la instancia a través del agotamiento de la vía administrativa, cuestión en la que discrepo, ya que entiendo que debe proceder una acción declarativa de inconstitucionalidad de competencia de la Corte de Justicia por el control mixto de constitucionalidad propio de nuestro sistema.

Por último, la norma señala que la Corte de Justicia puede delegar en su presidente las atribuciones previstas en el inc. 10 de este artículo referidas al ejercicio de la superintendencia de la administración de justicia.

Téngase presente que el presidente de la Corte tiene, además, ciertos deberes impuestos por la propia Constitución. Conforme el art. 220 de la CP, integra el Tribunal de Enjuiciamiento de Magistrados, compuesto además por un senador, dos diputados y dos abogados de la matrícula provincial. Atento lo establecido en el art. 236 de la CP, integra también el Tribunal Electoral con el presidente de un Tribunal de Sentencia en lo Penal y el Fiscal de Estado de la Provincia. Conforme art. 201, toma a los funcionarios judiciales los juramentos de ley de desempeñar fielmente el cargo para el que fueran designados. Por imperio del art. 84, preside el Senado provincial cuando el acusado en el juicio político fuese el gobernador o vicegobernador y, finalmente, ejerce la Gobernación de la provincia conforme la línea sucesoria en caso de que el gobernador, vicegobernador, presidente provisorio del Senado y presidente de la Cámara de Diputados no pudieren desempeñar las funciones del Poder Ejecutivo.

Los tribunales inferiores

Funcionan en Catamarca como tribunales inferiores a la Corte de Justicia un total de tres Cámaras de Apelaciones con competencia Civil, Comercial, del Trabajo, Minas, Menores y Familia, tres Cámaras de Sentencia en lo Criminal y una Cámara de Apelaciones en lo Penal y Exhortos. Todas con sede en la ciudad capital.

En cuanto a los Juzgados de 1ra. Instancia, en la ciudad capital de San Fernando del Valle de Catamarca tiene asiento la 1ra. Circunscripción Judicial, la que cuenta con cinco Juzgados Civiles; tres Juzgados Comerciales y de Ejecución, tres Juzgados de Familia, cuatro Juzgados del Trabajo, un Juzgado de Ejecuciones Fiscales, un Juzgado Electoral y de Minas, dos Juzgados de Responsabilidad Juvenil, dos Juzgados de Ejecución Penal, cuatro Juzgados de Control y Garantía y tres Juzgados Correccionales.

En total existen en la provincia seis circunscripciones judiciales. A la primera circunscripción judicial antes mencionada, le siguen la circunscripción judicial segunda que corresponde a Andalgalá; la tercera con asiento en

Belén; la cuarta en Santa María; la quinta en la ciudad Tinogasta y la sexta en Recreo-La Paz. En cada una de dichas circunscripciones funciona un Juzgado Civil, Comercial y de Familia y un Juzgado de Control de Garantía, Laboral y de Menores.

La Justicia de Paz

Los jueces de paz son funcionarios del Poder Judicial provincial, contando actualmente con 21 jueces de paz en todo el territorio de Catamarca, a los que les corresponde intervenir, conforme lo dispone el art. 223 de la CP, en la solución de cuestiones menores o vecinales, refiriendo la norma a un procedimiento verbal, sumarísimo, gratuito y de características arbitrales.

Cuentan con jueces de paz las localidades de El Rodeo, La Puerta y Los Varela (Departamento Ambato); Aconquija (Departamento Andalgalá), Chumbicha y Huillapima (Departamento Capayán); Londres y Hualfín (Departamento Belén); Fiambalá (Departamento Tinogasta); Villa de Antofagasta de la Sierra (Departamento Antofagasta de la Sierra); San José (Departamento Santa María); San José de Piedra Blanca (Departamento Fray Mamerto Esquiú); Villa Dolores (Departamento Valle Viejo); Bañado de Ovanta (Departamento Santa Rosa); Villa de El Alto (Departamento El Alto); La Merced (Departamento Paclín); Ancasti (Departamento Ancasti); Icaño y San Antonio (Departamento La Paz); Villa de Pomán y Saujil (Departamento Pomán).

Para ser designado juez de paz se requiere tener al menos 25 años, ciudadanía en ejercicio, tres años de residencia en el distrito y título de abogado, en lo posible. Conforme el art. 225 de la CP, los jueces de paz son nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Corte de Justicia. En cuanto a su remoción, solo pueden ser removidos por la Corte, la que conforme el art. 204 inc. 3 de la CP cuenta con competencia originaria y exclusiva en las causas que se sigan contra los jueces de paz al solo efecto de su destitución[3]. De igual modo, el art. 206 inc. 14 de la CP expresamente enuncia entre las atribuciones y deberes de la Corte de Justicia la remoción de los jueces de paz.

El Ministerio Público

El Ministerio Público forma parte del Poder Judicial, según lo dispone el art. 200 de la CP, siendo un cuerpo autónomo con garantías de independencia funcional presidido por un Procurador General de la Corte. En cada instancia cuenta con sus respectivas dependencias integradas por los agentes fiscales y defensores en todas las circunscripciones judiciales.

3 Sentencia Nº41/2019 en causa Nº 88/2018 "Agüero, Walter Alfredo- Juez de Paz de la localidad de Los Varela- Dpto. Ambato s/Aplicación de los arts. 204 inc. 3, 206 inc. 14 y 225 de la Constitución Provincial".

La Justicia Electoral

Tiene competencia en todo el territorio de la provincia, conforme determina el art. 236 de la CP y está integrada por un Tribunal Electoral y por un juez electoral, que funciona con una Secretaría electoral común.

La Policía Judicial

De acuerdo al art. 206 inc. 13 de la CP, es instituida por la Corte de Justicia, su superior jerárquico y administrativo. Es el órgano encargado de auxiliar al Poder Judicial en la investigación y persecución de los delitos, conforme a las formalidades previstas por el Código Procesal Penal, y en cualquier otra cuestión que pudiese serle requerida con arreglo a legislación vigente y/o asignadas por la Corte de Justicia[4].

Prerrogativas de los magistrados y mecanismos de remoción

Inamovilidad y duración en el cargo

Conforme al art. 195 de la CP los magistrados e integrantes del Ministerio Público, agentes fiscales y defensores son inamovibles mientras dure su buena conducta, observen una atención regular de su despacho, no incurran en negligencia grave o desconocimiento inexcusable del derecho y hasta cumplir la edad de 65 años, situación actualmente reglamentada por la ley 5647/2020.

En referencia a los alcances de la inamovilidad, el art. 196 aclara que comprende el derecho de permanecer en la categoría y en el lugar para los cuales se prestó el correspondiente acuerdo y de los que los jueces no podrán ser removidos, ascendidos o trasladados sino por el debido procedimiento legal. En cuanto a dicho procedimiento, el art. 220 de la Constitución señala que los miembros de la Corte de Justicia serán removibles por el procedimiento del juicio político, mientras que los demás jueces o miembros del Ministerio Público lo serán por medio del Jurado de Enjuiciamiento compuesto por el presidente de la Corte de Justicia, un senador, dos diputados y dos abogados de la matrícula.

Juicio político

Son causales de juicio político (art. 229 de la CP) la comisión de delito en el desempeño de sus funciones o de delitos comunes, mala conducta, negligencia, desconocimiento reiterado y notorio del derecho, morosidad en el ejercicio de sus funciones, incapacidad física o moral sobreviniente o incumplimiento de otros deberes inherentes al cargo. El procedimiento de juicio político está

4 José Ricardo Cáceres (El Poder Judicial de la provincia de Catamarca, Tratado de Derecho Judicial. Rodolfo Luis Vigo, María Gattinoni de Mujía – Directores, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2013, Tomo II, p.p. 1428,1467).

regulado en los arts. 229 al 231 de la CP y fue reglamentado por ley 4971 de 1999, mientras que el procedimiento de enjuiciamiento, regulado en el art. 220 de la Constitución, fue reglamentado por ley 4247 de 1985.

En cuanto a las causales, el art. 216 CP señala que los ministros de la Corte y demás jueces son responsables por los delitos y faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones, considerándose falta grave, a los efectos de su remoción, el retardo reiterado en resolver. Cabe allí especial referencia al "retardo reiterado", ya que el art. 217 de la CP aclara que la reincidencia en el retardo de los fallos importará mal desempeño a los fines de su remoción. La Corte de Justicia, conforme el art. 206 inc. 12 de la CP, cuenta con la atribución y deber de promover el enjuiciamiento de sus miembros y demás magistrados y funcionarios inferiores por causa de remoción, sin perjuicio de la acción pública.

En cuanto al límite de edad de los 65 años, dicho párrafo fue impugnado por inconstitucional al oponerse con el art. 110 de la CN, que garantiza la inamovilidad de los magistrados, habiéndose resuelto su inconstitucionalidad por parte de la Corte de Justicia de Catamarca[5].

Requisitos

Para ser ministro de la Corte de Justicia o procurador se requiere ser argentino[6] y tener como mínimo 35 años, diez años de ejercicio de la profesión de abogado u ocho cuando se hubiesen desempeñado funciones judiciales durante cinco años por lo menos.

Para ser juez en los tribunales de alzada o representante del Ministerio Público en dichos tribunales se requiere ser argentino, tener como mínimo 30 años de edad, 8 años de ejercicio de la profesión de abogados o 6 cuando se hubiesen desempeñado funciones judiciales durante 3 años por lo menos. Para ser juez de primera instancia, se requiere ser argentino, tener como mínimo 28 años de edad y seis de ejercicio de la profesión de abogado, o tres años cuando se hayan desempeñado funciones judiciales durante más de dos años. Para ser integrante

5 Sentencia Definitiva Nº 38/2006 en autos Corte Nº 31/06 "LILLJEDAHL, Enrique Ernesto c/ Estado Provincial -Acción Declarativa de Certeza e Inconstitucionalidad"; Sentencia Definitiva Nº 06/2013 en autos Corte Nº074/2011 "CÁCERES, José Ricardo c/ Provincia de Catamarca s/ Acción de Inconstitucionalidad"; Sentencia Definitiva Nº 09/2013 en autos Corte Nº 076/2011 "SESTO de LEIVA, Amelia del Valle c/ Estado Provincial s/ Acción Autónoma de Inconstitucionalidad"; Sentencia Definitiva N°05/2017 en autos Corte N°114/2015 "Velarde de Chayep Nora Silvia c/ Estado Provincial s/ Acción Declarativa de Inconstitucionalidad".

6 El requisito de ser argentino parece contrastar con el art. 69 que establece que los extranjeros gozan en el territorio de la Provincia de todos los derechos del nativo y de las garantías que amparen a los mismos. Más aún con los precedentes de la CSJN en los casos "Hooft Pedro Cornelio c/ Provincia de Buenos Aires s/ Acción Declarativa de Inconstitucionalidad" (Fallos 327: 5118, Buenos Aires, 16-11-2004), y "Gottschau Evelin Patrizia c/ Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires" (Fallos 329: 2986, Bueno Aires, 08-08-2006) en los que se declaró la inconstitucionalidad de las normas que imponían exigencias discriminatorias para el acceso a la magistratura a los actores judiciales nacidos en Holanda y Alemania respectivamente.

del Ministerio Público en primera instancia se requiere ser ciudadano argentino y tener como mínimo 25 años y tres años de ejercicio de la profesión de abogado, o haber desempeñado funciones judiciales por más de un año. Para ser designado secretario de primera instancia o de tribunal de alzada, conforme Ley Orgánica del Poder Judicial 2337, el/la postulante deberá ser propuesto/a en terna por los jueces, fiscales o defensores donde desempeñará sus funciones.

Los demás funcionarios y empleados judiciales ingresan al Poder Judicial conforme lo establece la Ley Orgánica del Poder Judicial. La ley debe definir un régimen jurídico que establezca el nombramiento, ingresos, derechos y garantías de los agentes empleados judiciales teniendo en cuenta el sistema de mérito aplicable a la administración provincial en general, señalando además la exigencia de una remuneración justa de sus servicios. El régimen de ingresos de los empleados judiciales tiene en la Constitución una clara referencia al sistema de ingresos a la administración provincial en general, del cual no puede desvincularse.

En relación al párrafo anterior, el art. 164 de la CP establece que la administración pública provincial se organiza de acuerdo al sistema de mérito y el art. 166 señala que todos los empleados públicos para los cuales esta Constitución no establezca la elección o una forma especial de designación serán cubiertos por concursos de antecedentes y oposiciones, organizados por ley y con las excepciones que esta establezca, de tal modo que aseguren la idoneidad de los agentes. Con ello, nuestra Constitución reafirma la condición de idoneidad establecida en el art. 16 de la Constitución Nacional como criterio de admisibilidad en los cargos públicos para los habitantes de nuestra provincia.

Designaciones y vacantes judiciales

Conforme el art. 149 inc. 18 de la CP, el gobernador tiene la atribución de nombrar, con acuerdo del Senado, los magistrados y funcionarios que requieren este requisito de acuerdo con la presente Constitución o a las leyes que en su consecuencia se dicten. Al respecto, es el art. 89 el que señala que corresponde al Senado prestar acuerdo para el nombramiento de los miembros de la Corte de Justicia, tribunales y juzgados inferiores.

La CP en su art. 218 establece que las vacantes judiciales deberán ser provistas por el Poder Ejecutivo dentro de los 60 días de producidas y que, si no lo hiciera en ese plazo, la Corte de Justicia podrá designar jueces interinos hasta tanto aquel lo haga. Sin embargo, el texto constitucional de 1988 no previó el funcionamiento de un Consejo de la Magistratura, que fue recién incorporado en la Constitución Nacional en 1994 y luego en varias constituciones provinciales. En nuestra provincia se dictó primeramente la ley 5012/2000 de creación del Consejo de la Magistratura, luego derogada por la ley 5651/2020 y, dictado el decreto acuerdo 1306/2020, se dio creación a una Comisión Evaluadora para la Selección de Magistrados, que cumple el cometido de seleccionar a los candidatos que luego designa el Poder Ejecutivo.

Así las cosas, ese procedimiento de selección insume un tiempo considerablemente superior a los 60 días previstos en la CP, con lo que ocurre que, producida la vacante, suele transcurrir dicho plazo sin concluirse el procedimiento de selección a cargo ahora de la Comisión Evaluadora, y ello priva al gobernador de la facultad de designación en este término, por haber mediado una autolimitación de sus atribuciones constitucionales con la creación de la misma.

Producidas las vacantes en los cargos de jueces, fiscales, defensores, y dado que el tiempo que demora el procedimiento de selección llevado a cabo por la Comisión que imposibilita muchas veces la participación del gobernador, la Corte de Justicia designa en comisión a jueces interinos para cubrir ese servicio de justicia hasta tanto el Poder Ejecutivo envíe la designación correspondiente. Tales coberturas en comisión las efectúa la Corte de modo interino escogiendo entre los agentes judiciales que ya prestan servicios en el Poder Judicial de Catamarca, a quienes por su antigüedad, experiencia y mérito en las funciones permiten seguir llevando adelante las funciones judiciales esenciales para el servicio de justicia.

Remuneraciones

Señala el art. 198 de la CP que los sueldos de los ministros de la Corte no podrán ser nunca inferiores a la retribución que por cualquier concepto o denominación perciban los ministros del Poder Ejecutivo. Establece además la norma que, entre los sueldos de los ministros de la Corte y los demás magistrados inferiores, y entre estos y los jueces de primera instancia, la diferencia de remuneración no podrá ser superior al 10%.

Resulta entonces que el piso o mínimo de la remuneración de los ministros de la Corte es la retribución que perciben los ministros del Poder Ejecutivo, mientras que para los legisladores la relación es inversa, ya que el art. 106 de la CP establece que los senadores y diputados gozarán de una dieta que no podrá exceder del sueldo que por todo concepto perciben los ministros del Poder Ejecutivo, es decir, que constituye el techo o máximo que pueden tener en sus remuneraciones. La referencia constitucional es entonces el sueldo del que gozan los ministros del Poder Ejecutivo, el que por imperio del art. 156 de la CP no podrá ser disminuido durante el ejercicio de sus funciones.

El art. 197 establece que los miembros del Poder Judicial recibirán por sus servicios una compensación que determinará la ley y no podrá ser disminuida mientras permanezcan en funciones, sino por disposiciones legales de carácter general y transitorio extensivas a todos los poderes. Queda descartada la posibilidad de una disminución o congelamiento salarial que alcance exclusivamente a los funcionarios y/o agentes del Poder Judicial y no incluya al resto de los poderes del Estado.

El gobernador, como jefe del Estado provincial, tiene la atribución de fijar la política salarial en el ámbito de su competencia. Mientras que la Corte de Justicia, en ejercicio de sus funciones de superintendencia, fija la política

salarial en el ámbito de ese poder del Estado (art. 206, inc. 10). Por ello, el art. 141 de la CP establece que la remuneración que perciba el gobernador constituirá el sueldo máximo de la provincia, entendiendo que ello hace referencia estrictamente al Poder Ejecutivo, por lo que el sueldo del gobernador es el haber máximo en el ámbito de la administración centralizada y descentralizada provincial, siempre dentro de su cartera.

La carrera judicial

Según el art. 215 de la CP, la Ley Orgánica del Poder Judicial 2337 y acordadas dictadas por la Corte de Justicia, al agente que ingresa al Poder Judicial en categoría de maestranza, luego de haber sido confirmado en el cargo al año de su ingreso le está permitido participar de concursos convocados periódicamente para acceder al cargo de auxiliar administrativo por orden de mérito en su evaluación, por examen de oposición escrito y evaluación por entrevista oral y antecedentes. Del mismo modo, los agentes que ascendieron por concurso al cargo de auxiliar administrativo o que ingresaron directamente en dicha categoría, están autorizados para participar en el concurso para la cobertura del cargo superior que es el cargo administrativo de escribiente del Poder Judicial. Los abogados ingresan directamente a la categoría de escribiente.

A partir de esa categoría administrativa, se asciende cada cuatro años sucesivamente a las categorías de escribiente mayor, luego oficial, oficial auxiliar, oficial principal, para finalizar en cargo de oficial mayor. Desde la categoría de oficial mayor, e incluso, según la mayoría de las convocatorias, desde la categoría de oficial, se puede concursar para acceder al cargo de jefe de despacho. Ello depende de la circunscripción a la que está destinado el concurso, ya que para las circunscripciones del interior se amplían las categorías habilitadas a participar para posibilitar mayor concurrencia en los concursos. Luego, los jefes de despacho están habilitados para concursar en los cargos de ujier (oficial de justicia), donde culmina la carrera judicial, garantizándose en todos los casos el criterio de idoneidad como condición para los ascensos.

En la Policía Judicial ocurre algo similar. Se llama periódicamente a concurso para la cobertura de cargos de auxiliar de sumariantes y sumariantes de la Policía Judicial. Asimismo, se concursa para el acceso al cargo de delegado judicial, que reviste importancia y relevancia en la carrera de la Policía Judicial puesto que los abogados delegados son luego preferidos por su experiencia en el ámbito de la justicia penal por los jueces, fiscales y defensores para la cobertura de las Secretarías con las que cuentan tales funcionarios, cuya propuesta se eleva en terna a la Corte de Justicia para su designación.

Las resoluciones judiciales

Toda resolución judicial debe ser motivada. El art. 208 de la Constitución determina que procederán los recursos de nulidad y de inconstitucionalidad

contra aquellas que no cumplan esta premisa y las costas serán impuestas a quienes las suscriban. Los procedimientos judiciales serán públicos. Solo por excepción, el art. 209 incluye algunos supuestos en los que la publicidad pudiera afectar la moral, la seguridad o el orden público. El art. 207, por su parte, determina que los jueces y demás tribunales, cualquiera sea su jerarquía, resolverán siempre de acuerdo a la ley y aplicarán la Constitución como ley suprema de la provincia, sin perjuicio de lo dispuesto en la Constitución Nacional sobre la prelación de las leyes en sus arts. 31, 75 inc. 22, 24 y concordantes.

A nivel nacional, la ley 27 de 1862 estableció que los jueces deben proceder siempre aplicando la Constitución Nacional, y el art. 3 de dicha norma señala que los jueces deben prescindir al decidir en las causas de toda disposición de cualquiera de los poderes que esté en oposición a la Constitución. Asimismo, el art. 21 de la ley nacional 48/1863 estableció que los tribunales, en ejercicio de sus funciones, deben proceder aplicando la Constitución como ley suprema de la Nación. Normas en las que tempranamente nuestro país sentó postura por la supremacía constitucional[7].

En Catamarca, en línea con las reformas incorporadas a la Constitución Nacional en 1994, se estableció en el art. 291 de la CP que, en ningún caso ni por ningún motivo, las autoridades provinciales o algunos de los poderes podrán suspender en un todo o en cualquiera de sus partes la vigencia de la Constitución, y luego, en el art. 292 se señala que la presente Constitución no perderá su vigencia aun cuando se dejara de observar durante algún tiempo en virtud de un acto de fuerza. Estas normas provinciales son anteriores a 1994 pero se ajustan en un todo al espíritu de la reforma nacional.

Respecto de las sentencias de los tribunales colegiados, el art. 210 de la CP establece que se acordarán públicamente todas las sentencias que dictaren la Corte de Justicia y los tribunales de apelación, fundando cada uno de sus miembros sus votos por escrito según el orden determinado por sorteo en audiencia. La norma impone además que se establecerán primero las cuestiones de hecho y luego las de derecho sometidas a decisión, y que cada uno de sus miembros votará separadamente cada una de ellas en el orden sorteado.

Impedimentos

Establece el art. 202 de la CP que ningún miembro del Poder Judicial podrá intervenir en política, frecuentar casas de juego o de dudosa moralidad, firmar programas, exposiciones, proclamas, protestas u otros documentos de carácter partidario, ni ejecutar acto alguno que comprometa la imparcialidad y dignidad de su cargo. El impedimento de intervenir en política se entiende referido

7 En Estados Unidos, el análisis de la supremacía constitucional es desarrollado en el voto del juez Marshall en el caso "Marbury vs. Madison", del año 1803, tema objeto de estudio en la asignatura Derecho Constitucional.

a los magistrados y funcionarios integrantes del Ministerio Público, sin abarcar esta prohibición a todos los agentes que forman parte del Poder Judicial, interpretándose de un modo armónico e integral en atención a que el propio texto constitucional, en su art. 44, señala que la ley no podrá prohibir la actividad política de los empleados públicos fuera del ejercicio de sus funciones. Incluso, hay antecedentes de otorgamiento de licencia a los agentes del Poder Judicial que han sido candidatos a cargos electivos tanto el orden nacional, provincial como municipal.

Igualmente, al referirse a la reforma de la Constitución provincial, el art. 285 aclara que el cargo de convencional es compatible con cualquier cargo público nacional, provincial o municipal. Y si el candidato a convencional fuere magistrado del Poder Judicial, no le será permitido desarrollar actividad proselitista alguna. Es decir que los magistrados pueden ser convencionales constituyentes en una reforma constitucional, respetando esta limitación. Por su parte, el art 168 de la CP impone que ningún funcionario o empleado de la provincia podrá ocupar otra función o empleo en la administración provincial, nacional o municipal, con excepción de la docencia. Por último, el art. 131 de la CP establece que para ser gobernador o vicegobernador se requiere no haber ejercido funciones de juez de la Corte de Justicia en gobiernos de facto. Dicha norma también impide ser gobernador a quien hubiera usurpado dichas funciones durante un gobierno de facto.

4. Reforma constitucional

Gonzalo Salerno

En este capítulo corresponde, además, analizar y desarrollar las características principales del poder constituyente provincial, sus modos de ejercicio, la evolución histórica y el procedimiento de la reforma constitucional de la Provincia de Catamarca.

El poder constituyente conforma junto a la supremacía constitucional y el control de constitucionalidad la estructura primaria y elemental del edificio constitucional surgido en el paradigma del modelo constitucionalista demoliberal, basado en la combinación inseparable de estos tres elementos y en una distinción fundamental: la existencia de una superioridad jerárquica del poder constituyente respecto de los poderes constituidos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), creados por el poder constituyente y subordinados a la Constitución Nacional; y, además, en nuestro país, a los instrumentos internacionales de Derechos Humanos con jerarquía constitucional, incorporados a partir de la reforma de 1994.

La teoría del poder constituyente es una de las principales expresiones del constitucionalismo clásico como técnica fundamental y pilar esencial del Estado de Derecho para garantizar seguridad en la convivencia social y evitar la

concentración del poder, su ejercicio abusivo y arbitrario por parte de los poderes públicos y, de este modo, proteger los derechos de las personas.

Siguiendo a Linares Quintana podemos decir que el poder constituyente es "la facultad soberana del pueblo de darse un ordenamiento jurídico-político fundamental originario por medio de la Constitución y a revisar esta, total o parcialmente, cuando fuere necesario" (Linares Quintana, 1981: 405 y ss.).

Consiste en la potestad o competencia que tiene la sociedad para elaborar o modificar una Constitución a los fines de organizar jurídica y políticamente un Estado.

La doctrina argentina prácticamente coincide en distinguir una clasificación inicial entre: poder constituyente "originario" y poder constituyente "derivado". El primero se manifiesta de manera fundacional, al sancionarse la primera Constitución de un Estado. Y el ejercicio del poder constituyente derivado se observa en el momento y oportunidad en el que se lleva a cabo una reforma constitucional, de acuerdo al procedimiento establecido para ello. Ya prestaremos especial atención a la forma en que se debe realizar una reforma constitucional provincial, en especial de la Provincia de Catamarca.

Otra clasificación de poder constituyente que resulta muy pertinente, en esta oportunidad por estar estrictamente vinculada a la forma federal de nuestro país, es la que distingue entre poder constituyente de *primer grado*, en referencia a la Constitución Nacional del Estado federal; de *segundo grado*, que se observa cuando las provincias ejercen la potestad de sancionar o reformar sus constituciones provinciales; de *tercer grado*, cuando la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sanciona su Estatuto organizativo, según lo establecido en el art. 129 de la Carta Magna; y de *cuarto grado*, que corresponde a la competencia de los municipios de dictar sus cartas orgánicas, en virtud de la respectiva autonomía consagrada en el art. 123 de la Ley Fundamental.

Al respecto, Hernández explica que los grados u órdenes encuentran su fundamentación en las distintas jerarquías normativas de la organización federativa y, por ello, las constituciones provinciales y la de la Ciudad de Buenos Aires al momento de ejercitar su poder constituyente deben respetar las bases constitucionales establecidas en la CN, mientras que los municipios autorizados para sancionar cartas orgánicas deben respetar las premisas constitucionales de las leyes supremas de la Nación y de las provincias respectivas (Hernández, 2011: 172 y ss.).

Asimismo, cabe destacar que a la clasificación en diferentes grados le es aplicable la distinción entre poder constituyente originario y derivado, según se trate en cada caso de una manifestación constitucional inicial o primaria o de una reforma por parte de los diferentes niveles que conforman nuestra organización federal.

De lo expuesto surge que, tal como lo afirma Bidart Campos, de acuerdo a la forma federal de nuestro Estado, las provincias que lo integran como partes o miembros son también Estados y disponen de poder constituyente para

organizarse, que se manifiesta con el dictado de una Constitución provincial. Las provincias no solamente tienen la facultad de dictarse una Constitución, sino que además están obligadas a hacerlo, en el marco de la organización federal establecida (Bidart Campos, 2013: 386).

En el mismo sentido lo explica Sagüés:

> En los Estados federales es usual que la constitución federal reconozca facultades constituyentes a las provincias, cantones, Estados, o como se denominen las partes integrantes de la federación. El derecho de una provincia a dictar su constitución es, pues, un poder constituyente derivado de la constitución federal, de tipo secundario, y debe ejercerse según las pautas y condicionamientos de ésta. (Sagués, 2012: 63)

Esta potestad se ejerce bajo ciertos límites, mínimos y máximos, y de acuerdo a la distribución de potestades y delimitación de competencia entre los diferentes niveles, todo de acuerdo a lo establecido por la Constitución federal, y lo que dispongan al respecto los instrumentos internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional.

Principalmente hay que mencionar a los arts. 5 y 123 de la CN, que disponen:

> 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 de estas condiciones el Gobierno Federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones (art 5).
>
> 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 (art. 123).

Así, las cartas magnas provinciales deben: adecuarse al sistema representativo y republicano, observar el cumplimiento de los principios, las declaraciones y las garantías de la Constitución Nacional, y asegurar el régimen de autonomía municipal, la administración de justicia, la educación primaria (Vanossi, 2000: 457).

Ejercicio del poder constituyente provincial: evolución e importancia

Como sabemos, en la actualidad la República Argentina está conformada por 23 provincias y una Ciudad Autónoma. Al tiempo de sancionarse la Ley Fundamental de nuestro país, en 1853, existían 14 provincias consideradas soberanas y que mediante el Pacto Federal de 1831 habían organizado la forma confederativa que tuvo vigencia hasta 1852, momento en que se celebró el Acuerdo de San Nicolás.

Este último fue el antecedente inmediato y determinante de la sanción de la primera Constitución Argentina, que diera origen al Estado federal en cumplimiento de los pactos preexistentes, delegando, como hemos visto, parte de sus poderes al gobierno federal, por medio de la Carta Magna. Cabe destacar que este acuerdo constitucional fue suscripto por 13 de las 14 provincias, ya que Buenos Aires no participó del mismo, apartándose de la Confederación hasta que se sancionó la reforma de 1860, tal como se ha explicado oportunamente.

Ahora bien, lo que nos interesa analizar en esta oportunidad es que la mayoría de estas provincias, en el marco de sus potestades soberanas, ejercitaron su poder constituyente sancionando sus respectivas constituciones, incluso antes de la Ley Fundamental de 1853 (Hernández, 2011: 180). Por ejemplo, para mencionar algunas, la primera Constitución fue el "Estatuto Provisorio de Santa Fe", de 1819. En 1820 se sancionó la "Constitución de la República Federal de Tucumán", dictada inicialmente para regir en Catamarca, Santiago del Estero y Tucumán. La Provincia de Córdoba dictó su "Reglamento Provisorio" en 1821. En el mismo año, los "Pueblos Unidos del Cuyo" dictaron su instrumento constitucional para regir los destinos de las provincias de San Luis, Mendoza y San Juan. También en 1821 las provincias de Salta y Jujuy dictaron conjuntamente su Constitución, y asimismo la Provincia de Corrientes.

Cabe destacar que, unos años después, algunas provincias que estaban unificadas en las regiones mencionadas se emanciparon y, como consecuencia de ello, se dictaron también sus propias constituciones, entre ellas la de Catamarca, que se sancionó en 1823.

Más adelante, con la sanción de la Carta Magna de 1853, las provincias que formaban parte de la Confederación fueron dictando sus nuevas constituciones locales para adecuarlas al nuevo instrumento federal, de acuerdo a lo que establecía la Constitución Nacional en su versión histórica hasta 1860.

A partir de ese momento, el movimiento constitucionalista de orden provincial va a ser, en general, más dinámico y fructífero que el ejercicio del poder constituyente reformador nacional, ya que la mayoría de las provincias incorporaron en sus textos muchos principios, derechos y garantías con anticipación a que lo realizara la Carta Magna. Ello sucedió principalmente en la década del 50, cuando varios territorios nacionales pasaron a ser provincias y se sancionaron sus primeras constituciones locales, o también en las sucesivas reformas constitucionales de las provincias ya existentes (Hernández, 2011: 182 y ss.).

Así, por ejemplo, los postulados del constitucionalismo social, los derechos sociales, los paradigmas del Estado de Bienestar de postguerra, la protección de las minorías, etc. fueron incorporándose a los textos constitucionales provinciales antes de que se plasmaran, en 1949 y 1957, en la máxima norma federal. Así fue el caso de la Constitución de San Juan (1927) o la de Entre Ríos (1933), también Buenos Aires (1934), entre otras (Hernández, 2011: 182 y ss.).

Similar fenómeno ocurrió con el constitucionalismo colectivo o de tercera generación, denominado también contemporáneo o del Derecho Internacional

de los Derechos Humanos, que se incorpora en nuestra Constitución Nacional en la reforma de 1994 y que había comenzado con antelación a formar parte de los contenidos constitucionales provinciales. Citamos, por ejemplo, a la constitucionalización de la protección ambiental, la tutela de los consumidores, la protección frente a la discriminación a mujeres, personas con discapacidad, comunidades originarias, niños y niñas, adultos mayores, etc., que se fue constitucionalizando a nivel municipal y provincial mucho tiempo antes que lo haga la CN. Aquí se evidencia la importancia del desarrollo y dinámica del poder constituyente provincial para todo el sistema federal argentino[8].

El poder constituyente en la Provincia de Catamarca: reseña histórica

Veamos ahora la evolución del ejercicio del poder constituyente de Catamarca con más precisión y detalles. Como ya mencionamos, Catamarca fue una de las provincias que formaron parte de la Confederación en el proceso de construcción de la organización federal argentina.

Al producirse la Revolución de Mayo, Catamarca pertenecía a la Gobernación de Salta, junto con la provincia del mismo nombre y las de Tucumán, Jujuy y Santiago del Estero. Luego, en 1814, se separa de Salta por disposición del director supremo de las Provincias Unidas del Río de La Plata, Gervasio Posadas, y comenzó a integrar la Provincia de Tucumán junto a Santiago. Luego, en 1820, formó parte de la denominada (y controvertida) "República del Tucumán", que llegó a sancionarse, incluso, una propia Constitución en ese año[9]".

La caída de la "República del Tucumán", en 1821, derivará en la declaración de autonomía provincial y en la necesidad de que la Provincia de Catamarca se dispusiera a dictar su propio instrumento constitucional.

Así fue que, el 11 de julio de 1823, se sanciona el Reglamento provisorio, que con 139 artículos era uno de los más extensos de la época[10]. Su contenido había recibido directa influencia del Reglamento provisorio de 1817 y de la

8 En este sentido lo explican, por ejemplo, Frías y Sabsay: "En legislación ambiental hay una forma diferente de lo que ha sido la tradición argentina en materia legisferante. La tradición de nuestro país fue centrífuga, primero se dictaban leyes de carácter federal que luego por vía de adhesión o de imitación, se difundían al interior. En materia ambiental el tema es diferente, el movimiento es centrípeto. Empieza en las provincias y concluye en la Nación. Es interesante ver la evolución de las constituciones provinciales y también de la Constitución Nacional". (Frías, P. J., Presidencia de la Nación, SRNyDS, Conf. "Las políticas ambientales y la legislación ambiental básica", Documento Seminario Internacional de Política y Legislación ambiental, Arg. 1998. Pág. 53. Sabsay, D, "Los derechos colectivos y los intereses difusos. El medio ambiente", Capítulo VII, Derecho Constitucional, Ed. Universidad, 2004.

9 Se recomienda profundizar el análisis histórico siguiendo a Bazán, R A. (1999), *Historia institucional de Catamarca*, Ed. Sarquís, Catamarca. Dana Montaño, S. (1960), *Las constituciones de Catamarca*, Primer Congreso de Historia de Catamarca, tomo I, Catamarca. Rosa Olmos, R. *Historia de Catamarca*, Ed. Sarquís, Catamarca.

10 Salerno, G. (Coautor), Basterra, M. (Dir.) (2014), *Tratado sobre Amparo en el Derecho Federal y Constitucional Provincial*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, págs. 276 y ss.

Constitución de las Provincias Unidas de Sud América, de 1819[11]. Del texto de este instrumento se puede claramente advertir la influencia recibida del movimiento constitucionalista clásico o liberal que primaba en el contexto de la época[12].

El reglamento provincial de 1823 tuvo vigencia hasta después de que se sancionó la Constitución Nacional de 1853. Fue modificado y reemplazado recién en 1855 cuando la provincia, en cumplimiento de lo dispuesto por aquella, dicta su primera Carta Magna local propiamente dicha, en ejercicio de su poder constituyente de segundo orden[13]. Así, como mencionamos, la Provincia de Catamarca fue una de las primeras que dictó su propia Constitución después de que el 1 de mayo de 1853 se sancionara la Ley fundamental argentina.

Para Bazán,

> (...) la Constitución de 1855, de sólo 87 artículos, tiene la virtud de la concisión y de la simplicidad adecuadas para una provincia que se incorporaba a la etapa del moderno constitucionalismo, dejando atrás los viejos reglamentos de la época del rey. Está precedida de un Preámbulo, al igual que la Constitución Nacional, que no contiene una definición filosófica sobre sus principios y se limita a invocar el derecho de los representantes de Catamarca, en nombre de Dios y en ejercicio de los poderes no delegados a la nación, para sancionar dicha Constitución". (Bazán, 1999: 123).

En 1878 se convocó una convención constituyente en Catamarca para modificar la vigente Constitución de 1855. Fray Mamerto Esquiú elaboró un interesante proyecto de reforma constitucional, aunque finalmente la Convención

11 "Si se nos requiriera un juicio de valor sobre este Reglamento catamarqueño, aunque la valoración de las instituciones no es de la competencia del historiador, diríamos, sin titubear, que el Reglamento Constitucional del 11 de julio de 1823 representa un innegable progreso jurídico y político para la flamante Provincia de Catamarca, por su contenido liberal y progresista". Dana Montaño, S. (1960), *Las constituciones de Catamarca*, Primer Congreso de Historia de Catamarca, tomo I.

12 Se denominó "Reglamento Constitucional para la nueva Provincia de Catamarca". Constó de diez capítulos, un apartado con disposiciones varias y un apéndice. El capítulo primero se refirió a los derechos y deberes de los particulares, y el segundo a los de la provincia. El tercero reguló los derechos del ciudadano y ciudadanía; el cuarto sobre la religión de la provincia; el quinto sobre la forma de gobierno. El capítulo sexto estuvo dedicado al Poder Legislativo o Asamblea Provincial; el séptimo al Poder Ejecutivo; el octavo al Poder Judicial. El noveno se refirió a la organización municipal y el décimo a las milicias de la provincia. El apéndice estuvo destinado a reglar los procedimientos civiles ordinarios, ejecutivos y criminales (Rosa Olmos, R., *Historia de Catamarca*, Ed. Sarquís).

13 La Constitución Provincial fue sancionada el 8 de mayo de 1855 para la Provincia de Catamarca, en virtud de lo dispuesto por su art. 83, en consonancia con lo establecido por los arts. 5 y 103 de la Constitución Argentina de 1853, fue remitida para su examen y aprobación al Honorable Congreso de la Confederación, reunido a la sazón en Paraná, capital provisoria de la misma. Luego de unas observaciones, no de carácter sustancial, realizadas al texto leal desde la Cámara de Diputados y Senadores respectivamente, el instrumento fue aprobado mediante Ley Nacional Nº 40 y jurado solemnemente el día 8 de diciembre de 1855.

no logró su cometido y culminó las sesiones sin producirse transformaciones a la ley máxima provincial.

Luego, continuando con esta breve reseña histórica, debemos mencionar que la Constitución provincial fue reformada en 1883, 1895, 1949, 1965 (entró en vigencia a inicios de 1966) y por última vez en 1988.

La recuperación de la democracia en 1983 y la plena vigencia del sistema representativo, republicano y federal, trajeron consigo una especie de ebullición constitucional en la cual la mayoría de las provincias argentinas modernizaron sus textos fundamentales (Manili, 2009: 19 y ss.), anticipándose, incluso, como ya dijimos, en muchos contenidos que luego quedaron plasmados a nivel nacional en 1994.

Así, en Catamarca, la Constitución vigente en la actualidad sigue siendo el texto reformado en 1988. Si bien durante muchos años fue una Carta Magna muy reconocida y destacada por sus contenidos innovadores, en la actualidad podría ser oportuno que se produzcan actualizaciones y modificaciones a su texto.

Es por ello que desde hace algunos años se viene generando, impulsado de diferentes sectores, una serie de movimientos que proponen la idea de que es momento de realizar una reforma constitucional provincial. Se han presentado diferentes proyectos, pero todavía no se han logrado los consensos políticos necesarios para que estas iniciativas prosperen.

Por nuestra parte, consideramos que siempre son bienvenidas las propuestas de reformas, los debates, proyectos, consensos y disensos sobre todo lo que se puede actualizar, mejorar, consolidar y fortalecer nuestras instituciones democráticas, la calidad institucional, la protección de los derechos humanos, y la satisfacción de las necesidades de la población de la provincia.

Este proceso, pensamos, debe encararse con el máximo de consenso posible, con mucho diálogo y participación social, con plena conciencia y respeto de la importancia que reviste cada reforma constitucional para la provincia, debiendo procurar preservarse al proceso constituyente, especialmente cuidado de los fenómenos políticos más coyunturales y muchas veces apasionados que se manifiestan cotidianamente, más aún en tiempos electorales.

Sistema y procedimiento de reforma constitucional de la Provincia de Catamarca

Recordemos que nuestro modelo constitucional, resultado de los movimientos que se iniciaron con el constitucionalismo clásico, pretende generar mecanismos de equilibrio permanente entre la necesidad de que la Constitución siempre se adecue a la realidad, necesidades, objetivos y metas de la sociedad y, a la vez, que las normas constitucionales sean perdurables, con vocación de permanecer vigentes el tiempo suficiente y razonable para garantizar la seguridad jurídica del Estado.

Para ello se organiza un sistema de Constitución Nacional con el carácter de rigidez, es decir que se pretende apta para garantizar su eficacia, esto es de tener la capacidad de adecuación a los cambios sociales, pero ello no significa que sean eternas o pétreas. Al contrario, oportunamente deben darse las condiciones para que se realicen reformas, totales o parciales, y estas solamente podrán producirse mediante extraordinarios y rigurosos mecanismos y procedimientos que revisten mucho mayor complejidad que los que se requieren para la sanción de cualquier otra norma infraconstitucional.

Esta caracterización se traslada a toda nuestra organización federal. Así, para el ejercicio del poder constituyente reformador o derivado la mayoría de las provincias, entre ellas Catamarca, utiliza el sistema de Convenciones Constituyentes. Aunque cabe destacar también que algunas provincias, con distintas modalidades, admiten la posibilidad de que se facilite la reforma de uno o dos artículos de la Carta provincial a través de las legislaturas con la ratificación posterior del pueblo mediante referéndum. A ello se lo conoce como sistema de enmiendas[14].

En la mayoría de las provincias se establece un proceso similar al que se implementa a nivel nacional: las reformas constitucionales se realizan a través de un procedimiento que consta de dos etapas, en la que interviene primero el Poder Legislativo local, declarando a través de una ley la necesidad de la reforma total o parcial de la Constitución. A esta fase se le denomina preconstituyente. A la siguiente etapa se la denomina constituyente, y es ejercida por una Asamblea o Convención convocada específicamente para el cumplimiento de esta labor[15].

Muy ilustrativa resulta la descripción que Arturo M. Bas realizaba de las Convenciones, como "órganos donde se ejercita el poder constituyente, compuestos por delegados especiales de la soberanía del pueblo, convocados al efecto en circunstancias particulares, con efectos determinados, y considerando lo que tales convenciones así resuelvan, como la expresión suprema de la voluntad popular" (Bas, 1927: 211 y ss.).

La iniciativa en materia del procedimiento de la reforma constitucional conforme a nuestra Constitución provincial es competencia de los representantes legislativos o del Poder Ejecutivo, como en la mayoría de las provincias. Sin embargo, podemos destacar que en algunas constituciones provinciales como, por ejemplo, Córdoba, se prohíbe expresamente al Poder Ejecutivo iniciar el procedimiento de reforma, como también vetar la ley declarativa (Hernández, 2011: 185).

14 Por ejemplo: Buenos Aires, Chaco, Chubut, Formosa, Mendoza, Misiones, Neuquén, San Juan, San Luis, Río Negro, Tucumán (Hernández, 2011: 188).

15 Se pueden mencionar algunos casos especiales, en los que desarrolla una etapa intermedia que consiste en una consulta que se realiza al pueblo para que emita opinión respecto de convocar o no a la Convención reformadora (art. 221 de la Constitución de Mendoza), o también la posibilidad de votar a favor o en contra de la declaración de necesidad de la reforma (art. 274 de la Constitución de San Juan).

En cuanto al contenido de la reforma, varias constituciones provinciales exigen que en la declaración de necesidad se fijen los temas, artículos, capítulos que se habilitan para la reforma por parte de la Convención, siendo esto un riguroso límite formal al ejercicio del poder constituyente derivado[16]. Con relación a esta cuestión, es prácticamente unánime la doctrina al sostener que es fundamental y necesario que el Poder Legislativo ejerza esta potestad, pero que no puede excederse en esta función pretendiendo imponer una redacción de contenidos, ya que estaría atribuyéndose competencias que le son propias a la Convención. Podrían sugerirse o recomendarse contenidos, pero ello no tendría efectos obligatorios o carácter vinculante.

Veamos que con mucha claridad se expresa el art. 281 de la Constitución de Catamarca sobre los puntos que venimos desarrollando:

> La presente Constitución no podrá ser reformada en todo o en parte, sino por una Convención especialmente elegida para ese efecto por el pueblo de la Provincia, en elección directa. La necesidad o conveniencia de la reforma deberá ser declarada por ley, expresándose si debe ser general o parcial y determinando, en este último caso, los artículos o la materia sobre los que ha de versar dicha reforma. La ley deberá determinar además: 1º.- La fecha en que la Convención comenzará sus tareas. 2º.- La forma de dar publicidad a la reforma o enmiendas que se declaren necesarias. 3º.- El término dentro del cual aquella cumplirá sus funciones. Esta ley deberá ser sancionada con el voto de los dos tercios de la totalidad de los miembros de cada Cámara y no podrá ser vetada.

El vínculo entre el poder constituido y el poder constituyente se observa con más claridad todavía en la redacción del art. 283 de la CP, que establece que:

> La Convención no podrá tratar otras reformas parciales que las especificadas en la ley declaratoria, pero no estará obligada a modificar, suprimir o complementar las disposiciones de la Constitución cuya reforma hubiera sido declarada necesaria, cuando considere que no existe esa necesidad.

Es decir que la Convención Constituyente puede examinar la necesidad declarada por la Legislatura y rechazarla, absteniéndose de reformar la Constitución, o puede incluso reformar menos de lo indicado, pero si la acepta no podrá extenderla a otros temas o puntos de la Constitución que no estuvieron previstos en la ley. La declaración de necesidad de reforma es vinculante para la Convención Constituyente, en el sentido de que no puede apartarse de ella ampliando su potestad reformadora sobre cuestiones que no estuvieron habilitadas (Badeni, 2004: 160).

16 Por ejemplo Buenos Aires (art. 206 inc. a); Corrientes (art. 238); Chubut (art. 266); Formosa (art. 124); Jujuy (art. 97); Río Negro (art. 111); Salta (art. 178; San Luis (art. 281); Santa Cruz (art. 154), entre otras.

En coherencia con lo que venimos explicando, el art. 284 de la CP establece un nuevo límite al ejercicio de la facultad de reformar: "En los casos del artículo anterior, la Legislatura no podrá insistir, dictando nueva ley de reforma, mientras no haya transcurrido por lo menos un período legislativo sin contar el que correspondiere a la ley de la reforma".

Así vemos, como ya expresamos, que toda reforma constitucional provincial está sujeta a límites materiales o sustanciales, ya que es la manifestación del ejercicio del poder constituyente de segundo grado y, por lo tanto, no puede contradecirse lo que establece la CN y los instrumentos internacionales de derechos humanos incorporados con jerarquía constitucional a nuestro sistema jurídico.

El consenso que se requiere para poder reformar una Constitución

En el sistema constitucional rígido de nuestro país, la reforma constitucional es el proceso jurídico, político e institucional más trascendente y relevante que la Nación, las provincias e incluso los municipios disponen, en sus respectivos niveles, para realizar sustanciales transformaciones en la organización del poder estatal, la consagración de derechos y garantías esenciales, el funcionamiento de las instituciones, la participación democrática, los principios fundamentales, etc. Por lo tanto, iniciar una instancia de esta naturaleza reviste una rigurosidad y complejidad muy significativa, mucho más que la se requiere para cualquier otra toma de decisión de menor relevancia.

De esta forma, como venimos observando, se establecen una serie de límites formales que determinan que una reforma constitucional será finalmente el resultado extraordinario de una serie de acuerdos y etapas que deben cumplirse. Así, entre ellos, la mayoría de las provincias ha establecido que la ley declarativa que inicia el proceso de reforma deberá ser aprobada por *el voto de los dos tercios de la totalidad de los miembros* de las cámaras[17].

Es decir, se exigen mayorías especiales y agravadas para una decisión de tanta relevancia. No basta con que se vote por simple mayoría, o que exista acuerdo de más de la mitad de los legisladores. Lo que se requiere para una reforma es la aprobación con por lo menos dos tercios de votos, calculada esta proporción no solamente de los legisladores presentes sino, mucho más exigente todavía, deben tenerse en cuenta la totalidad de los miembros. Y más aún, estos dos tercios se requieren para cada cámara individualmente considerada, obviamente para aquellos sistemas de legislaturas bicamerales.

La Constitución de Catamarca así lo regula en su art. 283, siguiendo las pautas de la Constitución Nacional, aunque con un texto mucho más

17 Algunas provincias establecen la exigencia de ser aprobadas por tres cuartas partes de los miembros (por ejemplo, Santiago del Estero y Chaco).

expreso y claro, que no deja lugar a dudas ni a la utilización de diferentes criterios de interpretación.

Vale recordar que a nivel nacional la Carta Magna establece el requisito de aprobación de dos tercios de la totalidad de diputados/as y senadores/as nacionales para la reforma constitucional y también, a partir de 1994, para la incorporación con jerarquía constitucional de los tratados internacionales de derechos humanos (art. 75 inc. 22).

A nivel local, de acuerdo a lo estipulado por el art. 283, la reforma constitucional de la Provincia de Catamarca debe iniciarse con una ley declarativa, cuya sanción debe ser el resultado del consentimiento mínimo de 30 diputados/as provinciales (de 41 en total) y de 11 senador/as de la provincia (de 16 en total).

Toda reforma constitucional es un acontecimiento jurídico, político, social e institucional de gran impacto y enorme trascendencia. Alcanzar los consensos mínimos necesarios para lograrla no es tarea fácil, requiere de mucho diálogo, convocatoria a todos los sectores de la sociedad, análisis de oportunidad y conveniencia, estudio y debates de propuestas. Por ello se observa que transcurren muchos años, incluso décadas, entre cada proceso reformista. En este sentido, recordamos lo que ya comentamos, que en Catamarca se viene gestando desde hace unos años la motivación por realizar una reforma constitucional, y estos consensos difíciles de alcanzar todavía no se han logrado.

Convención Constituyente provincial: características, integración y funcionamiento

Una vez sancionada la ley declarativa de necesidad de la reforma finaliza la etapa preconstituyente y comenzamos a transitar la etapa específicamente constituyente que, como dijimos, corresponde a la "Convención Constituyente" o "Convención Reformadora".

Conforme los lineamientos y rigurosidad de todo sistema constitucional rígido, se le asigna la labor constituyente a un organismo especial, diferente de aquellos que tienen a su cargo el ejercicio de las competencias de los poderes constituidos.

La naturaleza jurídica de la Convención es la de ser un órgano colegiado, independiente, de deliberación, de carácter transitorio, que en su funcionamiento autónomo puede asemejarse al órgano legislativo, pero con una función diferente: reformar la Constitución.

Esta función es muy importante. El pueblo, titular del poder constituyente, le transfiere a los convencionales el ejercicio del mismo, de manera derivada, para reformar la Constitución. Sin embargo, el poder de la Convención no es soberano ni ilimitado. Su funcionamiento está sujeto, como vimos, a las disposiciones del bloque de constitucionalidad federal, y a los contenidos y pautas indicadas en el acto declarativo de la necesidad de la reforma (Badeni, 2004: 165).

No le corresponderá a la Convención declarar la necesidad de la reforma ni establecer el temario de las modificaciones a realizar, sino expedirse sobre el pronunciamiento del Poder Legislativo, aceptando o desestimando ese acto. Asimismo, y en caso de aceptar la necesidad de la reforma, deberá decidir cuál será el nuevo contenido del texto modificado.

En refuerzo al reconocimiento de la autónoma e independiente potestad constituyente que ejerce la Convención, el art. 289 de la CP dispone que: "Las reformas serán promulgadas por la misma Convención". La plena entrada en vigencia de la Constitución reformada no dependerá de ninguna disposición que así lo determine, aunque sí será susceptible, como mencionaremos más adelante, de ser examinada mediante el mecanismo de control judicial de constitucionalidad.

El modo de integración, condiciones de elegibilidad, incompatibilidades e inmunidades son establecidos por las propias constituciones o por las respectivas leyes de declaración de necesidad de la reforma. Lo mismo suele ocurrir en cuanto al lugar o sede de las deliberaciones de la Convención, así como el plazo fijado para la realización de su tarea.

Así, como vimos, lo dispone el art. 281 de la CP:

> La ley deberá determinar:
>
> 1º.- La fecha en que la Convención comenzará sus tareas.
>
> 3º.- El término dentro del cual aquella cumplirá sus funciones.

Con respecto al plazo para que la Convención cumpla con su tarea, el art. 282 establece lo siguiente:

> Si la Convención no comienza o termina su labor dentro de los plazos señalados por la ley, caducarán los mandatos de sus miembros. En el caso que la Convención considerara que no podrá cumplir sus funciones antes de la expiración del término, podrá prorrogar sus sesiones por un plazo que no exceda de la mitad del término legal.

Cabe destacar en este punto que a nivel nacional la posibilidad de prórroga no está expresamente autorizada en la CN, y es prácticamente unánime la doctrina al considerar que una vez vencido el plazo sin la labor concluida se produce la disolución de la Convención. Ni esta, ni el Congreso tienen facultades para disponer su prórroga o modificar el plazo de funcionamiento.

Con respecto a la conformación de la Convención, la misma se compondrá de igual número de miembros al de la totalidad de senadores y diputados, por así establecerlo el art. 287 de la Constitución de la Provincia de Catamarca. También dispone que los convencionales serán elegidos considerando la Provincia como un distrito único y bajo el sistema de representación proporcional que fije la ley.

La Constitución Provincial dispuso en su art. 285 que para ser convencional constituyente se requieren las mismas calidades que las que se exige en el art. 75 de la misma CP para ser diputado, es decir: 1º.- Ciudadanía argentina en ejercicio y residencia inmediata de cuatro años para los que no sean nativos de la Provincia. 2º.- Haber cumplido la edad de veinticinco años. 3º.- Ejercer profesión, arte, comercio, industria o cualquier clase de actividad laboral en la Provincia.

Por otra parte, establece de manera general que "la función de convencional es compatible con cualquier cargo público nacional, provincial o municipal". Además, dispone que: "Si el candidato a convencional fuere el Gobernador, Vicegobernador, magistrado del Poder Judicial, ministro, Jefe de Policía o Intendente Municipal, no le será permitido desarrollar actividad proselitista alguna".

Con respecto a estas dos últimas disposiciones consideramos que en alguna oportunidad de una nueva reforma constitucional provincial este tema debiera volver a analizarse, debatirse y reformularse. En primer lugar, observar y pensar si debiera existir o no una prohibición más rigurosa respecto de algunas funciones públicas a las que les esté vedada la posibilidad, ya no de realizar campañas proselitistas para postularse a convencionales, sino más firmemente la de si pueden o no ser electos como convencionales. Y, si así fuera, tal vez debiera advertirse que la enumeración de funcionarios que la norma realiza pareciera no incluir a otros que podrían encontrarse también en similar situación de conflicto de intereses o funciones. En fin, es un tema que deberá discutirse en su momento, en qué casos por motivos éticos, funcionales, republicanos, etc., el rol de convencional podría resultar incompatible con la naturaleza y función de otra carga pública que se encuentre en ese momento en ejercicio.

Por otra parte, para garantizar la independencia y autonomía de trabajo, tanto de los convencionales individualmente, como de la Convención como órgano colegiado, la CP establece, además, que: "Los convencionales gozarán, desde el día de su elección, de las mismas inmunidades que los senadores y diputados y sus dietas serán fijados en la ley declaratoria" (art. 286). "La Convención sesionará en la Capital de la Provincia. Tendrá facultades para dictar su propio reglamento, designar su personal y sancionar su presupuesto" (art. 288).

Por último, el art. 290 de la Carta provincial determina que: "Cualquier enmienda o reforma constitucional realizada en violación de una o más de las disposiciones precedentes, será absolutamente nula y así podrá ser declarado por la Corte de Justicia, aún de oficio".

Esta cláusula merece ser destacada en dos sentidos. Por una parte, permite reforzar lo que venimos describiendo, la existencia de una serie de límites formales y sustanciales al ejercicio del poder constituyente provincial, que se encuentran en la misma Constitución provincial, que estuvimos desarrollando y que no pueden incumplirse, bajo pena de declararse absolutamente nula la reforma realizada en estas condiciones. Por otra parte, se asigna a la Corte de Justicia de Catamarca la atribución de declararla nula, incluso sin mediar petición procesal a tales fines, es decir de oficio.

Con respecto a esto último, lo que consideramos pertinente explicar es que todo proceso de reforma constitucional, tanto nacional como provincial, está potencialmente sujeto a los procedimientos de control de constitucionalidad respectivos, a cargo de los órganos judiciales competentes que en cada caso correspondan, y que pueden tener como consecuencia la declaración de inconstitucionalidad de una reforma constitucional o de algún punto o artículo concreto.

Por razones de brevedad no podemos, en esta oportunidad, extendernos en esta cuestión que reviste cierta complejidad. Sí destacamos que es muy interesante y valiosa la jurisprudencia que se ha producido en nuestro país, tanto en el orden federal como provincial, en situaciones en que se observan violentados los límites en el ejercicio del poder constituyente derivado, ya sea por una cuestión de procedimientos o de contenidos[18].

Bibliografía consultada

Badeni, G. (2004), *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo I, La Ley.

Bas, A. M., (1927), *Derecho federal argentino*, Abeledo Perrot.

Bazán, R. A. (1999), *Historia institucional de Catamarca*, Ed. Sarquís.

Hernandez, A. M. (2011), *Derecho Público Provincial*, Hernández y Barrera Buteler (coord.), Abeledo Perrot.

Linares Quintana, S. V. (1981), *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Plus Ultra.

Manili, P. (2009), *Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires comentadas*, Midón Mario (coord.), Abeledo Perrot.

Sagüés, N. P. (2012), *Manual de Derecho Constitucional*, ASTREA.

Vanossi, R. J. (2000), *Teoría Constitucional*, Depalma.

5. El juicio político

Marcelo Bernal y Gonzalo Salerno

El juicio político es un instituto de control que reconoce antecedentes históricos en la figura del *impeachment* del derecho anglosajón. Su naturaleza jurídica es *sui generis*, ya que importa la puesta en marcha de un mecanismo tendiente a determinar responsabilidades, que debe a su vez respetar las garantías del debido proceso, y que debe concluir con una sentencia. Sin embargo, la

18 Recomendamos ampliar este punto en: Hernández, A. M. (2011), *Derecho Público Provincial*, Hernández y Barrera Buteler (coord.), Abeledo Perrot. También, Prieto H. "Atribuciones y límites de las convenciones constituyentes de las provincias", en *Tratado Jurisprudencial y Doctrinario*, Sabsay, D. (2010), La Ley, pág. 819.

naturaleza y los alcances de los efectos de dicha sentencia son primariamente políticos (Bernal, 2012: 1116-1117).

El instituto nace como parte del sistema de frenos y contrapesos *(checks and balances)* diseñado en las primeras constituciones liberales, destinado a garantizar un adecuado funcionamiento de las instituciones políticas de la Nación sobre la base del principio de división y equilibrio de poderes. De su formulación constitucional queda claro que es un resorte en manos del Poder Legislativo tendiente a limitar el accionar del Presidente y su equipo de gobierno y de los magistrados judiciales. Este tipo de dispositivos institucionales estaba orientado a preservar un estado de cosas frente a las amenazas que acechaban a la incipiente experiencia republicana señaladas por Madison, tales como las tiranías, la emergencia de partidos o facciones o las decisiones impuestas por las mayorías.

Estudios de derecho comparado sobre el tema (Shugart, Mainwaring, Carey, Linz, etcétera) plantean que la figura constitucional del juicio político nace con la Constitución de Estados Unidos y es reproducida en todos los sistemas presidencialistas de gobierno, con particularidades, pero centrando la mirada en que el instituto cobra valor cuando existe una crisis presidencial, debiendo ser entendida ella como casos graves de conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo. Hemos elegido crisis para describir una situación política apremiante que se caracteriza por un sentido de inmediatez y urgencia entre actores poderosos. El adjetivo presidencial no hace más que identificar el marco constitucional en el cual tiene lugar la crisis (Pérez Liñan, 2007: 34).

En la Constitución Nacional el instituto está regulado en los arts. 53, 59 y 60, siendo su trámite de naturaleza parlamentaria. La Cámara de Diputados es la que evalúa las denuncias existentes sobre los máximos funcionarios y (eventualmente) adopta la decisión de llevar adelante el trámite con una mayoría agravada, siendo la Cámara de Senadores la que, analizados los antecedentes y agotadas las distintas etapas del proceso, dicta una sentencia condenatoria o absolutoria, la que no puede ser recurrida judicialmente. La condena conlleva la destitución del funcionario imputado, con la eventual accesoria de declararle incapaz para ocupar a futuro un empleo público.

Los funcionarios susceptibles de ser objeto del juicio político a nivel federal son: el Presidente, el Vicepresidente, el jefe de Gabinete, los ministros y los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Antes de la reforma de 1994 no existía en nuestro sistema político el cargo de jefe de Gabinete, pero, en cambio, eran objeto del juicio político los demás magistrados federales inferiores. Con la reforma, dichos magistrados pueden ser enjuiciados de similar manera, pero ante el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (art. 115 CN). Remontando más atrás en el tiempo, hasta la reforma de 1860, la figura del juicio político afectaba también a los diputados, senadores y gobernadores de las provincias (Bernal, 2012: 1117).

La denominación del instituto del juicio político puede llevar a confusiones acerca de su carácter jurisdiccional o exclusivamente político. Sobre el tema,

Bidart Campos (1996) señala que se lo denomina "juicio político" porque no es un juicio penal. Mediante este procedimiento no se persigue castigar, sino separar del cargo; no juzgar un hecho como delictuoso, sino una situación de gobierno inconveniente para el Estado. El juicio político agota su objetivo cuando el funcionario es separado o resigna el cargo.

Sagüés (1999) nos dice que, en principio, es un mecanismo de saneamiento institucional, destinado a desplazar a magistrados y funcionarios no idóneos para desempeñar un cargo; de ahí su matriz política. Pero también puede conllevar sanciones de carácter penal, como la inhabilitación para ocupar aquel cargo en el futuro. Por eso, su naturaleza es mixta: político-judicial. Prueba de esa doble condición es que los miembros del Senado, cuando actúan en el juicio político, deben prestar juramento de administrar justicia con imparcialidad y rectitud, conforme a la Constitución y a las leyes de la Nación, y dictan fallo constituidos en tribunal, según el reglamento respectivo.

Por su parte, Manili (2021: 196-197) sostiene que el fondo de la decisión es político y, como tal, irrevisable por los jueces en cuanto a la evaluación que el Senado hace de las causas aducidas para la remoción, añadiendo que la Constitución escinde dos aspectos en cuanto a la decisión de fondo: el político, que el Senado tendrá en cuenta para disponer la remoción, y el jurídico, que quedará sometido a los tribunales ordinarios. El Senado solo evalúa si el hecho enrostrado al funcionario constituye causal de remoción (y esa apreciación es política), pero serán los jueces comunes los que evalúen si ese hecho es, además, un delito (y esa apreciación es jurídica). En cuanto a las formas, el autor señala que se adopta este tipo de decisiones en base a criterios netamente jurídicos y regidos por el principio del debido proceso que surge del art. 18 de la CN.

El instituto del juicio político se enmarca en el campo de las responsabilidades agravadas que tienen los funcionarios públicos cuyos cargos son de naturaleza política, es decir, aquellos que llegan a los mismos a través del voto de la ciudadanía. También afecta a los máximos magistrados de la Nación, los que son investidos en el cargo por el acuerdo entre el Senado y el Poder Ejecutivo. Además de responder civil, penal y administrativamente por sus actos, dichos funcionarios responden políticamente. Las únicas causales admitidas por la Constitución Nacional para tramitar un juicio político son el mal desempeño, delitos cometidos en el ejercicio de la función pública o crímenes comunes.

A nivel del Derecho Público Provincial, el conjunto de las constituciones provinciales vigentes en el país ha incorporado el instituto del juicio político, adaptándolo a las particularidades locales. Aquí tenemos un primer criterio de diferenciación entre las provincias que cuentan con un sistema legislativo unicameral o bicameral. En aquellas constituciones en donde rige la bicameralidad, se comparte el criterio de la Constitución federal en el que la Cámara de Diputados lleva adelante la acusación, siendo el Senado el que analiza los cargos y dicta

una sentencia. En las legislaturas unicamerales, el criterio habitual es dividir por mitades al cuerpo, sorteando el rol que va a cumplir cada uno de sus miembros.

La Provincia de Catamarca cuenta en su Constitución con una serie de normas que reconocen y regulan el instituto del juicio político, siendo una característica peculiar que las mismas no estén agrupadas sino dispersas en el texto constitucional, lo que exige su ordenamiento y correlación para su adecuado análisis. La Ley Provincial 1663 regula el instituto, limitándose a aspectos reglamentarios y procesales del mismo.

Esa dispersión es especialmente notoria con respecto a los funcionarios alcanzados por el juicio político. El art. 161 de la C. P. determina que "el Gobernador y los Ministros son responsables y pueden ser denunciados por cualquier habitante de la Provincia ante la Cámara de Diputados, por incapacidad sobreviniente, por delitos en el desempeño de sus funciones, por falta de cumplimiento de los deberes de su cargo o por delitos comunes". Por su parte, el art. 220 señala que "los miembros de la Corte de Justicia serán removibles por el procedimiento del juicio político, y los demás jueces y miembros del Ministerio Público por medio del Jurado de Enjuiciamiento, compuesto por el Presidente de la Corte de Justicia, un senador, dos diputados y dos abogados de la matrícula". Del análisis de ambas normas deviene que los funcionarios afectados por el juicio político son el gobernador, vicegobernador, ministros del Ejecutivo y los miembros de la Corte de Justicia provincial. A diferencia de otras constituciones provinciales, la de Catamarca prevé el juicio político para un limitado número de funcionarios, sin considerar como posibles destinatarios de este procedimiento a los miembros del Tribunal de Cuentas provincial, Ministerio Público o Fiscalía de Estado.

En cuanto al procedimiento, la CP prevé en su art. 77 inc. 3 que compete exclusivamente a la Cámara de Diputados "acusar ante el Senado a los funcionarios sujetos al juicio político". Por su parte, en los arts. 85 a 89 se delimitan los alcances del rol del Senado provincial como cámara juzgadora.

El art. 85 señala que:

> Es atribución exclusiva del Senado juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados, constituyéndose, al efecto, en tribunal, y prestando sus miembros juramento especial para estos casos. Cuando el acusado fuese el Gobernador o Vicegobernador de la Provincia, deberá presidir el Senado el Presidente de la Corte de Justicia, pero no tendrá voto si no en caso de empate.

Los arts. 86 y 87 determinan la mayoría necesaria para que se lleve adelante el procedimiento, al definir en el primero de ellos que "presentada la acusación ante el Senado, éste resolverá previamente, con dos tercios de votos, si la acusación es o no procedente, quedando en el primer caso suspenso, ipso-facto, el acusado"; mientras que el segundo manifiesta que:

> El fallo del Senado, en estos casos no tendrá más efecto que destituir al acusado y aun declararlo incapaz de ocupar ningún puesto de honor o a sueldo de la Provincia. Ningún acusado puede ser declarado culpable sin una mayoría de dos tercios de votos de los presentes en sesión. Deberá votarse, en estos casos. nominalmente y registrarse en el Diario de Sesiones el voto de cada Senador.

Esta mayoría prevista es la habitual para este procedimiento, siendo la misma lo suficientemente elevada para que los pedidos de sustanciación de juicio político no prosperen, dando a los oficialismos una fuerte capacidad de bloqueo de este tipo de iniciativas.

En el art. 88 se añade que el funcionario condenado, una vez agotado el proceso en sede parlamentaria queda sujeto a acusación y juicio por los tribunales ordinarios, mientras que el art. 89 fija un plazo de cuatro meses a partir de la iniciación del juicio para que el Senado dictamine, operando dicho plazo como una garantía para los funcionarios acusados, dado que, de no resolver el cuerpo en dicho período de tiempo, el proceso entero se cae, quedando absuelto el funcionario involucrado.

En los arts. 229 a 231 de la CP —Sección Quinta, Capítulo Único, Juicio Político— se abordan nuevamente los causales, requisitos de procedimiento y alcances del fallo condenatorio.

Dentro de los causales, el art. 229 dispone que:

> La acusación de los funcionarios sujetos a juicio político sólo podrá fundarse en la comisión de delito en el desempeño de sus funciones o comunes, por mala conducta, negligencia, desconocimiento reiterado y notorio del derecho, morosidad en el ejercicio de sus funciones, por incapacidad física o moral sobreviniente o por incumplimiento de otros deberes inherentes al cargo. Deberá formularse por la Cámara de Diputados en base a denuncias de sus miembros o de cualquier particular.

De los causales previstos por la Constitución de Catamarca podemos hacer una división entre aquellos de naturaleza objetiva, tales como la comisión de delitos en el desempeño de la función pública o comunes, desconocimiento reiterado y notorio del derecho, morosidad en el ejercicio de sus funciones, incapacidad física sobreviniente o incumplimiento de otros deberes inherentes al cargo. Otros causales, en cambio, tiene una naturaleza subjetiva, ya que dependen de la apreciación discrecional de los integrantes del Senado acerca del desempeño del funcionario acusado, tales como la mala conducta, la negligencia o la incapacidad moral sobreviniente, las que operan a modo de cláusulas abiertas a la interpretación coyuntural del cuerpo. Creemos que es más acertada la fórmula de la Constitución Nacional que prevé apenas tres causales para el juicio político, ya que en los mismos se integran perfectamente los que propone la Constitución catamarqueña,

reduciendo así márgenes de discrecionalidad interpretativa por parte de la cámara acusadora y juzgadora,

El art. 230 impone a la Legislatura provincial la sanción de una ley reglamentaria del procedimiento del juicio político, avanzando en los recaudos necesarios para garantizar el debido proceso legal en la defensa del acusado. Aquí la CP avanza sobre una serie de requisitos que perfectamente podrían ser parte de dicha norma, que son los siguientes:

> 1° - La denuncia deberá ser presentada por escrito.
>
> 2° - En ningún caso el proyecto podrá ser tratado sobre tablas, sino que deberá pasar a la comisión respectiva para su estudio y dictamen.
>
> 3° - Para declarar viable la acusación, se necesitará dos tercios de los miembros de que se compone la Cámara. Aceptada la acusación, el imputado quedará suspendido en sus funciones y la Cámara de Diputados nombrará de su seno una comisión compuesta de cinco miembros para que formalice ante el Senado el capítulo concreto de cargo.
>
> 4° - Presentada la acusación ante el Senado, éste se constituirá en Tribunal debiendo prestar cada uno de sus miembros juramento especial de desempeñar fiel y legalmente el cargo.
>
> 5° - De la acusación y de los documentos y pruebas que con ella se acompañen, deberá correrse traslado al acusado, citándolo y emplazándolo para que la conteste dentro del término que fije la Ley.
>
> 6° - El juicio se abrirá a prueba por el término que fije la ley y todos los actos del proceso serán públicos.
>
> 7° - Recibida la prueba se fijará audiencia para oír a la acusación y a la defensa, con lo que quedará cerrado el proceso para sentencia.
>
> 8° - El Senado deberá expedirse dentro del término de treinta días hábiles de cerrado el proceso, pasado el cual perderá su jurisdicción automáticamente. En tal caso caducará el procedimiento entendiéndose que la formación de la causa no ha afectado el buen nombre y honor del acusado, como funcionario ni como ciudadano, y éste será reintegrado a sus funciones.

Finalmente, el art. 231 señala que:

> (...) el fallo condenatorio del Senado necesitará dos tercios de votos de los miembros que compone la Cámara y no tendrá otro efecto que el de declarar separado al acusado de sus funciones, debiendo, en caso de existir delito, pasar los antecedentes a la justicia para su juzgamiento.

Como apreciación general de la regulación del juicio político en las diferentes constituciones provinciales, el instituto exige mayorías lo suficientemente agravadas para que, en general, dichas iniciativas no prosperen, dado que las dos terceras partes de los votos presentes exige que la fuerza provincial

mayoritaria dé curso a un pedido que eventualmente afecta a algunos de sus funcionarios. Por ello, y reiterando lo inusual del caso, los pedidos de juicio político que históricamente han prosperado afectaron a magistrados judiciales, existiendo una especie de blindaje corporativo para que los mismos no tengan lugar con los funcionarios políticos. No existe en nuestro país, a diferencia de otros países de la región, una cultura de cuestionamiento parlamentario a funcionarios públicos que permita su investigación y enjuiciamiento por la comisión de irregularidades en el ejercicio de la función pública y, mucho menos, para evaluar políticamente la calidad de sus decisiones.

Bibliografía consultada

Bernal, M. (2012), El régimen Republicano, en Hernández, A. M. (Dir.), *Derecho Constitucional Tomo II,* Editorial La Ley.

Bidart Campos, G. (1996), *Manual de la Constitución reformada,* EDIAR.

Manili, P. (2021), *Tratado de Derecho Constitucional Argentino y Comparado,* Thompson Reuters - La Ley.

Pérez Liñán, A. (2007), J*uicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina,* Colección Política y Derecho, Fondo de Cultura Económica.

Sagüés, N. P. (1999), *Elementos de Derecho Constitucional*, Editorial Astrea.

6. El régimen electoral

Marcelo Bernal y Gonzalo Salerno

González Figueiredo (2017: 194) señala que el acto electoral es el acto jurídico-político más complejo y más perfecto de interrelación entre las personas y el gobierno. Durante la jornada de los comicios, la función estatal se diluye en la actividad que los ciudadanos llevan adelante como votantes, como candidatos y como autoridades de las mesas receptoras de votos. Se cristaliza, así, el ejercicio de la soberanía popular en su expresión más pura. Las personas que forman el cuerpo electoral asumen la ejecución y el control del proceso de designación de sus representantes.

Pero para que ello sea posible es necesaria la existencia de un fuerte entramado normativo y de arreglos institucionales que permitan llevar adelante tan complejas tareas y, en un Estado federal como el nuestro, que las mismas sean coordinadas con otros niveles de gobierno al momento de llevarse a cabo simultáneamente elecciones en un mismo día y turno electoral. Convocatoria a elecciones, calendario electoral, requisitos para la presentación de candidaturas,

autoridades de aplicación, sistemas electorales, modalidades de sufragio, régimen y vida interna de los partidos políticos, financiamiento de la actividad política, entre otros temas, forman parte de la denominada materia electoral o régimen electoral.

Al respecto, Astudillo (2018: 313) señala que el proceso electoral se erige, desde la perspectiva objetiva, como el conjunto de actos ordenados por la Constitución y la ley que se encuentran a cargo de las autoridades electorales, los partidos políticos, así como los ciudadanos orientados a posibilitar el ejercicio del sufragio para la elección de los representantes populares y la consecuente renovación periódica de las instituciones representativas del Estado en el ámbito federal, estatal y municipal. Desde la perspectiva orgánica, el proceso electoral se despliega a través de la concatenación de un conjunto de etapas y actos que se desarrollan, desde la perspectiva temporal, en un periodo determinado y delimitado, que por esa razón tiene un inicio y necesariamente una conclusión.

La Constitución argentina reconoce las dimensiones institucional y política de la autonomía a los diferentes estratos de gobierno subnacionales (provincias, CABA y municipios), lo que determina la generación de sus propias instituciones del poder y los arreglos institucionales que operan dentro de sistemas políticos que orbitan en paralelo y al margen del orden nacional. Ello implica, entre otras cuestiones, que cada nivel de gobierno responde frente a sus propios electorados y diseña sus reglas de juego político-electorales, respetando la supremacía normativa del orden nacional cuando las convocatorias electorales son unificadas. Esta particularidad, que es propia de los modelos federales, en nuestro país cuenta con una trayectoria histórica y en donde existen convergencias entre las provincias acerca de temas de organización territorial del poder que resultan llamativamente homogéneas. Dicha homogeneidad convive, en cambio, con heterogéneas modalidades de articulación de los procesos electorales y sistemas de voto en el territorio, y un paulatino desacople de los turnos electorales (Bernal y Berzal, 2021: 274).

En la Constitución de Catamarca existe un apartado específico que incorpora muchos de los complejos temas antes mencionados en su Sección Sexta-Capítulo Único (arts. 232 a 243), dedicado al régimen electoral provincial. En el mismo se abordan temas tales como los derechos y deberes políticos de la ciudadanía catamarqueña, la naturaleza y alcances del sufragio, la responsabilidad estatal en organizar comicios transparentes, la tipificación constitucional de determinados delitos electorales, la definición de la autoridad de aplicación en materia electoral en el territorio provincial, el régimen legal de los partidos políticos y la naturaleza de la representación política, entre otros aspectos de interés. Debe señalarse que este capítulo de la CP demuestra la existencia de un amplio margen de apreciación provincial para adoptar abordajes y soluciones originales a problemáticas electorales que no se reproducen en el estudio comparado con el resto de las jurisdicciones provinciales.

El art. 232 define al sufragio como "un derecho inherente a la calidad de ciudadano argentino, sin distinción de sexo y un deber que se cumplirá con arreglo a las prescripciones de esta Constitución y de la ley. Los extranjeros podrán votar en los casos que se establezca". De esta cláusula se infiere que existe una correlación directa entre nacionalidad y sufragio, dejando abierta la posibilidad —vía reglamentación legal— para el voto de extranjeros, solución que en nuestras provincias tiene distintos alcances. Otra definición relevante es la del sufragio entendido como un derecho y también como un deber ciudadano, lo que excluye posibles debates a futuro acerca de la naturaleza optativa del voto.

El art. 233 determina la obligación de la Legislatura provincial de sancionar un Código de Derechos Políticos para la provincia, fijando estándares constitucionales que deben estar contemplados en dicha norma.

Una primera definición de esta cláusula es tremendamente importante, dado que su inc.1 otorga jerarquía constitucional a algunas de las disposiciones de la histórica Ley Sáenz Peña de 1912 (Ley 8871), la que garantizaría a futuras generaciones de argentinos el sufragio universal (por entonces restringido a votantes varones), igual, secreto y obligatorio. Es remarcable que la reforma constitucional provincial de 1988 haya incorporado esta cláusula seis años antes de la reforma a la CN de 1994. También es llamativo que no se haya incorporado en el inc. 2 del art. 233 de la CP la naturaleza igualitaria del voto que sí está presente en el art. 37 de nuestra Carta Magna.

A continuación, el art. 322 enumera un extenso listado de ítems que han debido estar presentes en la puesta en vigencia de la Ley Electoral Provincial - Decreto Ley 4628, sancionada en 1991, y que rige la materia electoral provincial. Algunos de los aspectos exigidos por la CP son las condiciones para ser elector (inc. 2); las limitaciones y prohibiciones al ejercicio del sufragio (inc. 3); las funciones y obligaciones que se imponen a los electores, las que para la Constitución provincial constituyen cargas públicas irrenunciables (inc. 4); la facultad de los partidos políticos para participar de los procesos electorales y fiscalizar su transparencia (inc. 5); la determinación del padrón electoral a ser utilizado y su conformación, depuración y actualización (inc. 6); la obligación de los electores de votar en su distrito (inc. 8); el carácter público del escrutinio definitivo de los votos y la implementación de un escrutinio provisorio en los lugares de votación (inc. 9); la previsión de organización de elecciones ordinarias, extraordinarias y aquellas asociadas a institutos de democracia semidirecta (consulta o referéndum) (inc. 10); la participación obligatoria de las minorías en los cuerpos deliberativos que prevé la Constitución provincial mediante la instrumentación de sistemas electorales de naturaleza proporcional (inc. 11) y la obligación de implementar los diferentes institutos de democracia semidirecta establecidos en la CP (inc. 12).

Un análisis especial y diferenciado exige el inc. 7 del mencionado artículo, el que dispone que "las elecciones municipales y provinciales podrán ser simultáneas con las nacionales y bajo las mismas autoridades en lo referente al

control, fiscalización y escrutinio". Ello deviene de una particularidad del federalismo argentino, en donde las elecciones de todos los niveles gubernamentales tendían a coincidir.

Señala sobre el tema Gonçalves Figueiredo (2019: 35-36), que este régimen jurídico se desarrolló en un contexto de integración de la administración de los procesos electorales nacionales y provinciales, debido a que históricamente la regla fue que las elecciones para ambos niveles se realizaran un mismo día y bajo un mismo sistema de votación. Muestra evidente de esa integración es que existe, en la primera instancia, una autoridad electoral de composición mixta, como son las juntas electorales nacionales, de las que participan autoridades judiciales tanto federales como provinciales (art. 49 del Código Electoral Nacional). Ese original sistema ha dado buenos resultados, en términos generales, y permitió una cierta uniformidad de estándares mínimos para el desarrollo de jornadas electorales exitosas en términos de legitimidad. No obstante, se trata de una solución diseñada hace más de medio siglo, que no evolucionó a la par del derecho electoral y, por lo tanto, no abarca una serie de aspectos que se incorporaron con posterioridad a las exigencias de integridad —especialmente a partir de la reforma constitucional de 1994—, como ocurre, por ejemplo, con el control del financiamiento de las campañas electorales, la regulación de la publicidad electoral, el rol de los medios de comunicación, los procedimientos contenciosos para la resolución de las disputas, etc.

A los problemas mencionados por al autor se añade una fuerte tendencia de desacople de los turnos electorales en las diferentes provincias con respecto a las elecciones nacionales en base a análisis de oportunidad y conveniencia por parte de los gobernadores a la hora de fijar el llamado. Esta tendencia a la disociación de las elecciones suele tener objeciones vinculadas con el costo económico y logístico que conlleva la organización de múltiples elecciones en un mismo año y el (presunto) fastidio ciudadano frente a recurrentes instancias de votación. Desde otra mirada, muchos autores opinan que esta solución es conveniente en términos de calidad del debate público, ya que permite a los electorados provinciales (e incluso municipales) identificar mejor a los candidatos y sus propuestas y configurar a partir de ello agendas de intereses subnacionales.

A continuación, los arts. 234 y 235 de la CP establecen las garantías de los electores durante la realización de los comicios y tipifican delitos electorales que serán considerados como atentados a las libertades electorales y penados con prisión o arresto efectivos.

Los arts. 236 al 239 definen la autoridad de aplicación en materia electoral. El art. 236 determina la existencia de "un juez electoral y un Tribunal electoral integrados por los presidentes de la Corte de Justicia, del Tribunal de Sentencia en lo Penal y por el Fiscal de Estado. Ambos funcionarán con una secretaría electoral común". El art. 237 establece que para ser juez electoral "se requieren las mismas condiciones que para ser juez de primera instancia del orden judicial", mientras que el 238 dispone que:

> El Juez Electoral entenderá en la aplicación de la Ley de los Partidos Políticos y conocimiento de las faltas y delitos que la ley atribuya a su jurisdicción y competencia, debiendo pasar los antecedentes a la justicia ordinaria en los casos de delitos comunes, sin perjuicio de otras funciones y deberes que le fije la Ley Electoral.

Las competencias del Tribunal Electoral están establecidas en el art. 239, siendo ellas "practicar los escrutinios definitivos y conocer y resolver en grado de apelación de las resoluciones del Juez Electoral", determinando también que el Ministerio Público será parte legítima en toda cuestión que se suscite por ante el juez electoral o el tribunal electoral.

Estas disposiciones contribuyen a que exista en el Poder Judicial catamarqueño un fuero especializado con competencia directa en materia electoral, lo que debe ser entendido como un avance en términos de calidad institucional, dado que la fórmula seguida por otras provincias con tribunales con competencia parcial y *ad hoc* en todo lo relativo a la organización de los comicios y demás temas de naturaleza electoral hace que en dichos foros no existan funcionarios ni asistentes con formación específica en dichos temas.

Por su parte, el art. 240 proscribe el delito de opinión, garantizando que la condición de elector no esté sujeta en ninguna circunstancia a razones de orden político.

El extenso art. 241 determina la exigencia de sancionar una Ley de Partidos Políticos provincial bajo los parámetros de libre fundación y funcionamiento democrático, estableciendo como estándares a seguir por estas instituciones: la integración de un número de ciudadanos que, en el carácter de afiliados, alcance el porcentual que determine la ley, de conformidad al número de electores inscripto en el padrón provincial; la sanción de una Carta Orgánica que exprese la defensa del sistema democrático y los principios fundamentales de la nacionalidad, de una declaración de principios que aseguren los derechos naturales del hombre y de una plataforma para cada acto electoral que se realice en la provincia; la elección de sus autoridades y candidatos como fiel expresión de la voluntad de los afiliados; la publicidad obligatoria del origen y destino de los fondos partidarios; el cumplimiento de los requisitos previstos en dicha norma para su reconocimiento legal ante la justicia electoral de la provincia y la renovación periódica de las autoridades partidarias, pudiendo ser las mismas reelectas.

Finalmente, hay dos cláusulas de la CP que han generado fuertes controversias en el derecho público comparado de nuestras diferentes provincias. La primera de ellas tiene que ver con el arduo y no resuelto debate acerca de si la titularidad de las bancas en los cuerpos deliberativos pertenece a quienes las han obtenido por el voto ciudadano o, por el contrario, si las mismas son propiedad del partido político que permitió dicha candidatura.

Al respecto, la Constitución catamarqueña en su art. 242 adopta una postura menos habitual en nuestro constitucionalismo subnacional, al afirmar que:

> Las representaciones políticas parlamentarias o deliberantes que esta Constitución establece, emanan del pueblo. Los partidos políticos que hayan postulado esas representaciones podrán, en principio, disponer la terminación de las mismas cuando se violen alguno o algunos de sus principios fundamentales de las propuestas de la plataforma electoral.

Para que opere la destitución de un representante de la ciudadanía,

> (...) deberá existir pronunciamiento de la máxima autoridad partidaria con arreglo a lo dispuesto por las Cartas Orgánicas de sus respectivos partidos. Esta autoridad o el máximo Tribunal Electoral de la Provincia, en caso de apelación, cursará comunicación de lo resuelto a las Cámaras Legislativas, a los Concejos Deliberantes o a los demás cuerpos deliberativos que esta Constitución o las leyes especiales establezcan, según corresponda, a los efectos del reemplazo.

Barrera Buteler (2020: 301) pone en duda la constitucionalidad de dicha norma, al afirmar que reemplaza el sistema de mandato libre e irrevocable característico de la representación política liberal, desde la Revolución Francesa en adelante, por un mandato imperativo y revocable, pero no a favor de los electores, es decir, de los mandantes o representados, sino del intermediario, esto es, del partido político que de esta manera asume el rol de tutelaje y se arroga el derecho a decidir qué es lo conveniente y bueno para los electores, no solo por encima de la voluntad del representante elegido, sino incluso por encima de los propios representados.

Con esta cláusula, la provincia toma partido en este intrincado y complejo tema, otorgando la propiedad de las bancas a las fuerzas políticas que las promueven y desplazando de ellas a sus titulares frente a eventuales conductas contrarias a la doctrina, la plataforma o las estrategias adoptadas por su fuerza política, situación que potencialmente configura un riesgo para los representantes de la ciudadanía, cuyo accionar deberá estar permanentemente enmarcado en definiciones partidarias que potencialmente recorten su responsabilidad de representación de sus votantes, pudiendo ser castigado con su reemplazo por no compartir criterios partidarios predeterminados.

Este art. 242 debería ser entendido como una fuerte toma de posición de la Constitución provincial a favor de consolidar un sistema de partidos sólidos y con debate interno. Por eso, no puede entenderse sino como contradictoria la también polémica disposición del art. 243 que habilita las candidaturas de independientes tanto para las elecciones provinciales y municipales, en la medida que exista un pedido de "un cinco por ciento de los electores inscriptos en el padrón respectivo, sin otro requisito que una declaración sobre la plataforma electoral. La ley reglamentará la admisión de estos candidatos independientes, que no podrán ser afiliados a partidos reconocidos".

Debe destacarse que la Constitución Nacional no prohíbe este tipo de candidaturas, las que están expresamente impedidas por la legislación electoral

vigente a través del art. 2 de la Ley 23.298 de Partidos Políticos. No obstante, la CN en su art. 38 habla de los partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema democrático, declaración que debe ser entendida a favor de la consolidación de un sistema de partidos fuerte y federalmente integrado, despejando la viabilidad de candidaturas independientes por fuera del mismo. Sin embargo, de la mano del denominado margen de apreciación provincial y de la autonomía institucional y política con que cuentan las provincias, la mayor parte de los autores especializados en nuestra disciplina admite en este caso particular como válida la solución adoptada por la Provincia de Catamarca, más allá de sus opiniones favorables o negativas con respecto a dicha norma constitucional.

Bibliografía consultada

Astudillo, C. (2018), El proceso electoral, en *El derecho electoral en el federalismo mexicano.* UNAM - INEHRM.

Barrera Buteler, G. (2020), Derechos Políticos, en Barrera Buteler, G. y Hernández, A. M. (coord.), *Derecho Público Provincial,* Editorial Abeledo Perrot.

Bernal, M. y Berzal, F. (2021), La coordinación político-electoral en el federalismo argentino, en Bernal, M. (Dir.), *Un federalismo en pausa: Normas, instituciones y actores de la coordinación intergubernamental en Argentina,* Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba y EUDEBA.

Gonçalves Figueiredo, H. (2017), *Derecho Electoral,* Editorial Di Lalla, 2da edición.

CAPÍTULO SÉPTIMO
LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

Cynthia Romero, Gonzalo Salerno y Marcelo Bernal

1. Historia del régimen municipal de la Ciudad de Buenos Aires con anterioridad a la reforma de 1994. 2. La reforma constitucional de 1994 y el diseño del art. 129. La división de poderes y de competencias. Las facultades de administración, jurisdicción y legislación. 3. Las leyes de garantías. 4. La problemática del Área Metropolitana. Debates acerca del futuro de la misma.

1. Historia del régimen municipal de la Ciudad de Buenos Aires con anterioridad a la reforma de 1994

Cynthia Romero y Marcelo Bernal

La actual Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha sido desde hace siglos el principal asentamiento poblacional de la Argentina y también, junto con su Área Metropolitana, un factor de concentración de poder, recursos y población exagerado que ha condicionado un desarrollo genuinamente federal de nuestro territorio.

La historia comienza en la etapa colonial, en el momento en que la Corona española decide convertirla en capital de una Gobernación (1617) y, posteriormente, del Virreinato del Río de la Plata (1776). Los motivos de dicha decisión corresponden a la geopolítica de la época y a su estratégica ubicación geográfica en el acceso al Río de la Plata, que la convertirían en una importante plaza militar y dispararía en cuestión de décadas su proceso de desarrollo económico, al concentrar en ella el manejo del puerto y de la única aduana existente por entonces en el país, ya que la de Córdoba fue cerrada. Desde allí se inicia una compleja y tirante relación entre Buenos Aires y las provincias del interior aún irresuelta. Sostiene Félix Luna (1982: 31) que con el Reglamento de Libre Comercio de 1778 no solo acentuó su misión de puerta de la tierra, sino que también comenzó con la vinculación con las corrientes de comercio mundial y por allí llegó la inmigración. Ya por esos tiempos se advertía que la prosperidad de la ciudad portuaria significaba la decadencia del interior, y viceversa, y ello marcaría una de las constantes de Buenos Aires en la formación nacional.

Antes de iniciar debemos hacer una aclaración de naturaleza constitucional. La Capital Federal es el lugar donde residen las autoridades que ejercen el gobierno federal de la Nación. Este lugar es designado por ley del Congreso, previa cesión que haga la Legislatura provincial del territorio que haya de federalizarse (art. 3 de la CN). La cláusula constitucional que así lo dispone pertenece al texto de la Constitución originaria de 1853. Sin embargo, la no participación de Buenos Aires en nuestros debates constituyentes ocasionaría que la sede de nuestro primer gobierno constitucional y primera capital del país haya sido la ciudad de Paraná, provincia de Entre Ríos, lugar de origen de Justo José de Urquiza, nuestro primer Presidente constitucional.

En 1860, cuando se incorpora Buenos Aires a la organización constitucional, se modifica la Constitución y las autoridades nacionales se trasladan a la actual CABA, situación que ha permanecido sin modificarse hasta el presente, más allá de la ley del Congreso que aprobó el traslado de los poderes del Estado nacional a las ciudades de Viedma (Río Negro) y Carmen de Patagones (Buenos Aires). Esta iniciativa, que data del Gobierno de Raúl Alfonsín (ley 23.512 de 1987), nunca llegaría a materializarse por la crisis económica de aquel entonces y por la reticencia de los diferentes factores y grupos de poder que no la vieron con agrado.

Pero volvamos en el tiempo. Cuando las autoridades federales se mudan a la actual CABA quedaba pendiente la ley provincial que cediera el territorio de esta, que pertenecía a la Provincia de Buenos Aires. Señalemos que en el Pacto San José de Flores esta posibilidad no se había previsto, aunque sí se estableció que se garantizaría la integridad territorial de la Provincia de Buenos Aires, aceptando que cualquier división debiera ser aprobada por la Legislatura provincial.

Los debates sobre el traspaso fueron complejos y tuvieron un final sangriento. En 1880, y luego de un duro enfrentamiento militar entre el ejército nacional y el de la Provincia de Buenos Aires (último ejército de una provincia que operó en nuestro territorio), la derrota del gobernador Carlos Tejedor por parte del ejército nacional durante la Presidencia de Nicolás Avellaneda aceleraría el traspaso.

En el seno de la Legislatura de Buenos Aires se produjo un histórico debate que tuvo como protagonistas centrales a Leandro N. Alem y a José Hernández. En una intervención que duró más de dos días, Alem denunció que la capitalización de Buenos Aires sería un error histórico y que concentrar el poder político en el mismo lugar donde se concentraban los poderes económicos sería trágico para nuestro federalismo. Hernández, autor del Martín Fierro, obra cumbre de nuestra literatura, defendería la cesión del territorio al gobierno nacional, postura que se impondría en una reñida votación. Por ley provincial 1029 el área correspondiente a la actual CABA fue cedido para que se federalizara y funcionara como Capital Federal del país y como asiento de las instituciones del poder. El gobierno nacional compensó a la Provincia de Buenos Aires construyendo desde cero la actual ciudad de La Plata y asentando allí también una poderosa universidad pública con impronta cientificista.

Siguiendo en el punto a Hernández (2009: 147-148):

> La legislación posterior, poniendo el énfasis en las atribuciones del Congreso y el presidente, impidió la elección popular del intendente, que sería nombrado por el presidente. Con respecto al órgano deliberativo local se produjeron diferentes instancias. La ley 1.260, de 1882, indicó un Concejo electivo. La ley 2.675, de 1889, en cambio, estableció una Comisión de vecinos designada por el presidente con acuerdo del Senado. La ley 2760, de 1890, retornó al Concejo electivo. El presidente De la Plaza, en 1915, por decreto disolvió ese Concejo. Posteriormente, el Congreso sancionó las leyes 10.240 (1927) y 12.266 (1935), con el sistema de Concejo electivo. El presidente Castillo, en 1941, volvió a disolver el órgano deliberativo.
>
> En 1956, el gobierno de la Nación reestableció la ley 1.260 de 1882; la ley 16.897 dictada por Onganía en 1966 estableció otro régimen; hasta que finalmente la ley 19.987, de 1972, orgánica de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, impuso el sistema que rigiera hasta la reforma constitucional de 1994.

Esta ley dispuso que "la Municipalidad de Buenos Aires, como persona jurídica pública estatal, ejerce el gobierno y administración de la ciudad de Buenos Aires" (art. 1). Estableció como órganos de gobierno al Concejo Deliberante, un Departamento Ejecutivo y Consejos Vecinales; reguló la Justicia Municipal de Faltas, el Tribunal Fiscal y el Tribunal de Cuentas Municipal; como así también regló la publicidad, la vigencia de las normas y el manejo de los recursos económicos de la Municipalidad.

Con respecto al titular del departamento ejecutivo, estaba a cargo de un intendente que era designado por el Presidente de la Nación, lo que fue objeto de múltiples críticas y acalorados debates, ya que muchos proyectos legislativos de la época planteaban el principio de soberanía del territorio y requerían que sus autoridades pudieran ser elegidas por el voto popular y de forma directa, o incluso de manera indirecta por el Concejo Deliberante. Se buscaba con ello también limitar los exagerados poderes del Presidente sobre el distrito.

Durante todo este tiempo, y hasta la Reforma de 1994 (a la par de la ley 19.987 que regulaba la Municipalidad de Buenos Aires) rigió para el territorio de la Ciudad de Buenas Aires la manda constitucional que establecía que el Congreso de la Nación oficiaba como la legislatura local de la Capital Federal (art. 67 inc. 27) y que el Presidente de la Nación era el jefe de la Capital (art. 86 inc. 3). Asimismo, se le asignó a la Capital Federal representación en la Cámara de Diputados (art. 37) y en la Cámara de Senadores de la Nación (art. 46). Estas disposiciones se aplicaron durante años a la Ciudad de Buenos Aires, pero en su carácter de Capital Federal.

Con la reforma constitucional de 1994 se le asignó a la Ciudad de Buenos Aires un estatus jurídico especial, pasando a ser denominada Ciudad Autónoma

de Buenos Aires (en adelante CABA), concebida como una ciudad constitucional federada, según palabras de la C.S.J.N.

Con esta reforma se avanzó en garantizar la estabilidad del nuevo estatus jurídico del distrito, incluso si a futuro el Congreso de la Nación decidiera trasladar la Capital Federal a otro territorio del país. Por ello, la Provincia de Buenos Aires no recuperaría a la CABA como un municipio más dentro de su territorio, ya que no se trata de un territorio federalizado que dejó de serlo, sino que se trata de una nueva persona jurídica en el derecho público argentino dotada de continuidad jurídica. Con este nuevo estatus, la CABA adquiere una regulación constitucional y legal acorde a sus particularidades históricas, geográficas, políticas y económicas, siendo un avance significativo el nuevo régimen diseñado en 1994.

2. La reforma constitucional de 1994 y el diseño del art. 129

Cynthia Romero

El Acuerdo de Olivos incluía en el Núcleo de Coincidencias Básicas para la reforma constitucional la elección popular del intendente y la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires (Hernández, 2009: 149). Es decir que dicho cambio institucional era parte central de los acuerdos alcanzados entre Menem y Alfonsín.

Como consecuencia, la reforma constitucional de 1994 incorporó el art. 129 que establece que:

> 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 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.

Si bien la Constitución establece que la Ciudad de Buenos Aires tendrá un gobierno autónomo y nos da pautas generales al respecto, mucho se ha debatido acerca de su naturaleza.

Rosatti (2011) nos dice que:

> (...) no es un municipio al estilo de los municipios de provincia, ya que a pesar de que el texto constitucional la menciona como una ciudad con gobierno autónomo (característica que comparte con los municipios), la CABA tiene representación en el Congreso, participación en el organismo fiscal federal y puede ser intervenida federalmente por el Congreso Nacional, puntos que no comparte con los municipios de provincia. Continúa afirmando que no es una provincia, ya que, a pesar de guardar algunas similitudes con estas,

> CABA no surgió como las provincias históricas y tampoco como las provincias posteriores a la Constitución originaria. La CABA fue preexistente a la Constitución Nacional sin ser una provincia (pues formaba parte de la provincia de Buenos Aires) y no fue creada por ley del Congreso, siendo su fundación incluso anterior a la creación del mismo.

Hernández (2009: 156-157) aporta que la mayoría de la doctrina considera que existe un estatus constitucional especial para la ciudad, con un grado muy apreciable de autonomía, intermedia entre los municipios y las provincias. Para nosotros, afirma, la naturaleza jurídica que le corresponde es la de ciudad-Estado, como lo expresamos en el seno de la propia Convención Constituyente.

Bidart Campos (1995: 239-242) advierte que la CABA, no obstante ser Capital Federal, no es un territorio federalizado totalmente, sino sujeto a jurisdicción federal únicamente en lo que atañe a los intereses que en él inviste el Estado federal, en razón de residir allí el gobierno federal y estar situada allí la capital federal.

Respecto a su autonomía, muchos autores sostienen que, mientras la de las provincias es originaria, pues es anterior a la misma Constitución; la autonomía de la CABA es derivada, ya que deviene del texto constitucional reformado en 1994. Sobre el tema, Hernández (2009: 156), Bidart Campos (1995) y De la Rúa (1994) opinan que el Congreso solamente conservará las competencias que taxativamente se le retengan a su favor y las residuales pertenecerán a la Ciudad de Buenos Aires, aportando claridad en el debate sobre los alcances y límites de su autonomía.

Cabe señalar en este punto que, aunque la CABA dejase de ser la Capital Federal de la Nación, mantendría su *estatus* constitucional al que refiere el art. 129 de la CN y la regulación de su Estatuto Organizativo, que deriva de la norma fundamental.

Por su parte, nuestro máximo tribunal, en el caso "Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional) s/ acción declarativa de inconstitucionalidad" del 4 de mayo de 2021, aborda este tema afirmando que la CABA "es una ciudad por su demografía y su historia, es ciudad constitucional porque es la única ciudad designada por su nombre en la Constitución y es ciudad constitucional federada porque integra directamente el sistema federal argentino conjuntamente con los restantes sujetos políticos que lo componen".

La división de poderes y de competencias. Las facultades de administración, jurisdicción y legislación

La Constitución Nacional ha configurado un sistema de gobierno para la Ciudad de Buenos Aires compuesto por un órgano deliberante, un órgano ejecutivo y un órgano judicial.

La reforma también estableció dos puntos importantes para el futuro del distrito; la necesidad de una ley que garantice los intereses del Estado nacional mientras la Ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación y que el Congreso debía convocar al pueblo de la CABA a fines de que dicten (a través de los representantes que elijan a ese efecto) el Estatuto Organizativo de sus instituciones.

El primero de estos objetivos se cumplió con la sanción de la ley 24.588 de Garantías del Estado Nacional mientras Buenos Aires siga siendo Capital Federal, que data del 8 de noviembre de 1995 y será analizada en los puntos siguientes de este apartado.

Mientras, el segundo objetivo se concretó el 21 de diciembre de 1995 con la sanción de la ley 24.620 de convocatoria a la elección de jefe y vicejefe de Gobierno y de 60 representantes para el dictado del Estatuto Organizativo de la CABA. Posteriormente, la labor de la Convención Estatuyente culminaría el 1 de octubre de 1996 con la sanción de la primera Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La nueva Constitución o Estatuto de la CABA posee 140 artículos y 24 cláusulas transitorias. Presenta un Título Preliminar con Principio, Límites y Recursos; un Libro Primero con "Derechos, Garantías y Políticas Especiales" y un Libro Segundo con la regulación sobre el Gobierno de la Ciudad (Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial), reforma constitucional, derechos políticos y participación ciudadana y los órganos de control.

De la Constitución Nacional, las Leyes de Garantías y el Estatuto de la Ciudad de Buenos Aires surge un complejo entramado de atribuciones y competencias que se le asignan a esta original creación de los convencionales constituyentes de 1994, y que vamos a desentrañar en los párrafos siguientes.

Organización institucional

El *Poder Legislativo* de la CABA está conformado por una Legislatura unicameral compuesta por 60 legisladores denominados diputados. Los mismos duran cuatro años en sus cargos y se renuevan por mitades cada dos años mediante el voto directo no acumulativo. Está prohibida su reelección indefinida y pueden ser reelegidos por solo un período consecutivo. Luego deben esperar cuatro años para ser elegidos nuevamente.

Entre sus atribuciones (reguladas en los arts. 80 a 83, 92, 93, 94 de su Estatuto o Constitución local) encontramos el ejercicio de la función preconstituyente, función legislativa, función política de colaboración y de control, función institutiva, jurisdiccional de incidencia judicial y política y función autoorganizativa.

Su *Poder Ejecutivo* es desempeñado por un jefe de Gobierno de la Ciudad, elegido cada cuatro años de forma directa por fórmula completa (junto al vicejefe de Gobierno) y a mayoría absoluta de votos, con posibilidad de una segunda vuelta o balotaje, siendo el primer distrito subnacional en

incorporar este sistema, el mismo elegido en 1994 para la renovación de la investidura presidencial.

Ambos funcionarios —jefe y vicejefe de Gobierno— pueden ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un período consecutivo. El jefe de Gobierno será acompañado por un conjunto de ministros que él designa y remueve, y uno de ellos puede ser nombrado ministro coordinador. El vicejefe de Gobierno tiene como principal función presidir el órgano legislativo de la Ciudad, además de las atribuciones que le delegue el jefe de Gobierno. Reemplaza al mismo ante ausencias por motivos funcionales y lo sucede en caso de ausencia indefinida, enfermedad inhabilitante, renuncia, destitución o muerte.

Las principales atribuciones asignadas por la Constitución de la Ciudad al funcionario son: función de representación, función de gobierno, función administrativa, función colegislativa, reglamentaria, institutiva y jurisdiccional (arts. 102 a 105).

Finalmente, *el Poder Judicial* está conformado por un Tribunal Superior de Justicia compuesto por cinco miembros, el Consejo de la Magistratura, el Ministerio Público y los Tribunales inferiores de la ciudad.

Los miembros del TSJ son designados por el jefe de Gobierno con acuerdo de los dos tercios del total de los miembros de la Legislatura en sesión pública convocada a ese fin. Una particularidad significativa de la regulación del cuerpo es que sus integrantes no pueden ser todos del mismo sexo, cláusula que estimamos progresivamente debiera ser receptada en las futuras reformas constitucionales provinciales y federal.

El TSJ tiene por función resolver las causas que versan sobre los puntos regidos por la Constitución de la Ciudad, los convenios que se celebren, los códigos de fondo y las leyes nacionales y locales. Entre sus atribuciones, la Constitución de la ciudad (Arts. 114, 113) le reconoce las de autoorganización y las de naturaleza específicamente jurisdiccionales, desagregándose la competencia originaria y exclusiva y la vía ordinaria de apelación.

El Consejo de la Magistratura está compuesto por nueve miembros, tres de ellos son elegidos por la Legislatura entre los integrantes del cuerpo; tres son jueces del Poder Judicial de la Ciudad elegidos por el voto directo de sus pares; y tres son abogados de matrícula en el distrito, también elegidos por sus pares. Se le reconocen funciones institutivas, disciplinarias, reglamentarias, económico-presupuestarias y pre jurisdiccionales (art. 116 de la Constitución de la Ciudad). Como novedad de interés, y a diferencia de lo que sucede a nivel federal, sus miembros pueden ser destituidos por juicio político.

El Ministerio Público está a cargo de un fiscal general, un defensor general, una asesora general de incapaces y demás funcionarios auxiliares de sus dependencias. La Constitución local le reconoce en el art. 125 la función de promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad, velar por la normal prestación del servicio de justicia, procurar la satisfacción del interés general y dirigir la Policía Judicial.

Con respecto a los tribunales inferiores, se integran por jueces designados y removidos por sistemas similares a los previstos en el ámbito nacional y pueden ser destituidos a través del sistema de enjuiciamiento por jurado.

Debemos finalizar el tema del Poder Judicial de la CABA señalando que aún no se ha terminado de llevar a cabo totalmente el proceso de traspaso —vía descentralización— del conjunto de los tribunales federales con asiento en la CABA a través de los convenios que deben aprobar conjuntamente el Congreso federal y la Ciudad de Buenos Aires. Este inacabado proceso es un testimonio más del incumplimiento de cláusulas centrales de la reforma de 1994, provocando que aún existan en la ciudad tribunales federales, tribunales de la CABA y un residual de tribunales federales con funciones de jurisdicción vinculadas con la ciudad de cuyo sostenimiento financiero se ocupa el gobierno nacional. Este tema se analiza en mayor profundidad en el apartado siguiente.

Una novedad organizativa de la CABA son las *comunas*. Estas son unidades de gestión política y administrativas con competencia territorial que suceden a la tradicional división política en parroquias. Con este sistema se impulsa un fuerte proceso de descentralización de la gestión, que incluye interesantes herramientas de participación ciudadana en la toma de decisiones.

3. Las leyes de garantías

Cynthia Romero

La ley 24.588 de Garantías del Estado Nacional mientras Buenos Aires sea Capital Federal fue sancionada el 8 de noviembre de 1995 en cumplimiento de lo ordenado por el art. 129 de la CN.

El problemático art. 2 de dicha norma dispone que, mientras Buenos Aires sea Capital Federal, "sin perjuicio de las competencias de los artículos siguientes, la Nación conserva todo el poder no atribuido por la Constitución al gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires, y es titular de todos aquellos bienes, derechos, poderes y atribuciones necesarios para el ejercicio de sus funciones". Esta regla estuvo avalada también por la CSJN en el caso *Gauna* del 29 de marzo de 1997.

Ante la regulación de la ley 24.588, cuando los convencionales se reunieron en ejercicio del poder constituyente originario para dictar el primer Estatuto para la CABA, marcaron su desacuerdo con la ley mencionada, y el 2 de agosto de 1996 resolvieron declarar que la Asamblea Constituyente no reconocía otros límites para su labor que los que surgen del art. 129 de la Constitución Nacional y concordantes. Además de ello, expresamente rechazaron por inconstitucional las limitaciones impuestas a la plena autonomía de la CABA por las leyes 24.588 y 24.620 y requirieron al Congreso de la Nación la urgente modificación de la primera de estas leyes. Sin embargo, como vimos, no solo fueron ratificadas por la CSJN, sino que continuaron vigentes, demostrando

una vez más la escasa convicción del Congreso federal por apuntalar la autonomía del distrito.

Dentro de los puntos no controvertidos de la ley 24.588, debemos destacar que reconoce que el gobierno autónomo de la CABA se regirá por las instituciones locales que establezca el Estatuto Organizativo y que sus funcionarios serán elegidos sin intervención del gobierno nacional. Esta cláusula genera un cambio relevante en cuanto a la forma de elección que existía antes de la reforma constitucional de 1994.

Asimismo, la norma fijó que la CABA es continuadora de la Municipalidad de Buenos Aires y que toda la legislación previa continuará vigente en tanto no sea derogada o modificada.

También reguló en el art.12 que determina que la Ciudad de Buenos Aires dispondrá de los recursos financieros que determine su Estatuto Organizativo. La mencionada ley, además, dispuso que la administración presupuestaria y financiera de la ciudad se regirá por su propia legislación y su ejecución será controlada por sus organismos de auditoría y fiscalización.

Hasta acá pareciera una regulación respetuosa de la buscada autonomía de la CABA, incluso acordando que la ciudad y el Estado Nacional celebrarían convenios relativos a la transferencia de organismos, funciones, competencias, servicios y bienes. Sin embargo, inmediatamente luego de esta última regulación, aparecen dos artículos que generarían largos debates entre los doctrinarios.

El art. 7 de la ley establece que el gobierno nacional seguirá ejerciendo, en territorio de la CABA, su competencia en materia de seguridad y protección de las personas y bienes; que la Policía Federal de Argentina continuará cumpliendo funciones en dicho ámbito, dependiendo orgánica y funcionalmente del Poder Ejecutivo Nacional y que, si bien la Ciudad de Buenos Aires podrá integrar el Consejo Federal de Seguridad, no podrá crear organismos de seguridad sin autorización del Congreso de la Nación.

Con relación a este artículo, debemos reconocer que no se entienden las razones por las que la CABA no pudiera tener un conjunto de fuerzas de seguridad propias. ¿Cuál sería la razón constitucional que justificaría dicha prohibición? o ¿por qué la ciudad debería solicitar autorización para conformar un cuerpo que, al fin y al cabo, tendría por finalidad proteger a sus residentes?

Afortunadamente, la ley 26.288 de agosto de 2007 dispuso una modificación a este artículo con el fin de reconocerle a la Ciudad el ejercicio de sus atribuciones en materia de seguridad. Así, el art. 7 quedó redactado de la siguiente manera:

> El Gobierno nacional ejercerá en la Ciudad de Buenos Aires, mientras sea Capital de la República, sus funciones y facultades en materia de seguridad con la extensión necesaria para asegurar la efectiva vigencia de las normas federales. El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ejercerá las funciones y facultades de seguridad en todas las materias no federales. El Gobierno

> nacional las seguirá ejerciendo hasta tanto aquel ejercicio sea efectivamente asumido por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. La Ciudad de Buenos Aires podrá integrar el Consejo de Seguridad Interior.

Como consecuencia de esta modificación, en 2016 se pudo aprobar un primer convenio entre la Legislatura de la Ciudad y el Congreso Nacional por el cual se transfirieron 19 mil policías federales a la Policía de la Ciudad.

Con idénticos cuestionamientos podemos observar el art. 8 de la Ley de Garantías que establece que la Justicia Nacional ordinaria de la Ciudad de Buenos Aires mantendrá su actual jurisdicción y competencia, continuando a cargo del Poder Judicial de la Nación y asignándole a la CABA facultades de jurisdicción en materia de vecindad, contravencional y de faltas, contencioso administrativas y tributarias locales.

Muchos cuestionamientos le caben a esta norma, por cuanto no se entiende de cuáles calidades detentan los jueces de la justicia nacional que no pudiesen detentar los jueces de la CABA, para asignarles distintas competencias; mientras el Estatuto Organizativo de la ciudad organizó un verdadero Poder Judicial dentro de la estructura gubernamental, tal como vimos en el punto anterior.

En la dirección adecuada, posteriormente se suscribieron dos convenios entre el gobierno federal y la ciudad a fines de transferir progresivamente competencias penales de la Justicia Nacional al Poder Judicial de la Ciudad Autónoma.

El primero de estos convenios se celebró en el 2000, y en este se dispuso que se transfería a la ciudad para su juzgamiento el problema de la tenencia de armas de uso civil, su suministro indebido y la portación en la vía pública. El segundo de los convenios, suscrito en 2004, refirió a la transferencia del juzgamiento de los delitos de lesiones en riña, abandono de persona, omisión de auxilio, exhibiciones obscenas, matrimonios ilegales, amenazas, violación de domicilio, usurpación, daños, ejercicio ilegal de la medicina y los tipificados en las leyes 13.944, 14.346 y artículo 3 de la ley 23.592.

Luego, en 2011, se sancionó la ley 26.702, modificatoria del Código de Procedimientos Penales de la Nación, que efectuó una transferencia de competencias para investigar y juzgar delitos y contravenciones cometidos en la CABA. Finalmente, en 2017, el Presidente y el jefe de Gobierno de la CABA firmaron cuatro convenios para la transferencia de la justicia nacional en el fuero penal y en las relaciones de consumo, así como del registro de la propiedad inmueble y de la inspección de sociedades jurídicas a la CABA.

Más allá de los avances visibles que observamos en cuanto al traspaso de competencias en materia de administración de justicia, específicamente en materia penal, vemos que los progresos han llevado un tiempo inusitado y esto también resulta una afrenta hacia el federalismo, toda vez que, de la totalidad de los jueces federales, dos tercios prestan servicios en la Ciudad de Buenos Aires y solo la fracción restante se distribuye en el resto del país. Como costo añadido,

el mantenimiento de los sueldos de los jueces y funcionarios judiciales federales con asiento en la CABA es soportado por todas las jurisdicciones.

En lo que hace al ámbito de las atribuciones, debemos destacar que el art. 75 inc. 2 de la Constitución Nacional instituye el sistema de ley convenio de coparticipación impositiva, determinando que la base de acuerdos se da entre la Nación y las provincias. La Ley Suprema incluye implícitamente a la CABA en ese sistema, ya que en el párrafo destinado a la distribución de la coparticipación nombra expresamente a la ciudad.

Con respecto a la posibilidad de celebrar a acuerdos de integración regional y convenios internacionales, la Constitución de la CABA le permite al jefe de Gobierno negociar y firmar tratados convenios y acuerdos internacionales e interjurisdiccionales, como así también celebrar convenios con entes públicos nacionales, provinciales, municipales y extranjeros y con organismos internacionales, y acuerdos para formar regiones con las provincias y municipios, en especial con la Provincia de Buenos Aires y sus municipios respecto del Área metropolitana, en todos los casos con aprobación de la Legislatura.

Con relación al dominio de los recursos naturales, el Estatuto Organizativo, entre las atribuciones del jefe de Gobierno establece la creación de un organismo con competencias en el ordenamiento territorial y ambiental y la preservación, restauración y mejora del ambiente.

Por su parte, el art. 12 estableció que la CABA puede conservar sus organismos de seguridad social para sus empleados públicos y los profesionales; y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia y la cultura. Esta regulación va en consonancia de lo prescrito en la Constitución de la ciudad, en el título segundo del libro primero, denominado "políticas especiales", referidas a este tema.

Finalmente, en cuanto a la intervención federal, debemos decir que el gobierno nacional tiene la facultad, en los casos regulados en la Constitución Nacional y según el procedimiento que esta fija, de intervenir la CABA. Con dicha posibilidad se reafirma que la ciudad ya no es un territorio federalizado, toda vez que, si así lo fuera, no se podría concebir la posibilidad de la intervención federal.

4. La problemática del Área Metropolitana. Debates acerca del futuro de la misma

Marcelo Bernal y Gonzalo Salerno

Nuestra geografía política se parece poco a la de un Estado federal moderno. Un federalismo eficiente es aquel que cuenta con capacidades suficientes para distribuir desarrollo, infraestructura, servicios, derechos y calidad de vida de manera homogénea en su territorio y entre sus diferentes pobladores, sean nativos, inmigrantes o fruto de las migraciones internas.

Un federalismo ideal busca acercarse a la simetría entre sus socios. Si bien una simetría perfecta es imposible de lograr, y no hay antecedentes históricos que contradigan esta afirmación, en los modelos cooperativos actuales se intentan generar cotidianamente mecanismos de balances de todo tipo (de poder político, económico, social, demográfico, entre otros) que permitan mitigar las diferencias y generar un piso de bienestar común a las partes que lo integran.

Por supuesto que sabemos que este tipo de descripción no se ajusta ni cercanamente a lo que sucede en nuestro país y en nuestros territorios subnacionales.

La Argentina es una federación compleja y multinivel compuesta por su gobierno federal, sus 23 provincias y la CABA, niveles gubernamentales que componen la denominada relación jurídica federal primaria; dado que los más de 2.300 municipios existentes construyen sus vínculos institucionales con las provincias que los contienen y de las que forman parte.

De las 24 unidades subnacionales primarias, la mayoría están altamente despobladas en comparación con la franja central del país, y en muchas de ellas las desigualdades existentes con los distritos más desarrollados son exageradas, más allá que a través del gobierno federal se lleven adelante muy importantes transferencias de recursos desde las provincias más desarrolladas a las menos desarrolladas, principalmente obra pública, política social y subsidios a los consumos de servicios.

Estas unidades menos desarrolladas son extremadamente costosas al sistema federal, pero en ellas no se tramitan cambios positivos en materia de calidad institucional, diversificación de la economía, inclusión social y educativa, entre otros; siendo crecientemente dependientes de las transferencias nacionales, las que generan también vínculos de dependencia política estables en el tiempo.

El resto de las provincias, las más desarrolladas del país y ubicadas en su franja central, concentran en su territorio a ocho de cada diez argentinos y más del 85% del Producto Bruto Interno del país, siendo apenas seis (CABA, Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos y Mendoza). Estas provincias aportan mucho y reciben poco del sistema de coparticipación actualmente vigente, que no es el de la Constitución, y son grandes perdedoras del modelo fiscal imperante.

En cada uno de estos márgenes, provincias periféricas y menos desarrolladas vs. provincias centrales y más desarrolladas, existen profundas desigualdades hacia dentro de su territorio. Esas desigualdades son potenciadas por una absurda concentración de la población en sus centros urbanos, principalmente las capitales de provincia y sus localidades conurbanizadas, que habitualmente llegan a concentrar más del 50% de la población de la provincia. Ello sucede en Catamarca con la ciudad de San Fernando del Valle y las localidades que la rodean.

Esa concentración de población en nuestros principales centros urbanos es multicausal, pero seguramente su principal razón histórica es la

ausencia de planificación del territorio y la falta de incentivos de sus habitantes para permanecer en las localidades donde nacieron o para trasladarse hacia provincias y ciudades más distantes. Es por ello que la geografía política de nuestro país nos muestra un territorio asimétrico y desestructurado, con una absurda concentración de su población en las ciudades capitales de provincia y en sus áreas metropolitanas adyacentes, siendo el mejor ejemplo del fracaso de una estrategia federal de ordenamiento territorial los millones de argentinos que habitan el Gran Córdoba, el Gran Rosario, el Gran Mendoza y, principalmente, el Área Metropolitana de Buenos Aires (en adelante AMBA).

Señala Hernández (2012: 493) que este fenómeno notable de concentración que alcanzara a todos los órdenes de la vida social argentina en relación a su capital, y que se repite en casi todas las provincias, ha sido similar al producido en otros países latinoamericanos, que desafortunadamente no han podido evitar este rasgo común de las sociedades subdesarrolladas, que presentan un inadecuado ordenamiento territorial, con marcadas asimetrías.

Como dijimos, las causas de la consolidación de estas enormes áreas urbanas son múltiples, entre ellas:

a. el tardío proceso de industrialización del país en la primera parte del siglo pasado;
b. el paralelo proceso de maquinización del agro, factor expulsivo de mano de obra rural y factor de movilización de grandes sectores poblacionales a las grandes urbes en busca de oportunidades;
c. la consolidación de economías de servicios alrededor de las zonas industriales, comercio principalmente;
d. las migraciones internas fruto de las recurrentes crisis económicas que atraviesa cíclicamente el país, y las migraciones de millones de habitantes de nuestros países limítrofes, fenómeno del último medio siglo;
e. la percepción de que en estos grandes centros urbanos existen mejores oportunidades de acceso a bienes públicos como trabajo, salud o educación, y que la presencia del Estado es más importante, tema altamente opinable en el presente.

El agregado de estos factores ha ocasionado que emerja en una dimensión fuertemente distorsiva de nuestro federalismo un AMBA que concentra en una ínfima porción de nuestro territorio una inusitada cantidad de habitantes. Basados en datos del Censo Nacional 2022, nuestro país cuenta con 45.808.747 habitantes, de los cuales 17.569.053 habitan la Provincia de Buenos Aires y 3.120.612 la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esto quiere decir que en estos dos distritos vive el 45,1% de los argentinos. A la vez, en el AMBA, una superficie menor al 1% del territorio de la Argentina, se concentran 14.800.000 personas, constituyendo una de las llamadas macro ciudades más grandes del planeta.

En esa pequeña superficie, 4 millones de personas entran y salen diariamente desde la CABA a la Provincia de Buenos Aires, y viceversa. Movilizar todos los días a una cantidad de habitantes similar a la de las provincias más pobladas exige una enorme infraestructura de servicios de transporte multimodal y de subsidios a las tarifas que se cobran, que son pagados por todos los contribuyentes del país.

La CABA es el distrito más rico, moderno y pujante del país. En una superficie exigua se concentran los mejores servicios públicos (y también privados) del país, las mejores instituciones educativas y sanitarias, las sedes corporativas de todas las empresas relevantes del país, los principales puertos, aeropuertos y estaciones terminales de trenes y colectivos, las oficinas centrales de todos los gobiernos extranjeros, los principales medios de comunicación y, sobre todo, el conjunto de las instituciones gubernamentales del orden nacional. Ello equivale a concentrar allí el poder político, económico y de interacción global en un distrito que no se parece casi en nada al resto del país.

El AMBA, por su parte, es un territorio lleno de ambigüedades. En su seno conviven los sectores de la población más ricos y más pobres del país. En muchos casos, un muro suele separar ambas realidades. Un corredor norte, pegado al Río de la Plata, es habitado por los sectores más pudientes de la Argentina. El resto de ese amplio territorio está compuesto por islotes de clases medias en un mar de pobres e indigentes que se fueron acumulando, como capas tectónicas, a lo largo de las últimas seis o siete décadas.

Hoy allí habitan los peores indicadores socioeconómicos del país, y alrededor de ellos crecen las redes organizadas del delito, y también del oportunismo electoral convertido en redes clientelares. El distrito, por su peso demográfico y su poder movilizador, suele definir la mayoría de las elecciones presidenciales más recientes, siendo un factor fuertemente distorsivo de nuestro federalismo en el plano político, pero también en el económico y social.

Como es imposible diferenciar los límites entre los partidos que componen el AMBA, y entre ellos y los de la CABA, en el territorio operan de manera paralela y fuertemente descoordinada cientos de agencias gubernamentales pertenecientes a la CABA, a los gobiernos distritales del AMBA y al gobierno nacional. En esa convivencia priman los motivos para la competencia y la puja distributiva antes que la coordinación de políticas y esfuerzos.

Así como en el mundo encontramos experiencias de grandes áreas urbanas que son cogobernadas por múltiples agencias gubernamentales de diferentes niveles, con participación y control de la sociedad civil (Londres, Nueva York, París, Tokio, entre otros), en el Área Metropolitana de Buenos Aires reina el caos y la confusión en los diferentes niveles de intervenciones gubernamentales, en donde se desnudan también las diferentes capacidades institucionales y financieras existentes entre el Gobierno de la CABA y de los vecinos de Quilmes, La Matanza, Lomas de Zamora, Hurlingham, Ituzaingó, Tres de Febrero, Avellaneda, Berisso, entre otros.

En aras de volver viable nuestro federalismo debemos encontrar en los años siguientes adecuados diagnósticos y posibles estrategias para desatar este nudo que es el AMBA (Pagni, 2023), que condiciona intergeneracionalmente el futuro del país. La tarea no es simple porque los intereses a los que hay que enfrentarse son innumerables y altamente complejos.

Señala Arballo (2022: 297) que el federalismo estuvo fuertemente tabicado no solo por la fuerza centrípeta de la metrópolis, sino por una institucionalidad que era recelosa de toda división de poderes. Por derecha (donde se las supone ineficientes y costosas) y por izquierda (buscando un paternalismo federal para provincias que se presuponen regresivas), se encontraba en la centralización un atajo para obviar lo que la Constitución quiso: instancias locales empoderadas y autovalentes.

Esta afirmación es profunda y provocadora. Existen poderosas razones en el gobierno federal, en los gobiernos del AMBA y en los gobiernos de numerosas provincias del país para mantener este estado de cosas. En demorar necesarios procesos de modernización estatal y también social que conlleven transformaciones en el sentido correcto de la historia, permitiendo debatir sin prejuicios ni obstáculos políticas públicas que tiendan a desconcentrar poblacionalmente el AMBA, subdividir su peso político y construir nuevas oportunidades en el resto del territorio para deslocalizar a algunas de las millones de familias pobres y sin esperanzas del conurbano.

Hay autores como Llach, Malamud, Hernández, entre otros, que vienen planteando la necesidad de dividir a la compleja y poderosa Provincia de Buenos Aires, quizás dotando a los territorios que conforman el AMBA de atributos constitucionales semejantes a los reconocidos a la CABA, para a partir de ello construir una red de gobernabilidad de ese complejo entramado que es el conurbano con estrategias más modernas, sofisticadas y transparentes de gestión gubernamental.

Lo dicho sobre el AMBA aplica, en diferente escala, a otros grandes aglomerados urbanos del país. Sin embargo, en ellos es comparativamente más sencillo diseñar modelos de gobernanza colaborativa entre diferentes agencias intermunicipales, en algunos casos con la participación del gobierno provincial. Existen iniciativas de este tipo en el Gran Córdoba y el Gran Rosario, mientras que las mismas son naturales en el Gran Mendoza a partir de la naturaleza departamentalizada del distrito, en donde participan seis jurisdicciones y el propio Gobierno de la Provincia en una amplia esfera de temáticas.

Ese es el camino a seguir. Identificar y construir consensos alrededor de experiencias exitosas en otros contextos y adecuarlas debidamente a nuestra realidad, o pensar soluciones originales pero pertinentes para desenredar la trama de intereses agrupados alrededor del puerto que asfixian e impiden el surgimiento de la Argentina federal que soñaron nuestros convencionales constituyentes, y que aún nos queda pendiente construir y consolidar.

Bibliografía consultada

Arballo, G. (2022), *Brevísimo curso de derecho para no abogados. La Constitución explicada para entender nuestra vida en común.* Editorial Siglo 21.

Hernández, A. M. (2012), *Derecho constitucional. Tomo I.* Editorial La Ley.

Pagni, C. (2023), *El nudo. Por qué el conurbano bonaerense modela la política argentina.* Editorial Planeta.

CAPÍTULO OCTAVO

EL DERECHO MUNICIPAL. EL MUNICIPIO Y LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

Luis Andraca, Verónica Ávila, Gina Bertolone
y Constanza Martínez

1. El derecho municipal. Concepto. Objeto. Autonomía científica y didáctica. Fuentes. 2. Evolución histórica y sociológica del municipio en la Argentina. Naturaleza jurídica. Fines del gobierno municipal. El régimen municipal en la Constitución de 1853. 3. La autonomía municipal. Los debates y la jurisprudencia de la Corte. La autonomía municipal en el constitucionalismo provincial. 4. La reforma del ´94 y el reconocimiento de la autonomía municipal. Análisis del art. 123. Alcances y dimensiones del nuevo estatus jurídico de los gobiernos municipales. La autonomía municipal en el análisis comparado del federalismo subnacional argentino. 5. La autonomía municipal en la Constitución de Catamarca

1. El derecho municipal. Concepto. Objeto. Autonomía científica y didáctica. Fuentes

Verónica Ávila

El derecho municipal. Concepto

Cabanellas (en Robledo, 2010:83) sostiene que el derecho municipal comprende el conjunto de leyes, fueros y costumbres peculiares de las provincias, ciudades, villas o lugares; y más comúnmente, el que rige la vida administrativa de los municipios en cuanto corporaciones y en sus nexos con el respectivo vecindario.

Hernández (1984: 211) entiende que el derecho municipal es la parte del derecho público que estudia lo relativo al municipio. Continúa precisando que se trata de un enfoque de la ciencia jurídica destinado a investigar el origen histórico, la naturaleza, definición, elementos y fines de la institución municipal, así como su inserción en el Estado, sus relaciones, competencia y demás aspectos del gobierno, administración y finanzas locales. El derecho municipal es el derecho de la ciudad.

Por su parte, Calvente (en Robledo, 2010: 84) manifiesta el derecho municipal es una rama del derecho público, aun con los cuestionamientos a dichos

conceptos; que esta disciplina trata tanto los procesos jurídicos que rigen la estructura como los fines de la forma de sociedad humana denominada municipio; de los órganos que la gobiernan y las normas de acción que los rigen; de los poderes que les corresponden y de las relaciones jurídicas que entable para concretar la prestación de los servicios públicos que surgen de la demanda por el bienestar general.

Finalmente, expresa Robledo (2010: 84) que el derecho municipal es la rama del derecho público, comprensiva de principios, valores y normas jurídicas, que dispone de método propio y tiene como objeto el estudio el municipio y sus instituciones, los órganos que lo gobiernan, las normas ordenadoras de sus acciones, los poderes que le corresponden dentro de las provincias y del Estado federal y su relación con el urbanismo como diseño e integración de la ciudad, en la cual el bienestar de la persona humana constituye su centro principal de tutela.

Concluimos señalando que el derecho municipal es un derecho de marcada evolución y dinamismo. Es un derecho antiguo, en cuanto lo definimos como derecho de la ciudad, y esta tuvo su primer esplendor en Grecia y Roma y en la Edad Media. A la vez, es nuevo derecho, toda vez que se encuentra en constante evolución, y que la humanidad decididamente atraviesa una etapa de urbanización generalizada a lo largo y ancho del planeta, siendo el fenómeno urbano objeto de estudio y abordaje de numerosas disciplinas.

Objeto

Tomando la autorizada definición de derecho municipal de Hernández antes mencionada, consecuentemente se infiere que el objeto de esta disciplina jurídica no puede ser otro que el municipio. La ciudad, como basamento sociológico de la institución municipal; la ciudad y sus relaciones de vecindad, como objeto del derecho municipal.

Cabe también tomar como objeto de esta disciplina del derecho público todo lo relativo al derecho municipal comparado, dado que nos encontramos en presencia de una institución (municipio) de vigencia universal, sin tener relevancia el régimen político estadual imperante.

El derecho municipal tiene por objeto el estudio del conjunto de normas, valores y principios jurídicos atinentes al municipio y enriquecido por otras fuentes no normativas que lo informan, como costumbre, jurisprudencia, doctrina y técnica. Asimismo, expresa Robledo (2010), debe ponerse de resalto que el objeto contiene una dimensión normativa, pero se integra también, entre otras, con las dimensiones histórica, ética, política, económica, sociológica y cultural del municipio.

El derecho municipal debe tener en cuenta especialmente la vida de cada comunidad local, donde esta desenvuelve su existencia diaria, con sus problemáticas y necesidades. Desde este punto de vista, el objeto del derecho municipal es

comprensivo de los múltiples servicios que prestan las municipalidades y comunas, por ejemplo, transporte, higiene, vivienda, educación, cultura, seguridad pública, asistencia social, recreación, moralidad, urbanismo, entre otros. Las funciones que ejerce el municipio persiguen como fin el promover el desarrollo universal e integral para todos los hombres y para el hombre en su totalidad.

Autonomía científica

Con respecto al interrogante si el derecho municipal configura o no una ciencia autónoma (autonomía científica), y acerca de si su enseñanza amerita ser desplegada de una manera autónoma (autonomía didáctica) y su correspondiente autonomía, aún hoy el tema es materia de discusión. Hay quienes negaron y niegan ambos aspectos autonómicos, y otros que defienden los dos tipos de autonomías relativas al derecho municipal.

Entre los que niegan la autonomía del derecho municipal, encontramos:

- Una parte especializada del derecho administrativo, como sostiene Alcides Greca, quien manifestaba que lo que ha dado cuerpo al derecho municipal, así llamado, ha sido más que lo jurídico, el elemento político del municipio, el sentido del civismo, el concepto de gobierno propio (no solo de propia administración). En este sentido, el derecho municipal tiene, sin duda, su razón de ser, aun cuando cuestionemos su autonomía orgánica. Dicho autor considera que existe el derecho administrativo comunal, que no es otra cosa que el conjunto de preceptos o principios de derecho administrativo general aplicables en la esfera comunal. Por ende, no estamos en presencia de normas específicas que constituyan un derecho autónomo que poseen caracteres propios o diferenciales de la ciencia madre, sino más bien se trata de un derecho con modalidades determinadas dadas por la aplicación especial a un organismo esencialmente administrativo, mejor llamado autárquico, no siempre autónomo.
- Una parte especializada del derecho constitucional: esta posición se basa en el hecho de que, cuando se estudia el sistema institucional de un país, siempre se hace referencia al municipio, máxime cuando en las constituciones se plasman normativas referidas a dicho estamento estatal.
- Una parte especializada del derecho público provincial: esta postura se fundamenta en el hecho de que esta parte de la ciencia jurídica es la encargada de estudiar e investigar el derecho provincial, como uno de los órdenes o niveles dentro de una forma de Estado federal, por lo que afirman que el derecho municipal estudia un tercer orden o nivel organizativo de un Estado federal que se halla inmerso dentro del Estado provincial (segundo orden) que lo contiene y subsume disciplinarmente su estudio.
- Una parte especializada del derecho político: por sus antecedentes de carácter universal, por la naturaleza de sus relaciones de carácter

político y por las proyecciones que puede alcanzar, bien merece ser considerado como una de las tantas ramas que integran el derecho político (Longhi, 1945).

Entre los que sostienen que la autonomía científica y didáctica del derecho municipal citamos principalmente a Adolfo Korn Villafañe, precursor de esta disciplina en el país y fundador de la denominada Escuela de La Plata del Derecho Municipal, quien expresa que el derecho municipal es una rama científicamente autónoma del derecho público político, con acción pública, que estudia problemas políticos, jurídicos y sociales del urbanismo y que guarda estrecho contacto con el derecho constitucional, con el derecho público provincial, con el derecho administrativo, con el derecho impositivo, con el derecho rural, con la historia constitucional y con la ciencia del urbanismo (Korn Villafañe, 1951).

Según dicho autor, la existencia de un derecho municipal político, con autonomía científica propia, importa afirmar que las municipalidades se definen ostensiblemente como poderes del Estado dotadas de autonomía política, o sea, como repúblicas representativas. La república representativa municipal (Korn Villafañe, 1951: 1032).

Argumenta al respecto que:

> (...) no resulta lícito identificar al derecho municipal ni con el derecho administrativo, ni con el derecho constitucional, aunque mantiene con estas dos asignaturas acentuadas relaciones de interdependencia científica. El derecho municipal es una rama científicamente autónoma dentro del derecho público político; y posee problemas propios, los problemas del urbanismo, que lo diferencian ontológicamente del derecho constitucional y del derecho administrativo. Aceptar la existencia de un derecho municipal ontológicamente catalogado como un breve capítulo del derecho administrativo, implica aceptar municipios que se definen automáticamente como simples oficinas burocráticas de los gobiernos provinciales y territoriales. (Korn Villafañe, 1951)

Por su parte, Clodomiro Zavalía (1941) sostiene que doctrinariamente se acepta ya la existencia de problemas cuyo planteamiento mira solo a la necesidad de satisfacer exigencias nacidas en el núcleo urbano que, grande o pequeño, presenta modalidades propias, vale decir, susceptibles de estudiarse con arreglo a conceptos específicos, tanto en su contenido como en la forma de enunciarse.

Para afirmar la existencia del derecho municipal como ciencia autónoma y defender su carácter científico se debe analizar el objeto propio, que surge esencial. Hemos afirmado que el municipio, la ciudad y sus relaciones de vecindad configuran el objeto de esta disciplina jurídica, no pudiendo ser otra cosa que una rama científica autónoma propia que posee problemas propios, problemas de urbanismo, diferenciándola de otras ramas del derecho público (Korn Villafañe, 1951).

Adoptamos como cátedra esta última tesitura, convencidos de que el derecho municipal configura un derecho dotado de autonomía científica propia que le permite gozar también de autonomía didáctica.

Autonomía didáctica

Entendemos por autonomía didáctica de una disciplina jurídica su presencia de manera particular e independiente en los diferentes planes de estudio de las carreras de abogacía del país, es decir, su presencia curricular como trayecto formativo con sus propios objetivos, especificidades, marco conceptual de referencia y objetivos de enseñanza y aprendizaje.

Existen autores que rechazan la existencia del derecho municipal con autonomía didáctica, ya que la consideran como una materia perteneciente a otras asignaturas jurídicas. Tomando como punto de partida esta mirada, lamentablemente encontramos que el derecho municipal es impartido en muchas carreras de derecho como parte de los contenidos pertenecientes al derecho constitucional, al derecho financiero, al derecho administrativo o al derecho político, entre otros.

El camino para el reconocimiento de nuestra disciplina de manera autónoma en cuanto a su enseñanza ha sido duro y extendido en el tiempo.

En el derecho comparado identificamos que Alemania y Dinamarca son los primeros países en establecer cátedras especiales de derecho y ciencia municipal, camino posteriormente continuado por otras instituciones de enseñanza superior europeas.

En América, como resultado del accionar de municipalistas cubanos como Carrera Jústiz, Angulo y Pérez, Carmona Romay, entre otros, se pudieron establecer las pioneras cátedras de gobierno municipal, derecho municipal comparado y de historia de las instituciones locales de Cuba, todas pertenecientes a la Facultad de Ciencias Sociales y Derecho Público de la Universidad de La Habana.

En Argentina, la primera cátedra fue la de derecho municipal comparado de la Facultad de Derecho de la Universidad del Litoral en 1921. En 1948 la cátedra fue suprimida, como resultado de las ideas políticas imperantes en el país que, con la reforma constitucional de 1949 recortaron aún más las pocas autonomías municipales existentes. Nunca se volvió a contar con una cátedra de derecho municipal autónoma en dicha universidad hasta el presente.

Con posterioridad, la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba incorporaría a la cátedra de Derecho Público Provincial y Municipal, creada en 1907, la enseñanza del Derecho Municipal en 1923.

Pese a estos antecedentes, la generalización de su estudio como trayecto curricular autónomo se daría con la recuperación democrática y el proceso de reformas constitucionales provinciales, las que gradualmente reconocerían la importancia y significado del gobierno municipal autónomo, poniéndolo en el centro de la escena y volviendo aún más relevante su estudio.

En general, y siempre que dentro de los planes de estudio de las facultades lo contemplen, la parte perteneciente al estudio del derecho municipal se encuentra inserta en los programas de las cátedras de Derecho Público Provincial. Citamos como ejemplo de esta tendencia a los planes de estudios vigentes en las Facultades de Derecho de las Universidades Nacionales de Córdoba, Catamarca, Corrientes, La Plata, entre otras, y en algunas Facultades de Derecho pertenecientes a universidades privadas.

Es necesario aclarar que, en la mayoría de estos casos, solamente por una cuestión pedagógica y curricular comparten el formato de una sola asignatura dos disciplinas con autonomía científica y pedagógica que se desarrollan como un solo curso universitario. Es decir que el derecho público provincial y el derecho público municipal son dos disciplinas devenidas en una sola asignatura, pero independientes y coordinadas en su enseñanza y aprendizaje.

Defendemos esta postura convencidos de que el estudio del derecho municipal como disciplina autónoma es imprescindible para la formación de abogados, como así también para la creación de conciencia federal y municipalista. Afirmaba sabiamente Frías que, luego de décadas, crece el interés de la clase política por la vida municipal. Ahora hay liderazgos construidos desde la ciudad (en Zarza Mensaque y Barrera Buteler, 2010).

Fuentes

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define a una "fuente" como "el principio, fundamento u origen de algo". Seguiremos para el desarrollo de este apartado la clásica división entre fuentes supramunicipales, municipales y otras fuentes del derecho.

Fuentes supramunicipales

- La Constitución Nacional:

La CN resulta ser la primera fuente del derecho municipal y también el origen de la propia disciplina. Existe un conjunto de normas, mayormente provenientes de la reforma constitucional de 1994, que sientan las bases y contornean los alcances del derecho municipal en el país.

El art. 5 de nuestra Ley Suprema, antes de la reforma de 1994, solamente condicionaba a las provincias a asegurar el "régimen municipal" como presupuesto para sus autonomías y otras referencias, tales como las relativas al municipio de la Capital Federal (art. 67 inc. 27, 82 y 86 inc. 3). Con la reforma constitucional de 1994, la cláusula imperativa del art. 5 se completa y especifica con lo dispuesto en el artículo 123, incluido en el título "Gobiernos de Provincia", que asegura y constitucionaliza la autonomía municipal en sus dimensiones política, institucional, administrativa, económica y financiera, dejando a las provincias el margen para definir su alcance y contenido.

Igual tratamiento hace nuestra Carta Magna respecto a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el artículo 129, afirmando que la misma tiene un "régimen de gobierno autónomo" propio y diferenciado de los de las provincias y gobiernos municipales, de conformidad a los alcances que determine el Congreso y en razón de una ley que garantice los intereses del Estado Nacional mientras la CABA siga siendo la capital de la Nación.

Por medio del art. 75 inc. 30 se fortalece el ejercicio de los poderes de policía e imposición sobre los establecimientos de utilidad nacional, como expreso reconocimientos de atribuciones a la órbita del Gobierno municipal, al definirse que las autoridades provinciales y municipales conservan los poderes de policía e imposición sobre los establecimientos de utilidad nacional existentes en su territorio, como otro ejemplo de facultades concurrentes a las provincias y municipios.

• Los tratados internacionales en materia de derechos humanos:

Con la reforma de 1994, la Constitución Nacional incorpora con jerarquía constitucional una serie de Tratados Internacionales de Derechos Humanos en su art. 75 inc. 22 (en el mismo inciso se prevé la posibilidad de dotar de esa jerarquía, en el futuro a otros tratados, siempre de materia de derechos humanos y mediante el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de ambas cámaras del Congreso Nacional). Ello conlleva una diferente configuración del denominado bloque de constitucionalidad federal, en cuyo tope se encuentran la Constitución Nacional, en igual jerarquía normativa a estos tratados, por lo que se opera una ampliación del universo de derechos fundamentales, surgiendo con ello nuevas obligaciones por parte del Estado y la sociedad que deben garantizar la efectividad de los mismo. Por ende, los Tratados de Derechos Humanos son fuente del derecho municipal, en tanto de derechos fundamentales se trate, como de las obligaciones emergentes para su garantía de goce.

• Nacional:

Acorde a lo normado por el art. 31 de la CN, que contiene la cláusula de la supremacía constitucional, cuando se refiere a "las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso", hace referencia a tres tipos de leyes: las leyes nacionales locales, que rigen en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por ser la Capital Federal; las leyes nacionales federales, aquellas dictadas por el Congreso en virtud de los poderes delegados por las provincias al gobierno nacional; y las leyes nacionales comunes, que son las relativas al derecho común: códigos de fondo y normas complementarias (Robledo, 2010: 96). Se trata de normas dictadas por el Congreso en razón de así disponerlo la Constitución Nacional, y que vuelven operativas muchas de sus cláusulas y de sus contenidos.

• Las constituciones provinciales (CP):

Al adoptar nuestro país una forma de Estado federal, las constituciones provinciales legislan detalladamente todo lo referido a su régimen municipal

como competencia conservada, respetando lo preceptuado en el texto de la Constitución Nacional.

La Constitución de Catamarca, en la Sección Séptima Capítulo - Régimen Municipal, hace lo propio, regulando desde el art. 244 al 266 la materia propia acerca del tratamiento de los municipios en jurisdicción de la provincia, tema que se desarrolla en profundidad a lo largo de toda esta obra.

En el art. 244 se establece que la Constitución reconoce y garantiza en toda la población estable con más de 500 habitantes la existencia de un municipio como comunidad natural fundada en la convivencia y la solidaridad. Goza de autonomía administrativa, económica y financiera. Ejerce sus atribuciones conforme a esta Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten.

• Las leyes orgánicas municipales:

Las leyes orgánicas municipales son dictadas por las legislaturas provinciales en cumplimiento de lo dispuesto por las diferentes constituciones provinciales, por lo que su jerarquía es superior al resto de las leyes comunes. Estos instrumentos legales desarrollan las bases y principios fundamentales del régimen municipal provincial, alcanzando en su vigencia a las comunas, municipios y a aquellas ciudades que cuentan con Carta Orgánica municipal propia en vigencia.

Fuentes municipales

• Las cartas orgánicas municipales

Las cartas orgánicas son las normas de superior jerarquía en el gobierno municipal, dado que su origen se encuentra en el poder constituyente originario de tercer grado o nivel, que subyace en la soberanía popular de base más próxima que son nuestros núcleos urbanos. Sin embargo, no todos los asentamientos poblaciones cuentan con esta posibilidad, ya que las constituciones provinciales suelen exigir un piso en la cantidad de sus habitantes para gozar y ejercer este poder constituyente municipal.

Aquellos asentamientos menos poblados se rigen por las leyes orgánicas municipales, las que también aplican de manera supletoria en aquellos municipios con cartas orgánicas vigentes sobre aspectos no abordados por dicha norma.

Algunos autores llegan a catalogarlas como verdaderas constituciones locales, dado que se originan a partir de un poder constituyente de tercer grado, siempre respetando las normas nacionales y provinciales vigentes en la materia.

• Las ordenanzas, los decretos y resoluciones municipales:

Son fuentes jurídicas que se dictan en el ejercicio de la potestad legislativa y reglamentaria de gobernantes y autoridades locales.

Las ordenanzas configuran las normas jurídicas de mayor importancia a nivel municipal. Son leyes locales, por su formato, carácter de generalidad y aplicabilidad. Son sancionadas por los cuerpos deliberativos (Concejos Deliberantes) sobre asuntos de su propia competencia.

Por su parte, los decretos son actos jurídicos originados en la administración municipal y contienen mandatos generales que se aplican en un número indefinido de casos, de conformidad con la Constitución y las leyes. Pueden ser reglamentarios o de carácter dispositivo.

Finalmente, las resoluciones, al igual que los decretos, emanan del Ejecutivo municipal y también pueden tener su origen en autoridades inferiores. A su vez, este tipo de legislación municipal se puede subdividir en interna y externa. Las primeras suelen referirse a la organización y el procedimiento administrativo, la gestión financiera, actividad del personal municipal, cumplimiento y formalización de contratos administrativos, etc. En cuanto a las externas, dictadas fundamentalmente en ejercicio del poder de policía municipal, se orientan a limitar vía reglamentación el ejercicio de los derechos individuales. Así podemos ejemplificar la materia o sustancia de dichas legislaciones en temas como moralidad, uso de bienes públicos municipales, tributación, higiene pública, urbanismo, edificación, tránsito, planificación, ambiente, uso de suelos, etc.

Otras fuentes

• La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN):

La jurisprudencia de la CSJN reviste de gran importancia, pues permite aclarar el sentido y el alcance de un precepto constitucional. Bidart Campos (1989) afirma que el derecho judicial emanado de la Corte, en interpretación de la Constitución, acompaña como fuente que interpreta y aplica; la creación judicial se coloca al lado de la Constitución interpretada, porque es la misma Constitución que ha pasado por la interpretación judicial. Y es esa interpretación judicial de la Constitución la que integra la Constitución, con su máxima jerarquía dentro del derecho federal.

A través de sus fallos, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha ido moldeando los alcances y límites del derecho municipal y su convivencia con los otros órdenes gubernamentales de nuestro Estado federal, constituyendo así fuente importante del derecho municipal.

• La jurisprudencia de las Cortes o Tribunales Superiores Provinciales:

Conforme surge de la mayoría de los textos constitucionales provinciales de nuestro país, le compete a la Corte o Tribunal Superior de Justicia provincial el entender en los denominados conflictos municipales; por lo tanto, los fallos recaídos como decisorios de esos conflictos, ya se trate sobre la interpretación de la Constitución provincial o de la legislación municipal, constituyen fuente de la que se nutre el derecho municipal argentino.

• La jurisprudencia de los tribunales supranacionales de derechos humanos:

El más importante de los tribunales supranacionales de derechos humanos es la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), organismo con

autonomía funcional que ejerce como instancia definitiva el control de convencionalidad y a cuya jurisdicción se ha sometido nuestro país. Las fuentes regionales e internacionales son de influencia importante en el orden municipal. Los sistemas jurídicos ya no son cerrados, sino que trascienden las fronteras de los Estados. Frías expresa que la globalización nos exige ser a la vez provincianos y cosmopolitas, parados en diagonal, con una pierna en nuestro medio local, entre nuestros afectos e intereses próximos y otra pierna en cualquier parte del mundo (Hernández, 2011).

- La costumbre:

Es fuente inmediata del derecho municipal, porque entre los vecinos y la costumbre no existen intermediarios. La costumbre jurídica o norma consuetudinaria es la regla general de conducta dada por una repetición de hechos constantes y que es asentida por la comunidad toda, y que consiste en observar de manera uniforme una regla determinada que es practicada de modo permanente a lo largo del tiempo, y que a conciencia colectiva se torna obligatoria y debe ser respetada. La costumbre es un hecho social en sí, y la norma consuetudinaria es un hecho a posteriori. El carácter social de la costumbre le da una presión normativa y las sanciones de la sociedad, que otros hábitos no lo tienen (Robledo, 2010: 108).

- La doctrina:

Las opiniones vertidas por los juristas en materia de derecho político, constitucional y derecho municipal representan una fuente de destacada importancia y trascendencia que, si bien son reflexiones no vinculantes, al momento de resolver cuestiones de materia municipal se tienen en cuenta y aportan claridad en las definiciones. Los especialistas y estudiosos del derecho municipal con sus abordajes y aportes van construyendo el estado actual de la materia.

- Los principios generales del derecho:

Cuando no se encuentran las respuestas en el ordenamiento jurídico municipal positivo vigente, subsidiariamente se atiene a las costumbres jurídicas aplicables y a los principios generales del derecho. Su utilización es idónea para determinar los alcances, el sentido o significación de los preceptos normativos legales, permitiendo al operador jurídico la interpretación, aplicación e integración del derecho en cada caso concreto. Los principios generales del derecho constituyen el fundamento de la totalidad del ordenamiento jurídico. Estos son anteriores a él, lo informan y estudian éticamente (Robledo, 2010: 118).

Bibliografía consultada

Brügge, J. y Mooney, A. (1998), *Derecho Municipal Argentino. Aspectos Teóricos y Prácticos, 2da edición actualizada*. Editor Francisco Ferreyra.

Hernández, A. (1997), *Derecho Municipal. Tomo 1.* Editorial Depalma.

Korn Villafañe, A. (1951), *Derecho Constitucional Argentino.* Ediciones Nuevo Destino.

Longhi, L. (1945), *Derecho constitucional argentino y comparado. Tomo I.* Editorial Depalma.

Robledo, F. (2010), El derecho municipal. En Zarza Mensaque, A. y Barrera Buteler, G. (dir). *Introducción al Derecho Municipal.* Editorial Advocatus.

Zarza Mensaque, A. y Barrera Buteler, G. (dir) (2010), *Introducción al Derecho Municipal.* Editorial Advocatus.

Zavalía, C. (1941), *Tratado de derecho municipal. Compilación de antecedentes.* Editorial Kraft.

2. Evolución histórica y sociológica del municipio en la Argentina. Naturaleza jurídica. Fines del gobierno municipal. El régimen municipal en la Constitución de 1853

Constanza Martínez

Según Barrera Buteler (2010: 7), el municipio es una comunidad urbana local, jurídica y políticamente organizada dentro de una organización política y jurídica superior. A continuación, en su obra el autor va desmembrando el concepto y desarrolla cada uno de los elementos que se incluyen en la definición:

a. Base sociológica: es una agrupación natural que surgió de manera espontánea y se muestra como el resultado de la convivencia urbana, es decir de la convivencia en la ciudad, pues las características de la vida urbana generan un tipo de relaciones que se diferencian claramente de las que conforman la vecindad rural; hay interdependencia más marcada entre vecinos, mayor necesidad de regular el ejercicio de los derechos y necesidades colectivas para satisfacer, constituyendo relaciones de "estrecha vecindad".
b. Base territorial: pues el municipio se asienta en un ámbito físico, se habla de comunidad local porque en el municipio la comunidad convive en un territorio fijo, la necesidad de satisfacción de necesidades comunes a través de servicios de transporte, energía o higiene urbana, por ejemplo, determinan que la localización sea importante para que una autoridad común se ocupe de las necesidades de los vecinos.
c. Autosuficiencia: el municipio debe poder bastarse a sí mismo para cumplir sus fines, es decir, debe poder contar con los medios para cumplir con las funciones y prestar los servicios del gobierno local.

d. Organización jurídico política inserta en una superior: esta comunidad de personas, como ya dijimos, exige la existencia de una autoridad para la consecución de sus fines. Para que exista municipio a esa autoridad la debe ejercer la propia comunidad a través de una organización jurídico política propia y dentro del marco de una organización jurídico política superior, por ejemplo, el Estado. En relación con este recaudo, la mayor parte de la doctrina señala que el origen del municipio está en la alianza que trababa Roma con algunas ciudades conquistadas (*foederati* o *socii*), que conservaban sus instituciones locales, aunque recibían ciertas órdenes de las autoridades romanas ante las que sus magistrados debían rendir cuentas y pagaban impuestos. El origen del municipio desde el punto de vista jurídico presume esencialmente un acto de voluntad de la organización jurídica superior que en la actualidad es el Estado, que asume la existencia de una comunidad urbana local con capacidad para gestionar por sí misma sus propios intereses que, por naturaleza, reclama un ámbito de justa autonomía, la reconoce y la regula jurídicamente, asignándole un conjunto de atribuciones y responsabilidades. De ahí que parece forzoso adherir a la postura de quienes sostienen que el Estado no "crea" al municipio, sino que se limita a "reconocerlo" (Barrera Buteler, 2010: 7-13).

En ese sentido, Rosatti (1997: 13) sostiene que es necesario aclarar que no se trata de un mero reconocimiento fáctico sino de un "reconocimiento atributivo", en tanto "reconocimiento significa aceptación de algo dado" y "atributivo implica asignación de consecuencias que la realidad dada no poseía".

Fines del gobierno municipal

El fin del municipio es el bien común de la sociedad local, es decir, es el bien de todos y cada uno de los vecinos. El fin estatal es común y es público porque la acción del Estado debe proponerse el bien de todos los habitantes; es un bien superior, distinto del propio e individual. Este concepto del bien común como fin del Estado sirve para caracterizar el fin del municipio. La diferencia entre ambos está en el ámbito social en que actúa la institución municipal, ceñida a lo local, y esto define el fin del municipio como el bien común de la sociedad local.

El fin del municipio es permanente, pero está determinado circunstancialmente por razones políticas, históricas y económicas de prudente merituación en el obrar práctico de los conductores de la comunidad política. Hay una correspondencia entre fin y funciones, pues las funciones del municipio tienen como objetivo el bien común de todos (fin del municipio).

Hernández (2003) cita al jurista español Antonio Bellver Cano, que en su obra *Teoría del Municipio* efectuó la siguiente clasificación de sus fines:

1a. categoría: fines conservatorios, referidos a su propia existencia, continuidad y conservación como organización.

2a. categoría: fines referentes a las personas: a) de seguridad, y b) de comodidad. En la primera clase se halla todo lo relativo a la policía urbana y rural, y en la segunda se condensa casi toda la gestión de gobierno municipal en cuanto a obras y servicios públicos.

3a. categoría: fines respecto de los bienes y trabajo. Ayuda de los preceptos generales de las leyes. Se trata de otra porción de fines especiales vinculados a la construcción y conservación de caminos vecinales y al trabajo agrícola. También incluye la municipalización de servicios.

4a. categoría: fines en cuanto al territorio, que comprenden su conservación, distribución y delimitación, así como la agregación y segregación de fracciones del territorio municipal.

5a. categoría: fines con respecto al Estado y sus divisiones administrativas, referidos a sus relaciones y delegaciones, que son indeterminables a priori, y que se vinculan con la ciencia de la administración del Estado.

6a. categoría: fines con respecto a la región, que completan los fines *ad extra* comenzados en la categoría anterior y mediante los cuales se vincula con municipios que también integran la región, para el desarrollo de la economía, arte y empresas comunes.

Evolución del municipio en la Argentina

El origen de los municipios argentinos es simultáneo a la conquista, pues los conquistadores al fundar la ciudad delimitaban su jurisdicción incluyendo al recinto urbano y la zona rural circundante y procedían a la constitución del Cabildo, dando así una base jurídica al núcleo urbano, que se asentaba en la costumbre y en las ordenanzas sancionadas por cada gobierno municipal.

Los cabildos indianos no tuvieron carácter popular, estando integrados por la aristocracia local, pero con el correr del tiempo fue cambiando su composición social, ya que a principios del siglo XVII los vecinos accedieron a los cargos concejiles.

Durante el reinado de Felipe II se introdujo el sistema de venta de ciertos cargos al mejor postor en subasta pública sujeta a confirmación real, con el objeto de obtener recursos financieros para el exhausto tesoro. Este sistema perturbó la organización de los cabildos, no solo por la escasa capacidad de quienes adquirían estos oficios, sino también porque los sometió a un indecoroso y contraproducente mercado de precios, que alcanzó elevadas cifras en las ciudades importantes del imperio, pero que no encontró postor alguno en otras secundarias, como Buenos Aires en el siglo XVII y aún después, lo que obligó, en este último caso, a disponer que las designaciones efectuadas no pudiesen ser rechazadas por los interesados (Tau Anzoátegui y Martiré, 1981: 84).

En 1776, por orden del monarca Carlos III, se creó el Virreinato del Río de la Plata y posteriormente las Intendencias. El intendente era nombrado directamente por el rey y tenía a su cargo las funciones de "hacienda, justicia, guerra

y policía, el fomento económico y progreso material, impulso a la agricultura y ganadería, protección de la industria, minería y comercio, construcción y conservación de caminos, puentes, seguridad y asistencia al tránsito de caminantes y transportes, aliento del mejoramiento edilicio, persecución de vagos", etc. (Tau Anzoátegui y Martiré, 1981; Losa, 1991).

Con posterioridad a la Revolución de Mayo, entre 1813 y 1814, se crearon nuevas provincias sobre la base de las antiguas Intendencias, las que debían ser regidas por gobernadores intendentes designados por el gobierno central.

Luego, con la intervención de Rivadavia, entonces ministro, se adoptó un modo de organización basado en el modelo europeo que no contemplaba la descentralización territorial. En 1821, envió un proyecto de decreto para suprimir los cabildos bonaerenses porque no tenían una función real y efectiva, y luego las provincias imitaron este accionar.

El Cabildo, dice Daña Montaño (1963: 14), ni por su origen y composición, ni por su actuación, fue una institución democrática y menos popular. La variante que sufrió a consecuencia de los acontecimientos de la Revolución de Mayo, en este y otros aspectos de su vida, no puede cargarse al haber de la institución sino a las circunstancias en que se produjeron.

La historia del Cabildo generó también una división en la doctrina. Por un lado, los que aseguran que el Cabildo es el antecedente inmediato del municipio y por el otro, los que dicen que no existe tal vínculo.

Rosatti (2020: 66), sintetiza cuáles son esas posturas:

> José R. Dromi: "Desde un enfoque histórico los cabildos coloniales fueron los intérpretes más fieles del sentir popular, dando incipiente pero concreta participación a los vecinos. En el cabildo se encuentra la raíz histórica del gobierno local desde la época de la colonia, experimentando, a través de la evolución institucional, diversas modificaciones, pasando sus funciones primero a las 'Jefaturas de Policía' y, con la organización nacional, al 'municipio' que asume aquellas funciones de interés local, como presupuesto vital del sistema federal y de la democracia".
>
> Tomás D. Bernard: "Los cabildos constituyeron [...] una efectiva y cierta descentralización política. Sus 'cincuenta brazos' suponían 'gobierno' y 'poder' en el ancho marco de su jurisdicción y competencia; es decir, los Cabildos eran más que una mera desmembración administrativa o burocrática; ejercían formas concretas de gobierno comunal".
>
> Rafael Bielsa: "Así como el concejo medieval surgió de las ruinas del municipio romano, y de él el ayuntamiento español, así también los municipios argentinos 'descienden' de los antiguos cabildos coloniales, trasplantados, en germen, de la madre patria".
>
> La Comisión II de la IX Conferencia Nacional de Abogados (San Francisco, Córdoba, octubre de 1979) aprobó una resolución en la misma línea: "Por ello, proponemos reconocer la raíz histórica del gobierno local desde la época de la colonia, que experimenta a través de la evolución institucional diversas

> modificaciones, pasando por el Cabildo y las Jefaturas de Policía, y recién con la Organización Nacional logra jerarquía constitucional a través del Municipio, como presupuesto vital del Sistema Federal y de la Democracia".
>
> Es representante del criterio que vincula al Cabildo con la provincia Antonio Hernández (h): "A esta altura [se refiere hacia 1819], los cabildos se habían transformado en juntas de representantes, o sea, verdaderas legislaturas provinciales, evidencia de la fuerza histórica de la institución y de la necesidad de su existencia, que supervivió a los cambios revolucionarios".

Asimismo, Rosatti (2020) expone su propia postura afirmando que la muerte prematura y la frustrada exhumación del Cabildo-institución hace cierta la conclusión de Dana Montaño:

> (...) no tenía raíces con vitalidad o era una institución caduca e ineficaz. En todo caso, consideramos erróneo intentar descifrar la competencia del municipio de hoy a partir del Cabildo de ayer, ya que, si se tratara del restablecimiento de las antiguas municipalidades con sus atribuciones, prerrogativas y restricciones según las leyes españolas, sería preciso suprimir las legislaturas que hacen doble juego en algunos puntos y cuya presencia no sospechó la legislación española.

Un largo período de anarquía y congresos constituyentes frustrados transcurrió desde la Declaración de la Independencia hasta la sanción de la Constitución Nacional de 1853/60, que en relación con los municipios estableció: "Cada provincia dictará para sí una Constitución (...) 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".

El término "régimen municipal", postreramente incluido por insistencia tenaz del convencional constituyente por la Provincia de Córdoba Juan del Campillo, fue lo que dividió a la doctrina en torno a la naturaleza jurídica del municipio.

El régimen municipal en la Constitución de 1853 y la naturaleza jurídica del municipio

Siguiendo a Abalos (2014), la Constitución de 1853/60 se refiere al municipio como institución en el art. 5, al decir que las constituciones provinciales deben asegurar el régimen municipal, conforme a que es una de las condiciones para que el Gobierno federal les garantice el goce y ejercicio de sus instituciones.

Señala Barrera Buteler (2010: 55) que:

> Tal condición no se encontraba consignada en el proyecto de Alberdi, aunque éste en sus escritos reconociera explícitamente la importancia de las municipalidades en la Argentina, como se ha expresado precedentemente.

Esta frase fue redactada por el constituyente cordobés Juan del Campillo, siendo luego aprobada por la Convención Constituyente sin discusión alguna. Tampoco existen en los debates, elementos de juicio que nos permitan conocer el pensamiento auténtico del legislador. Por otra parte, el texto constitucional no vuelve con posterioridad a hacer referencia a las municipalidades como instituciones, circunstancias que han aparejado frecuentes controversias en la doctrina tendientes a caracterizar la naturaleza del municipio argentino y, por ende, determinar su carácter autonómico o autárquico.

La interpretación de la cláusula dividió a la doctrina argentina. Podemos encontrar tres corrientes:

- La primera y mayoritaria interpreta que la cláusula del art. 5 ampara la autonomía del municipio y que, al hablar de régimen, se refiere a régimen político, por lo que se concibe al municipio como una entidad de derecho público, políticamente descentralizada y autónoma. Para reforzar esta tesitura, los autores utilizan la norma del art. 33 del Código Civil de Vélez Sarsfield que consideró a los municipios como personas jurídicas de existencia necesaria (Bidart Campos, 1997: 165).
- La segunda, principalmente defendida por los administrativistas, considera que el municipio es una entidad autárquica puesto que no tenía prerrogativas propias desde su origen, por lo que antes de la Reforma de 1994, según esta postura, los únicos entes autónomos eran las provincias. Bielsa (1962) expuso que los municipios eran delegaciones de los gobiernos provinciales y que todas sus competencias y atribuciones se hallaban determinadas en las leyes que regulan su funcionamiento. Cassagne (1993) nos dice que, desde la perspectiva del derecho administrativo se ha sostenido (sin desconocer su raíz política), que las atribuciones de los municipios son meramente administrativas, ya que el art. 5 de la Constitución Nacional no asegura la autonomía municipal, sino su régimen, siendo correcta la afirmación de la Corte en cuanto estatuye que son delegaciones de los poderes provinciales que resultan incompatibles con la idea de autonomía, ya que autonomía, por definición, es darse su propia ley.
- La tercera corriente, que se ubica en el medio de las dos antes mencionadas, dice que la norma del art. 5 no exige a las provincias a que aseguren un determinado régimen, sino que deja librado a las provincias a que lo definan como autónomo o autárquico.

Abalos (2003) cita a Hernández exponiendo que, si bien el autor concibe a los municipios como autónomos, también considera que esa autonomía es distinta a la provincial, porque se encuentra inserta en una entidad política

superior: la provincia. Por eso, el autor citado habla de una autonomía municipal distinguiendo, a su vez, entre la plena y la semiplena, donde la primera se caracteriza por contar con las fases institucional, política, administrativa y financiera, mientras que en la segunda no se da el primer aspecto.

Tal como desarrollaremos más adelante, fue la reforma de 1994 la que trazó los alcances y límites de la autonomía municipal y definió con claridad y precisión la naturaleza institucional de los municipios, ajustando nuestro texto constitucional a las tendencias globales orientadas a empoderar a las instancias subnacionales de gobierno y hacerlas depositarias de manera creciente de nuevas competencias y funciones.

Bibliografía consultada

Abalos, M. G. (2003), *El régimen municipal argentino, después de la Reforma nacional de 1994,* Revista Cuestiones Constitucionales, Núm. 8.

Bidart Campos, G. (2000), *Tratado elemental de derecho constitucional, Tomo 1.* Ediar.

Bielsa, R. (1989), *Principios de régimen municipal. 3° Edición*. Editorial Abeledo Perrot.

Cassagne, J. C. (1993), *Derecho administrativo*, 4ta. edición. Editorial Abeledo Perrot.

Fuentes, G. (2019), *El Municipio Argentino y su consagrada autonomía. A veinticinco años de la Reforma Constitucional*. Publicado en: LA LEY 03/12/2019, 1, LA LEY 2019-F, 875.

Hernández, A. M. (2003), *Derecho municipal: parte general*. Universidad Nacional Autónoma de México.

Rosatti, H. (2020), *Tratado de Derecho Municipal, 5ª edición actualizada.* Editorial Rubinzal Culzoni.

Rosatti, H. (1997), *Tratado de derecho municipal*, *2a. edición.* Editorial Rubinzal Culzoni.

Spota, A. (2001), *Ensayo sobre el artículo 123 de la Constitución Nacional y la autonomía de los municipios*, Publicado en: LA LEY2001-E, 946 - Derecho Constitucional - Doctrinas Esenciales Tomo II, 189, Cita online: TR LALEY AR/DOC/12905/2001.

Zarza Mensaque, A. y Barrera Buteler, G. (2010), *Introducción al Derecho Municipal.* Editorial Advocatus.

3. La autonomía municipal. Los debates y la jurisprudencia de la Corte

Luis A. Andraca

El art. 5 de la Constitución Nacional histórica de 1853 dedica sólo un párrafo para referirse al municipio como institución, estableciendo que:

> 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 de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

Es decir que impone como condición para garantizar a las provincias el goce y ejercicio de sus atribuciones la obligación de que en sus constituciones se asegure el régimen municipal. Sin embargo, y como se anticipó en apartados anteriores, lamentablemente no fijó los caracteres y alcances del citado régimen, generándose dos miradas contrapuestas sobre si los municipios eran meras descentralizaciones administrativas de los gobiernos provinciales o, por el contrario, verdaderas entidades políticas con autonomía, controversia que duró más de un siglo.

El debate acerca de la naturaleza de los municipios podría ser sintetizada en la dualidad entre autonomía o autarquía municipal, ignorando quienes defienden esta última posición el carácter histórico de nuestros municipios y ciudades y la preexistencia en ellos de instituciones jurídicas y de gobierno a lo largo de las provincias.

En defensa de la autonomía municipal, Bidart Campos (1989: 165) afirma que:

> El estatuto máximo incorpora al orden constitucional argentino la realidad municipal bajo forma de régimen, es decir, de ordenamiento político, de gobierno local, con independencia y autonomía dentro de los Estados federados. Para este autor, el municipio no nace como un desglose de competencias provinciales para fines puramente administrativos, sino como poder político autónomo por inmediata operatividad de la Constitución nacional. El sistema de valores y creencias republicano, democrático y la forma federal de Estado requieren la existencia de municipios autónomos en provincias autónomas, como lo señalaron con acierto Esteban Echeverría, José Manuel Estrada, Ángel Bulina, Arturo M. Bas y Salvador Dana Montaño, entre muchos otros.

La autonomía es una voz que proviene del griego y significa la posibilidad de darse la propia ley. Para Marienhoff (1990) denota siempre un poder de legislación.

Dana Montaño define a la autonomía como una cualidad específica de la corporación, que la distingue de otras corporaciones: su capacidad de gobierno propia y, con más precisión, su facultad de organizarse, en las condiciones de la ley fundamental, de darse sus instituciones y de gobernarse por ellas con prescindencia de todo otro poder (en Hernández, 2011).

Entendiendo a la autonomía como una posibilidad dentro de un Estado de la que pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades para regir sus intereses peculiares de su vida interior mediante normas y órganos de gobierno propios, de ello se desprende que en la autonomía existe también una noción de subordinación a un ente superior que, en el supuesto de no cumplimiento de ciertos requisitos o condiciones, lo autoriza a intervenir.

Dentro de las voces que niegan el atributo de la autonomía de nuestros municipios, Bielsa (1930: 52) señala que se ha impuesto a las provincias el deber de asegurar el régimen municipal, y las provincias al dictar las leyes orgánicas de municipalidades, etc., que han establecido, no la autonomía municipal, sino y más bien un régimen de descentralización administrativa que constituye la autarquía territorial, concepto que responde a la definición que la Corte Suprema ha dado al decir que las municipalidades no son más que delegaciones de los poderes provinciales, circunscritas a fines y límites administrativos que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial. Acompañan la mirada de Bielsa reconocidos administrativistas como Marienhoff, Villegas Basavilbaso, Fiorini, Diez, y otros.

Marienhoff (1990: 1012) define a la persona autárquica como toda persona jurídica pública estatal que, con amplitud legal para administrarse a sí misma, cumple fines públicos específicos. Dromi, por su parte, señala que los entes autárquicos son personas jurídicas públicas estatales, exclusivamente administrativas, es decir, entes descentralizados con funciones administrativas o en gestión de servicios públicos.

Una tercera postura, considerada intermedia, sostiene que el art. 5, que venimos comentado, no obliga a las provincias a asegurar un régimen municipal autónomo o autárquico, sino que deja esta caracterización al arbitrio de la Constitución o norma provincial. Participan de esta opinión, entre otros, Joaquín V. González, Bianchi, Castorina de Tarquini, etc., aunque debe señalarse que la misma es una postura minoritaria.

La reforma constitucional de 1994, con la inclusión del art. 123, termina cerrando este debate al señalar que "cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero". Esta definición constitucional se ampara en valiosos antecedentes del constitucionalismo provincial y de la doctrina especializada, clausurando definitivamente el debate acerca de la naturaleza jurídica del Estado local, estableciendo la obligación de las provincias de asegurar la autonomía municipal, quedando claro que el término "asegurar"

refiere a algo que ya existe, y reafirmándose el concepto de municipio como una institución natural y necesaria, basada en relaciones de vecindad, con un sustrato histórico y político incuestionable, orientado a garantizar el bien común de la sociedad local.

Corresponde seguidamente el análisis sobre el significado del alcance y contenido de la autonomía en cada uno de sus órdenes, de acuerdo a las previsiones del art. 123.

Con respecto al *orden institucional,* el mismo supone la posibilidad del dictado por parte del municipio de su propia Carta Orgánica. Hernández (2003: 345) señala que las provincias podrán o no categorizar sus municipios para que tengan autonomía municipal plena, o autonomía municipal semiplena, reiterando nuestra opinión afirmativa sobre esta cuestión, agregando que un buen régimen municipal debe tener presentes las distintas infraestructuras sociológicas sobre las que se asientan los municipios y, en consecuencia, que es difícil que los más pequeños puedan afrontar la sanción de su propia Carta Orgánica.

Son diferentes los criterios y las cifras para el reconocimiento de la institución municipal autónoma seguidos por las diferentes provincias. Esto es propio de nuestra organización federal y de la realidad disímil de nuestro extenso territorio. También pueden diferir en el alcance y contenido de las cartas orgánicas, y si pueden estas estar sujetas a la revisión del Poder Legislativo provincial (autonomía semiplena). La mayor parte de la doctrina sostiene el criterio de que la constitucionalidad de una Carta Orgánica solo pueda ser resuelta por el tribunal superior o Corte Suprema de cada provincia, y que los requisitos exigidos para su sanción sean lo suficientemente razonables para acrecentar —y no recortar— los márgenes de autogobierno locales y el diseño de instituciones genuinamente basadas en los lazos de proximidad.

Sobre el *aspecto político* de la autonomía municipal, la misma entraña la base popular, electiva y democrática de la organización y gobierno comunal. Deben asegurar los principios republicanos, dando un amplio alcance y contenido en esta materia. Pueden existir diferentes formas de gobierno local que consoliden los valores republicanos y de la democracia participativa (Hernández, 2003: 346).

En cuanto a la *dimensión administrativa* de la autonomía, también es extenso el margen de apreciación provincial sobre su alcance y contenidos en las provincias, por cuanto la materia comprende cuestiones tales como los servicios públicos, obras públicas, poder de policía, organización administrativa, entre otros, para lo cual debe contar con la planta de personal, designarla y removerla. En definitiva, la misma importa la posibilidad de la prestación de los servicios públicos y demás actos de administración local, sin interferencia alguna de autoridad de otro orden de gobierno (Hernández, 2003: 346).

En referencia al *aspecto económico y financiero* de la autonomía local destacamos la opinión de Hernández (2003: 347), quien sostiene su interpretación sobre el carácter "originario" de los poderes tributarios municipales, por cuanto

estamos ahora indiscutiblemente ante un orden de gobierno autónomo que surge de la ley suprema. Dicho poder tributario municipal comprende la clásica tripartición de "impuestos", "tasas" y "contribuciones", ampliamente adoptada en las constituciones provinciales. Ante la complejidad de los problemas tributarios, requieren una adecuada coordinación interjurisdiccional, a los fines de evitar las dobles o triples imposiciones.

Con respecto a la crítica situación financiera que soportan los gobiernos locales del país, Hernández (2003: 347) insiste en que para esto también resulta necesario el cumplimiento de los mandatos de la ley suprema sobre la ley-convenio de coparticipación impositiva, que permita a los gobiernos locales ser socios y promotores del desarrollo económico, social e integral humano junto a los otros órdenes estatales. En definitiva, comprende la libre creación, recaudación e inversión de las rentas para satisfacer los gastos del gobierno propio y satisfacer sus fines, que no son otros que el bien común de la sociedad local.

En lo referente al segundo aspecto, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en un primer momento, sostuvo la autonomía municipal, resaltando la tradición hispano-colonial de su origen (Fallos", t. 171, p. 79) y expresando que los mismos eran gobiernos o poderes dotados de parte de la soberanía popular para el régimen de las localidades (Fallos", t. 5, p. 284, y t. 13, p. 117).

Con posterioridad, la Corte lamentablemente se aparta de esta buena doctrina, dado que en la mayor parte del siglo XX se inclinó por la interpretación de la naturaleza municipal como un ente autárquico, postura expuesta por vez primera en el precedente *Ferrocarril del Sud c. Municipalidad de La Plata*, de 1911, donde expresara que las municipalidades no son más que delegaciones de los poderes provinciales, circunscritas a fines y límites administrativos que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación, para lo cual ejercen también facultades impositivas y coextensivas en la parte del poder que para este objeto le acuerdan las constituciones y leyes provinciales en uso de un derecho primordial de autonomía (Fallos, t. 113, p. 282, y t. 123, p. 313). En esta línea de pensamiento, dijo más adelante la Corte que las municipalidades no son entidades autónomas, ni bases del gobierno representativo, republicano y federal ("Fallo", t. 194, p. 111).

Esta posición fue sostenida por el tribunal en diversos casos durante más de ochenta años, coexistiendo con las interrupciones del orden democrático que se sucedieron en la Argentina desde 1930 hasta el retorno democrático de 1983.

Recién en marzo de 1989 el alto tribunal receptó los valiosos aportes doctrinarios del constitucionalismo provincial al resolver el caso *Martínez Galván de Rivademar, Angela c/Municipalidad de Rosario,* en donde da vuelta su postura, pronunciándose a favor de la autonomía municipal y señalando las diferencias de los gobiernos municipales con los entes autárquicos (conf. considerando 8, 9, 10 y 11, Fallos 312: 326), fallo que contó con el voto unánime de los ministros Caballero, Belluscio, Fayt, Petracchi y Bacqué.

El dictamen de la procuradora fiscal sostenía que de ningún modo podría ser afirmado con carácter uniforme para todo el territorio de la Nación el concepto de autarquía municipal, ya que a partir de 1957 diversas constituciones provinciales habían consagrado el criterio de la autonomía de sus municipios, que puede ser plena, cuando se los faculta a dictar sus propias cartas orgánicas, o semiplena, cuando no alcanza esa atribución (Hernández, 2003: 338).

En el fallo *Rivademar,* la Corte afirma que resulta oportuno revisar las posturas a favor de la autarquía que venía sosteniendo. Hernández (2003: 338) sintetiza los argumentos expuestos en el considerando octavo del fallo. Destaca que:

> (...) mal se avienen con el concepto de autarquía diversos caracteres de los municipios, tales como su origen constitucional frente al meramente legal de las entidades autárquicas. Por otra parte, la existencia de una base sociológica constituida por la población de la comuna, que no se encuentra en las entidades autárquicas. Otro argumento es la imposibilidad de supresión o desaparición de los municipios, dado que la Constitución asegura su existencia, lo que tampoco ocurre con los entes autárquicos. El carácter de las ordenanzas municipales, como legislación local, frente al de resoluciones administrativas de las emanadas de las autoridades de las entidades autárquicas. El carácter de personas jurídicas de derecho público y de carácter necesario de los municipios (art. 33, del Código Civil vigente), frente al carácter contingente de los entes autárquicos. También el alcance de sus resoluciones, que comprende a todos los habitantes de su circunscripción territorial, y no sólo a las personas vinculadas, como en las entidades autárquicas. También se advierte acerca de la posibilidad de creación de entidades autárquicas por parte de los municipios, ya que no parece posible que una entidad autárquica cree a otra entidad autárquica dependiente de ella. Por último, la elección popular de sus autoridades, inconcebible en las entidades autárquicas.

En el considerando nueve la Corte ratifica la necesidad de un régimen municipal que las provincias deben garantizar por imposición del art. 5 de la Constitución Nacional, y de ello deviene que las leyes provinciales no puedan privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido.

Si bien la Corte no se expide expresamente en favor de la autonomía, es contundente al precisar las marcadas diferencias de los municipios con las entidades autárquicas, y al reafirmar que tienen existencia necesaria y que las provincias tienen que reconocerles las "atribuciones mínimas para el desempeño de su cometido".

Este fallo es un hito en la lucha por la autonomía municipal, dado que el más alto tribunal la admitió en forma explícita, además de hacer referencia a su distinción entre plena y semiplena, y de explicitar las agudas diferencias entre un municipio y una persona autárquica (Hernández, 2003: 339).

Este antecedente, juntamente con las constituciones provinciales que ya reconocían la autonomía municipal, los debates sostenidos en el Consejo para la

Consolidación Democrática y una rica doctrina favorable constituyen precedentes ineludibles para la consagración de la cláusula de la autonomía municipal en la reforma constitucional de 1994, en donde el nuevo art. 123 vino a complementar, aclarar y ampliar sustantivamente la escueta referencia contenida en el art. 5.

Luego de la reforma, y a través distintos fallos (*Ponce c/ prov. de San Luis* de 2005, *Intendente de La Rioja c/ prov. de La Rioja*, de 2014, entre muchos otros) nuestro máximo tribunal reafirma sus opiniones acerca del alcance y validez del instituto constitucional y de su necesaria vigencia en todo el territorio nacional.

La autonomía municipal en el constitucionalismo provincial

La autonomía municipal en la Argentina tiene sus orígenes en el constitucionalismo provincial y está estrechamente unida al federalismo. Dos precedentes de importancia en esta materia son las constituciones provinciales de Santa Fe de 1921 y Córdoba de 1923 que, adelantándose a su tiempo, ya tenían previsiones acerca de la posibilidad de la sanción de una Carta Orgánica municipal, en reconocimiento de un poder constituyente de tercer grado residente en los gobiernos municipales.

Abalos (2013) afirma que los procesos de reformas constitucionales provinciales previos a la reforma de 1994 muestran diferencias en el tratamiento de los distintos aspectos de la autonomía municipal, con respuesta propia a las respectivas realidades provinciales, conforme a la siguiente clasificación.

En primer término, podemos distinguir las constituciones provinciales que no reconocen la autonomía local en el orden institucional, es decir, los municipios no poseen capacidad de dictarse su propia Carta Orgánica, sin perjuicio de ostentar autonomía en los demás ámbitos como el político, el administrativo, el económico financiero, aunque con matices. En este grupo podemos incluir actualmente a las constituciones de Mendoza, Santa Fe y Buenos Aires, las cuales confieren al Poder Legislativo provincial la facultad de dictar la ley orgánica que regirá a los municipios. No obstante haberse modificado después de la reforma de 1994, la Constitución de Buenos Aires mantiene en cuanto al régimen municipal disposiciones vetustas que rigen el territorio más amplio y poblado del país.

En segundo término, existen tres provincias que reconocen la autonomía municipal condicionada, limitada o restringida; en estos casos, se reconoce la autonomía institucional de los municipios, pero con distintos condicionamientos ligados al Poder Legislativo provincial. En este grupo figura la Constitución de Neuquén (1957/94/06), la que dispone que los municipios de primera categoría dictarán sus respectivas cartas orgánicas (art. 275), pero establece que dichas cartas y sus reformas posteriores serán remitidas a la Legislatura, la que podrá formular observaciones en un plazo no mayor de 90 días de tomado estado parlamentario, las que serán comunicadas a la Convención Municipal. También las constituciones de Chubut (1994) y Salta (1986/98) condicionan la eficacia de las cartas municipales y de sus reformas a la aprobación de la Legislatura a los

efectos de su compatibilización, que tiene como plazo máximo el de 120 días, transcurrido el cual quedarán automáticamente aprobadas. Especial es el caso de la de Tucumán (2006), que supedita el dictado de la Carta Orgánica a la convocatoria a convencionales constituyentes que hará el Poder Legislativo provincial.

Este reconocimiento de autonomía limitada o condicionada es un claro recorte a las posibilidades de los gobiernos municipales de ejercer en plenitud su autogobierno. Creemos que solamente los tribunales supremos de cada provincia deben tener la atribución de resolver conflictos de interpretación acerca de la adecuación de las cartas orgánicas municipales a la legislación provincial y nacional, como resguardo de sus potestades autonómicas.

Finalmente, reconocen la autonomía municipal plena las 16 constituciones restantes: Misiones (1958/64), San Juan (1986), La Rioja (1986/98/02), Jujuy (1986), San Luis (1987), Córdoba (1987/01) (24), Catamarca (1988), Río Negro (1988), Formosa (1991/03), Tierra del Fuego (1991) (25), Corrientes (1993/2007) (26), La Pampa (1994), Chaco (1994), Santa Cruz (1994/98), Santiago del Estero (1986/97/2005) y Entre Ríos (2008), las cuales atribuyen a algunos municipios, en general a los denominados de primera categoría, la facultad de dictar su propia Carta Orgánica, sin perjuicio de reglar también la autonomía en los demás órdenes (político, administrativo, económico financiero) (Abalos, 2013).

El balance de la recepción del art. 123 de la CN por el constitucionalismo provincial es relativamente positivo, aunque queda pendiente su reconocimiento e institucionalización en tres de los distritos en donde reside más del 50 por ciento de la población del país, como son Mendoza, Santa Fe y la enorme y populosa Provincia de Buenos Aires.

Otro tema complejo es el del adecuado financiamiento de los gobiernos municipales en el país. Existen allí muy diferentes abordajes por distritos en cuanto a la distribución de competencias, de potestades tributarias y de porcentajes de recursos a coparticipar en el eje provincia-municipios. Ello genera, vía desfinanciamiento, un paulatino vaciamiento de la autonomía municipal que ha sido y es denunciada por diversidad de actores académicos, políticos y de las propias administraciones locales.

La consecuencia de este proceso de desfinanciamiento de la mayor parte de los gobiernos locales del país genera una crisis de sentido del municipio, frente a las crecientes demandas de la ciudadanía. La calidad, alcance y regularidad de los servicios públicos que brinda, la eficacia y eficiencia de las diferentes agencias u oficinas municipales y el rol del gobierno local como promotor del desarrollo económico y social se ven claramente condicionados por la anemia de recursos, llevando de manera indeseada a que los municipios deserten de la prestación de servicios o funciones que tradicionalmente desempeñaban o, por el contrario, que para hacerlo generen una elevada presión tributaria que incluya dobles o hasta triples imposiciones por el mismo hecho imponible, situación que se constata en muchas provincias.

Bibliografía consultada

Abalos, M. G. (2013), La autonomía municipal. En Manili, P. (dir) *Máximos precedentes Derecho Constitucional*. Tomo IV, Editorial. La Ley.

Abalos, M. G. (2013), *Avances de la autonomía municipal en treinta años de democracia*. Revista de Derecho Constitucional, No. 3., Universidad del Salvador.

Abalos, M. G. (2015), *Federalismo y autonomía municipal: la Corte Suprema reafirma su función arquitectónica en el desarrollo constitucional argentino*". Suplemento de Derecho Constitucional, E.D.

Bielsa, R. (1930), *Principios de régimen municipal*. Editorial Lajouane.

Bidart Campos, G. (1989), *Tratado Elemental de Derecho Constitucional*, *tomo I*. Ediar.

Hernández, A. M. (1997), *Derecho Municipal*, *tomo I, 2da*. *edición*. Editorial Depalma.

Hernández, A. M. (1994), *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*. Editorial Depalma.

Marienhoff, M. (1990), *La supuesta autonomía municipal.* La Ley, 1990-B, 1012.

Zarza Mensaque, A., Barrera Buteler G. (Dir.) (2010), *Introducción al Derecho Municipal*. Editorial Advocatus.

4. La reforma del ´94 y el reconocimiento de la autonomía municipal. Análisis del art. 123. Alcances y dimensiones del nuevo estatus jurídico de los gobiernos municipales. La autonomía municipal en el análisis comparado del federalismo subnacional argentino

Gina Bertolone

Las discusiones doctrinarias y la evolución jurisprudencial antes reseñadas fueron motivo de análisis y debate en la Convención Constituyente de 1994. La ley 24.309 de Declaración de Necesidad de Reforma Constitucional, en su art. 3, *Temas Habilitados*, incluyó la posibilidad de analizar el reconocimiento de las autonomías municipales mediante la reforma del ex art. 106, que disponía que "cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a los dispuesto en el artículo 5".

Para entonces, la autonomía municipal había quedado ya consagrada en las constituciones de Río Negro, Misiones, Neuquén, Chubut, Catamarca y Santiago del Estero, con la facultad del dictado de sus respectivas cartas orgánicas; y sin esta expresa facultad, en las provincias de La Pampa, Formosa, Chaco, Santa Cruz, Córdoba, San Juan y Tucumán.

El tema fue arduamente debatido en las comisiones de Redacción, Competencia Federal y del Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal. La Comisión de Redacción de la Convención Constituyente de 1994 elaboró un dictamen de mayoría y cuatro dictámenes de minoría; y las demás comisiones, varios despachos de mayoría y de minoría respecto de cada uno de los dictámenes. Todas las opiniones coincidían en la necesidad de una regulación constitucional que expresamente estableciera la autonomía de nuestros gobiernos municipales, pero existía una multiplicidad de opiniones con relación a los matices y alcances que debía tener.

Finalmente, se impuso la idea de una fórmula que reconozca la autonomía municipal, conservando las provincias la facultad para la reglamentación de su alcance y contenido. También se impuso la necesidad de establecer constitucionalmente algunas pautas para evitar que el sentido de la norma sea desvirtuado, resultando así, la actual y escueta redacción del art. 123:

> 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.
>
> En este entendimiento, la autonomía municipal no podría ser reglamentada en detalle por la propia Constitución, porque allí sí se avanzaría de un modo incorrecto e imprudente sobre las autonomías provinciales. Serán justamente las provincias las que definirán el alcance y contenido de la autonomía municipal. Pero para evitar que la interpretación futura pueda burlar el espíritu es necesario dar a esta cuestión alguna precisión. De allí la explicación en el sentido de que el texto constitucional se referirá a la autonomía en los órdenes institucional, político, administrativo, económico y financiero. (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Reformadora, 24ª Reunión, 3ª Sesión Ordinaria, 4 de agosto de 1994)

De esta manera, la Constitución pretende asegurar el establecimiento de las autonomías, pero no impone un único modelo a las provincias. Es una autonomía constitucionalmente establecida e infra constitucionalmente regulada (Rosatti, 2011). Esto se traduce, en la práctica, en que los regímenes municipales son muy diversos en todo el territorio y que, incluso dentro de una misma provincia, puedan existir simultáneamente diferentes clases o categorías de municipios: los denominados "municipios de convención", con atribuciones para dictar sus propias cartas autonómicas, y otros municipios regulados por leyes orgánicas sancionadas por las legislaturas locales, con mayor o menor grado de autonomía y complejidad institucional (Gelli, 2018).

Citamos nuevamente al propio Diario de Sesiones de la Convención para destacar que en el debate se sostenía que:

> Cada Constitución o, en su defecto, cada ley provincial deberá contemplar las particularidades locales para acceder al grado mayor de autonomía, que es

> el de municipio de convención, y que se identifica en esta reforma como de orden institucional. Es decir que cada Constitución provincial adoptará los recaudos para que los municipios de esa provincia puedan acceder al dictado de sus propias instituciones. Esto tiene vinculación, justamente, con esa descentralización del poder, que lo acerca al ciudadano y al vecino de cada una de las ciudades de la Argentina. (24ª Reunión, 3ª Sesión Ordinaria, 4 de agosto de 1994)

Con respecto a las dimensiones reconocidas a la autonomía municipal, Rosatti (2010) identifica cinco atribuciones típicas:

1. la *autonormatividad constituyente*, determinada por la posibilidad de darse su propio instrumento constitucional, es decir, dictar su propia Carta Orgánica.;
2. *autocefalia*, que comprende la posibilidad de tomar decisiones acerca de la organización y distribución el poder dentro del municipio o, en otras palabras, cuáles serán los cargos públicos, quién los ejercerá, cómo se podrá acceder a ellos, etc.;
3. la *autarquía*, equivalente a la posibilidad de administrar los recursos financieros, ya sea recaudando por sí o participando de lo recaudado por la provincia o nación;
4. la *materia propia,* que hace alusión a cuáles servicios están a cargo total o parcialmente del municipio como por ejemplo salud, educación, seguridad, etc.; y
5. la *autodeterminación política*, referente al mayor o menor grado de control político que ejercen la provincia sobre las decisiones y actividades municipales.

Cada diseño municipal provincial determinará las condiciones y modos de obtener la "autonomía plena", o los diferentes grados o matices dentro de cada uno de los contenidos reseñados.

Sin embargo, como ha quedado expresado en la voluntad del constituyente, esta flexibilidad constitucional para reglamentar la autonomía municipal debe ejercerse de manera razonable, sin alterar el espíritu de la norma y, en este aspecto, al tratarse de una cláusula federal, su cumplimiento puede ser verificado por la Corte Suprema (Gelli, 2008).

Así ha sido ratificado por el máximo tribunal en el caso *"Ponce, Carlos Alberto c/Provincia de San Luis"* (2005) al decir que "las constituciones provinciales no pueden, bajo la apariencia de reglamentar tal autonomía, trasponer los límites de lo racional y razonable para la vigencia efectiva de los municipios".

El alcance y contenido de la reglamentación debe atender a los órdenes institucional, político, administrativo, económico y financiero, estableciendo pautas razonables para poder acceder a los diferentes niveles de autonomía.

Tal vez el aspecto que provoca mayores inconvenientes hasta el día de la fecha es la materialización de la autonomía *económica y financiera*, cuestiones ambas de especial trascendencia, ya que la disponibilidad de recursos para llevar a cabo sus actividades es fundamental para que la autonomía institucional y política sea genuina. En este sentido, garantizar la autonomía municipal implica dotarlos de posibilidades materiales de cumplir con sus objetivos, sin dependencia de los gobiernos provinciales.

Una de las maneras de obtener estos recursos es la recaudación mediante el establecimiento de tributos de base municipal, tanto impuestos, tasas y contribuciones, dado que la reforma de 1994 otorga a los municipios posibilidades amplias en materia tributaria, respetando las necesidades obvias de coordinación entre niveles gubernamentales y de evitar la doble o triple imposición de gravámenes por un mismo hecho imponible.

Además, para garantizar la autonomía económica y financiera de los municipios de manera sostenida en el tiempo, deberá reconocerse a estos una justa proporción de la coparticipación impositiva federal y provincial. La coparticipación de impuestos, como ya hemos analizado previamente, es un sistema de coordinación financiera mediante el cual se concentra la recaudación de tributos en el nivel más alto del gobierno, y luego se distribuye conforme a criterios fijados legalmente. Así se garantiza que lo recaudado se distribuya de forma equitativa entre los diferentes órdenes de manera previsible y automática. Este punto ha sido analizado en el Capítulo Tercero, y allí nos remitimos para su análisis pormenorizado.

5. La autonomía municipal en la Constitución de Catamarca

Gina Bertolone

Catamarca fue una de las provincias que contenía disposiciones expresas en su carta magna en relación con la autonomía municipal antes de la reforma constitucional de 1994. Pasado el tiempo, aun su texto guarda total sintonía con lo prescripto por el art. 123 recién comentado.

La Constitución provincial destina un capítulo completo al Régimen Municipal en su Sección Séptima, reconociendo la autonomía municipal en su art. 244, que dispone:

> Esta Constitución reconoce y garantiza en toda población estable con más de quinientos habitantes, la existencia del municipio como comunidad natural, fundada en la convivencia y la solidaridad. Goza de autonomía administrativa, económica y financiera. Ejerce sus atribuciones conforme a esta Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten. Las autoridades serán elegidas directamente por el pueblo.

Podemos apreciar que los aspectos de esta autonomía que aparecen en la Constitución Nacional en 1994 ya habían sido plenamente receptados a nivel provincial, esto es, las facultades de los gobiernos municipales para darse sus propias normas, realizar elecciones, configurar sus instituciones de gobierno, elegir sus autoridades, autoadministrarse y contar con los recursos económicos necesarios para realizar las prestaciones públicas propias a dicho nivel gubernamental.

Seguidamente, la Constitución catamarqueña reconoce a ciertos municipios y en razón a su cantidad de habitantes el mayor grado de autonomía posible, esto es, darse su propio texto constitucional al que denomina "Carta Orgánica". La doctrina llama a estos como municipios de convención, porque las provincias les han reconocido poder constituyente de tercer orden para dictar sus normas fundamentales locales, realizar su propio diseño institucional y regirse por él Así lo determina el art. 245 de la CP al disponer que:

> Son autónomos los municipios que, en función del número de habitantes y jurisdicción territorial, respondan a los requisitos que la ley establezca. Tienen derecho a darse su propia Carta Orgánica, sancionada por una Convención convocada por la autoridad ejecutiva, conforme a la ordenanza que se dicte al efecto.

La norma a la que hace referencia la Constitución provincial es la ley 4640, Ley Orgánica Municipal y Régimen Comunal de 1991. La misma reglamenta diferentes grados de autonomía de los municipios catamarqueños en directa relación a la cantidad de habitantes que tengan sus comunidades, previendo que para llegar al máximo nivel deban contar con 10.000 ciudadanos residiendo en su ejido municipal. En este caso, tendrán la atribución de convocar a una convención constituyente local que sancione una Carta Orgánica que establezca la organización municipal de acuerdo con el perfil de cada comunidad. Aquellos municipios que no tengan Carta Orgánica, ya sea por falta de dictado o por no tener el número mínimo de habitantes, se rigen por las disposiciones de la ley 4640.

La Constitución provincial contiene normas que regulan la autonomía institucional y política, enumerando en su art. 252 las atribuciones y deberes que el municipio debe ejercer por sí mismo, y contempla normas de resguardo, como el art. 254 sobre el procedimiento para la intervención de los municipios y el art. 262 que preserva a la autonomía municipal en caso de intervención federal.

También se protege la autonomía económica y financiera local, estableciendo la integración del tesoro municipal (art. 253) con recursos tributarios que puede recaudar por sí mismo, con eventuales toma de empréstitos y con la participación del municipio en un porcentaje de los recursos recibidos desde el gobierno nacional por la Provincia de Catamarca en el marco del régimen de coparticipación federal de impuestos vigente, cuya cuantía delega en una ley especial.

La coparticipación provincia-municipios es determinada por la ley provincial 5174 de 2005, norma actualmente derogada por un decreto del Ejecutivo provincial en el marco de atribuciones delegadas por la emergencia económica durante la pasada emergencia sanitaria, y reemplazada por el decreto 671/2020, *Nuevo Régimen de Participación Municipal de Impuestos y derogación de la ley 5174, de "Coparticipación Municipal de Impuestos"*.

Este tema, junto con las particularidades del régimen municipal catamarqueño son abordadas en profundidad en el siguiente capítulo de este libro.

Bibliografía consultada

Diario de Sesiones de la Convención Nacional Reformadora. 24ª Reunión, 3ª Sesión Ordinaria, 4 de agosto de 1994

Gelli, M. A. (2018), *Constitución de la Nación Argentina Tomo I y II Comentada y Concordada, 5ta. Edición ampliada y actualizada*. Editorial La Ley.

Rosatti, H. (2011), *Tratado de Derecho Constitucional - Tomo II*. Editorial Rubinzal Culzoni.

CAPÍTULO NOVENO

COMPETENCIAS Y ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL

Luis Andraca, Verónica Ávila, Constanza Martínez y Jorge Sosa

1. El gobierno municipal en la Constitución de Catamarca. Análisis de su naturaleza. La competencia municipal. 2. La Ley Orgánica Municipal y del Régimen Comunal 4620 y sus modificatorias. Alcances de la norma y ámbito de su aplicación. Las categorías de municipios. 3. Los Concejos Deliberantes. Atribuciones, composición y mecanismos de elección de sus miembros. Las ordenanzas municipales. Procedimiento de sanción. El presupuesto. 4. El intendente municipal. Competencias. Mecanismo de elección y de remoción. 5. El régimen comunal. Autonomía, organización, recursos y competencias de las comunas. 6. La ley 5174 de Participación de Impuestos a Municipios. La distribución de recursos y los indicadores. La Comisión de Participación Municipal. Análisis de la norma y de su implementación. 7. Las Cartas Orgánicas Municipales en la Provincia de Catamarca. Evolución del proceso constituyente local. Los municipios con Carta Orgánica. La Carta Orgánica de la Ciudad de San Fernando del Valle de Catamarca. Principales características

1. El gobierno municipal en la Constitución de Catamarca. Análisis de su naturaleza

Luis Alberto Andraca

Según Hernández (2003: 200):

> (...) la naturaleza del municipio es similar a la del Estado. No puede estar constituida su compleja esencia por elementos sólo jurídicos, sino también sociológicos, históricos, políticos e incluso filosóficos. Entonces consideramos aplicables a este tema los aportes de la teoría del Estado, donde se destacan los estudios magistrales de Heller. Y así se explica el carácter del municipio como institución, organización en la terminología de Heller, de base sociológica, de carácter natural, basada en las relaciones de vecindad, que requiere de un poder y del derecho para alcanzar el bien común de esa sociedad local.

En la escena municipal de las provincias no existen demasiadas innovaciones en el diseño de sus instituciones de gobierno. Habitualmente el gobierno municipal está conformado por un órgano ejecutivo, el intendente, que concentra en su figura un conjunto extenso de atribuciones vinculadas con la gestión, propias del diseño presidencialista predominante en todos nuestros niveles de gobierno federal. Acompañan al intendente los concejos deliberantes, que llevan adelante la tarea de legislación y de control del departamento ejecutivo municipal. Su composición habitualmente está atada a la base poblacional de la localidad. En algunas provincias se ha jerarquizado a los tribunales de cuentas municipales como un tercer poder, mientras que los tribunales de faltas existentes en el país no cuentan con una naturaleza jurisdiccional, sino que su accionar se vincula con contravenciones y faltas menores.

La Constitución de Catamarca reconoce como autónomos a los municipios que, en función del número de habitantes y jurisdicción territorial, respondan a los requisitos que la ley establezca (art. 245).

Las constituciones provinciales organizan de diversa forma el gobierno local teniendo en cuenta la categoría de cada municipio. En algunas se establece un cuerpo ejecutivo y otro deliberativo para los municipios de primera categoría. Es el caso de la Constitución de Catamarca, su art. 248 establece que:

> El gobierno de los municipios autónomos se compone de un Departamento Ejecutivo a cargo del Intendente, elegido en forma directa a pluralidad de sufragios. Un Concejo Deliberante cuya integración debe garantizar la representación de los distritos o circuitos electorales de la jurisdicción municipal.

Por otra parte, entre los requisitos que deben contener las Cartas Orgánicas, el art. 247 establece asegurar:

> 1º. El sistema representativo, republicano y social, con un gobierno compuesto por un Departamento Ejecutivo y otro Deliberativo. 2º. La elección directa, a simple mayoría de sufragios, para el órgano ejecutivo y un sistema proporcional para el Cuerpo Deliberante.

La Ley Orgánica Municipal 4640 de la provincia prevé para los municipios con menos de 2.000 habitantes que su gobierno estará a cargo de un departamento ejecutivo elegido en forma directa por el pueblo de su jurisdicción y un suplente (arts. 10 y 36). En tanto, para los municipios que tengan más de 2.000 habitantes establece concejos deliberantes y fija la cantidad de concejales en proporción a su población. Las poblaciones de menos de 500 habitantes, a las que la Constitución denomina comunas, integran las jurisdicciones municipales con una administración y gobierno determinado por la ley, conforme lo dispuesto por el art. 255 de la CP.

Para las comunas, la ley 4640 prevé en su art. 63 que "el gobierno y administración de la Comuna estará integrado por un Delegado Comunal elegido

por el pueblo de la respectiva jurisdicción". Según su art. 64, "todo partido o representación política que intervenga en una elección deberá proclamar y registrar juntamente con el candidato a titular, dos miembros como suplentes".

La Constitución provincial también habilita en su art. 252 a los municipios autónomos a crear los tribunales municipales de faltas con competencia en materia contravencional, limitada al juzgamiento de las faltas o normas dictadas en ejercicio del poder de policía municipal.

Con estas instituciones queda expuesta la naturaleza del gobierno municipal en la Constitución de la Provincia de Catamarca y su estrecha relación con su autonomía.

Competencias municipales

Las competencias municipales están relacionadas con sus finalidades fundamentales, que constituyen la razón de su existencia y tienden a la satisfacción de los intereses públicos locales. Las competencias municipales son asignadas a los municipios por las constituciones provinciales, leyes orgánicas municipales provinciales y por las cartas orgánicas. En este sentido, la extensión de los poderes municipales puede determinarse a partir de las enumeraciones de cartas magnas o leyes municipales.

Frías (2008: 169) define la jurisdicción como la suma de potestades divisibles en las diversas materias de gobierno. La competencia alude al ámbito o espacio material o territorial dentro del cual se ejerce la jurisdicción; su ejercicio es siempre obligatorio, debido a que son atribuciones deberes. Distinguimos el sistema de "cláusula general" que se funda en el reconocimiento de la universalidad de las competencias municipales; y el de "enumeración concreta", en el cual el municipio ejerce competencias exclusivamente enumeradas. Por su parte, en el "mixto" se advierte una enumeración de competencias que generalmente lleva agregados o cláusulas que posibilitan su ampliación.

Al respecto, la Constitución de Catamarca en su art. 252 inc. 12 concede al gobierno municipal "todas las atribuciones y facultades necesarias para poner en ejercicio las enumeradas y las referidas a la propia organización legal y al libre funcionamiento económico, administrativo y electoral". Se entiende de dicha cláusula la opción por un sistema de naturaleza mixta, de acuerdo a la clasificación antes propuesta.

Sobre la clasificación de las competencias municipales debemos distinguir, siguiendo a Barrera Buteler (2010: 170), entre competencias originarias, delegadas y concurrentes, aclarando que ellas devienen del art. 123 de la CN, y del art. 252 de la CP, que plantea los alcances y límites del gobierno municipal.

Sobre el tema, Hernández (2003: 357) divide a las competencias en propias u originarias, delegadas y concurrentes.

Las primeras son todas aquellas que constitucional y legalmente ejerce en forma exclusiva la Municipalidad para servir con eficacia, dinamismo,

responsabilidad y economía a los intereses de su población y territorio y los requerimientos de su propia administración.

A modo de ejemplo, algunas de estas funciones municipales son: en lo político, "convocar a comicios para la elección de sus autoridades" (art. 252 inc. 1). En lo económico-financiero, "contratar empréstitos para fines determinados, en tanto ellos no comprometan más del veinticinco por ciento de la renta municipal" (art. 252 inc. 2); "gravar y permutar los bienes municipales, adquirirlos en licitación con las excepciones de la ley y venderlos en remate público" (art. 252 inc. 5); "recaudar e invertir libremente sus recursos, sin otras limitaciones que las que surjan de esta Constitución y establezcan las cartas orgánicas o la ley de Municipalidades" (art. 252 inc. 6); "votar su presupuesto de gastos y cálculo de recursos" (art. 252 inc. 13). En lo social, el art. 252 inc. 10 obliga a "proteger el patrimonio histórico, la cultura, la educación, el deporte y el turismo social". En lo jurisdiccional, "imponer multas y sanciones, decretar inhabilitaciones, clausuras y desalojos de locales, demolición o suspensión de construcciones y decomiso de mercaderías en malas condiciones, solicitando, en caso necesario, el uso de la fuerza pública que no podrá ser negada, si estuviere encuadrada en la ley" (art 252 inc. 3), y también las prevista en el inc. 13 para los municipios autónomos de "crear los Tribunales Municipales de Faltas con competencia en materia contravencional, limitada al juzgamiento de las faltas o normas dictadas en ejercicio del poder de policía municipal". Y en lo urbanístico, "organizar y planificar el desarrollo urbano rural, estableciendo los códigos de planeamiento y edificación" (art. 252 inc. 8).

Las competencias delegadas son aquellas que, correspondiendo legalmente a la Nación o a la Provincia, se atribuyen para su ejecución, supervisión, vigilancia o control, a las autoridades u organismos comunales, sea por ley o por convenio interjurisdiccional. No son propias del gobierno municipal, sino que se establecen habitualmente por convenios y contratos con la Nación, la Provincia u otros municipios para fines varios como la construcción de obras y prestación de servicios públicos y comunes (art. 252 inc. 4). Otro ejemplo serían las funciones delegadas en algunas materias de policía o control específicas, como las previstas en el inc. 7 del art. 252, que determina que "compete a los municipios el control de precios de los artículos de primera necesidad cuando sea dispuesto por la autoridad competente".

Cuando ejerce competencias delegadas, el gobierno municipal puede renunciar a ellas o denunciarlas conforme las condiciones acordadas. Debe señalarse también que la delegación de competencias debe asegurar la provisión de los recursos correspondientes para atender esta actividad, so pena de producir un desequilibrio en las cuentas municipales.

Son materia de competencia concurrente aquellas que, para atender las necesidades de la población y el territorio comunal, ejerce la Nación, la Provincia y la Municipalidad en jurisdicción de esta última. Pueden ser originarias, pero cuyo ejercicio no es atribución exclusiva del municipio, conferidas paralelamente con gobierno federal o provincial, en interés general de la Nación o la Provincia. A

modo de ejemplo podemos señalar las previstas en el art. 252 inc. 9 de "preservar el sistema ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente, a fin de garantizar las condiciones de vida de los habitantes", las previstas en el inc. 10 de "proteger la salud pública", en el inc. 11 de "combatir la drogadicción", entre otras.

Una cuestión actual y que es pertinente resaltar es el progresivo vaciamiento de la competencia local por otros órdenes gubernamentales. Hernández (2003: 363) advierte:

> (...) este fenómeno es común en nuestros municipios, a pesar de lo dispuesto por las normas legales o los precedentes históricos. En las relaciones entre el Estado y los municipios, el primero ha logrado robustecer su posición por tres grandes razones: el planteamiento, la existencia de áreas superiores para la prestación de servicios públicos y la crisis de la división entre los tipos de interés (estatal, provincial y municipal). Habrá que partir de esta realidad para afirmar la autonomía municipal y las competencias locales frente al Estado Nacional o Provincial, buscando las mejores soluciones políticas, jurídicas y técnicas.

En cuanto a la clasificación de las competencias municipales en relación al territorio, existen aquí dos sistemas principales en el derecho comparado: el municipio de ejido urbano o de villa, en que la competencia alcanza solamente a lo urbano; y el de tipo condado, departamento o distrito, en que ella comprende áreas urbanas y rurales, no quedando parte alguna del territorio estatal sin estar sujeto a la competencia local. Sin embargo, en algunas legislaciones se insinúa un sistema mixto que, partiendo del primero citado, amplía la competencia sobre la base de futuras prestaciones de servicios públicos o crecimiento de las ciudades.

Adoptan el sistema de *condado*, *departamento* o *distrito* las constituciones provinciales de Buenos Aires, La Rioja y Mendoza. Entre las ventajas de este sistema, el mismo aporta una planificación territorial más uniforme, mientras que la potestad tributaria se puede extender a zonas no urbanas. Se critica que es contrario a la esencia natural del municipio, se desvincula la realidad social de su regulación jurídica y se diluyen las relaciones de vecindad, existiendo un excesivo distanciamiento entre la administración municipal y el centro de poder del gobierno municipal. Rosatti (2011) lo cuestiona como antinatural porque no refleja la esencia del municipio en lo territorial, porque desfasa todo equilibrio y desvirtúa toda proporción.

Nuestras provincias se inclinan mayoritariamente por el *municipio de ejido urbano o de villa.* Catamarca adopta este sistema a través del art. 244 de la CP, que establece que:

> Esta Constitución reconoce y garantiza en toda población estable con más de quinientos habitantes, la existencia del municipio como comunidad natural, fundada en la convivencia y la solidaridad. Goza de autonomía administrativa, económica y financiera. Ejerce sus atribuciones conforme a esta Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten. Las autoridades serán elegidas directamente por el pueblo.

Por su parte, la Ley Orgánica Municipal establece en su art. 4 que "la jurisdicción comprenderá el ámbito territorial donde se presten las funciones y servicios municipales, la que será determinada y aprobada por decreto del Poder Ejecutivo", adoptando el criterio de delimitación territorial atendiendo a la zona a beneficiarse con los servicios municipales. Entre las ventajas de este sistema, el mismo toma como núcleo el concepto de vecino y a las relaciones de vecindad. La gran desventaja es que se generan zonas grises fuera del radio municipal en donde habitan ciudadanos que carecen de la presencia de un gobierno de proximidad.

Concluimos con Rosatti (2011), señalando que en el municipio ciudad se hace hincapié en el concepto de vecindad, autosuficiencia en donde reside la armonía municipal, lo cual en las grandes ciudades se ve desdibujado, ya que se pierde en el conglomerado de personas el compromiso individual de intentar obtener el bienestar general. Por lo cual, el mencionado autor se inclina por el modelo de ejido urbano o de villa.

Bibliografía consultada

Bernal, M. (Dir.) (2020), *Un federalismo en pausa. Normas, instituciones y actores de la coordinación intergubernamental en Argentina.* Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba y EUDEBA.

Hernández, A. M. (1997), *Derecho Municipal, tomo I, 2da edición.* Editorial Depalma,

Hernández, A. M. (1997), *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994.* Editorial Depalma.

Hernández, A. M. (2003), *Derecho Municipal, tomo I, 1a edición*. Universidad Nacional Autónoma de México.

Pérez Guilhou, D. y Abalos M.G. (coord.) (2003), *Derecho Público Provincial, 2da Edición.* Editorial La Ley.

Rosatti, H. (2011), *Tratado de Derecho Constitucional - Tomo II*. Editorial Rubinzal Culzoni.

2. La Ley Orgánica Municipal y del Régimen Comunal 4620 y sus modificatorias. Alcances de la norma y ámbito de su aplicación. Las categorías de municipios

Constanza Martínez

El art. 110 inc. 23 de la Constitución provincial, dentro de las atribuciones del Poder Legislativo dispone: "Dictar la Ley Orgánica de Municipalidades y Comunas, conforme a los principios previstos en esta Constitución". Asimismo, en el art. 256 establece que la Legislatura debe sancionar la Ley Orgánica

de Municipalidades y Comunas en un plazo no mayor a 120 días y ordena que sus disposiciones se apliquen también a los municipios autónomos hasta tanto estos sancionen sus cartas orgánicas.

Si bien la manda constitucional ordenaba el dictado de una ley, el 22 de octubre de 1991 el interventor federal de la provincia Dr. Luis Adolfo Prol dictó el decreto-ley 4640, bajo el título Ley Orgánica Municipal y Régimen Comunal (LOM), que se publicó en el Boletín Oficial el 29 de octubre y que luego fue modificada mediante las leyes 4707 (1992), 4747 (1993), 4832 (1995), 4920 (1997), 4941 (1998), 5156 (2005), 5653 y 5702 (2021).

Las leyes orgánicas son aquellas que desarrollan las bases y principios contenidos en las normas constitucionales provinciales y que son dictadas por las propias legislaturas de provincia (Brugge y Mooney, 1998: 22) (Hernández, 2003: 22). Por su parte, Zarza Mensaque y Barrera Buteler (2010: 98) consideran que son leyes formales dictadas por las legislaturas provinciales que organizan las bases fundamentales del régimen orgánico-político e institucional de los municipios y comunas dentro del Estado provincial, con mayor o menor autonomía local.

Se trata de una ley provincial que viene a completar la regulación constitucional del municipio y que se aplica de manera general a todos los municipios que no cuentan actualmente con una Carta Orgánica o carecen de los requisitos demográficos para contar con ella, y poseen un contenido amplio y diferente según las disposiciones constitucionales y necesidades de cada provincia.

Se trata de una ley que dicta la Legislatura provincial en consecuencia de la propia Constitución provincial que dispone su existencia obligatoria y, por ello, debe seguirse el procedimiento constitucional establecido para su sanción. Se aprueba por mayoría simple y es diferente a las leyes que crean un municipio o a la ley de coparticipación municipal.

En este sentido, De la Vega de Díaz Ricci (2006: 116) sostiene que lo ideal sería que la Ley Orgánica pudiera aprobarse o modificarse a través de una mayoría agravada, porque eso permitirá mayor resistencia a modificaciones provinciales que avasallen competencias municipales. Ahora bien, concluye de todas maneras que la Ley Orgánica no debe considerarse como cualquier ley provincial y para eso recurre a la técnica de la función constitucional.

Expresa entonces lo siguiente:

> Prácticamente todas las Normas Fundamentales provinciales establecen que el régimen municipal se rige por ella y por la Ley Orgánica Municipal para todos los municipios -en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Mendoza, Entre Ríos, La Pampa y Tucumán-, o para cierta categoría en las restantes. Estas previsiones otorgarían a la Ley una posición diferenciada por su función constitucional de desarrollo de la división territorial del poder. Ahora bien, la utilidad de la técnica es limitada: sólo operaría frente a la legislación que, por la regulación específica de una determinada materia, pretendiera la derogación parcial e implícita de la Ley Orgánica por afectar un título

> competencial municipal. Es decir, rompería únicamente con el principio de articulación normativa mediante el cual una ley especial deroga una ley general, por la regulación específica de una determinada materia que afecta las competencias municipales. (De la Vega de Díaz Ricci, 2006: 116-121)

A su vez, la Ley Orgánica Municipal completa la regulación constitucional de los municipios, pues el diseño federal se erige en torno a las constituciones nacional y provincial, base sobre la cual debe estructurarse la ley orgánica.

Esta se aplica de manera general a todos los municipios que no poseen Carta Orgánica, ya sea porque no cumplen los requisitos o, porque aun cumpliéndolos, no han dictado su Carta Orgánica. También se aplica a las comunas y contiene disposiciones generales aplicables para los municipios con Carta Orgánica. De la Vega de Díaz Ricci (2006: 116-121) afirma que la función constitucional de la Ley Orgánica de Municipios es también operativa cuando se trata de municipios que dictaron sus Cartas Orgánicas, si aquella amplía las facultades municipales inicialmente previstas por la Constitución y la Carta.

Esta norma posee un contenido amplio y diferente según las necesidades de cada provincia, pues corresponde a ellas reglar el alcance y contenido de la autonomía municipal. A su vez, la Ley Orgánica debe ser amplia y contener todas las disposiciones fundamentales de aplicación para los municipios, de manera que no torne inoperante el régimen municipal establecido en la Constitución provincial.

La Ley Orgánica será diferente según el mayor o menor grado de regulación de la Constitución provincial y el perfil que se ha querido imprimir a los municipios, respetando siempre la base que sienta el art. 123 de la Constitución Nacional. Por ende, no se puede desvirtuar la autonomía de los municipios con una excesiva regulación, como tampoco puede tener un contenido escaso que les impida el ejercicio de sus competencias.

Siguiendo a Zarza Mensaque y Barrera Buteler (2010: 162), las leyes orgánicas municipales incluyen diversas normas que podemos clasificar en dos grupos:

> a) Por un lado aquellas que regulan la organización interna de los municipios: la composición de sus órganos de gobierno, su forma de elección, sus atribuciones, las relaciones entre estos, procedimientos para hacer efectiva la responsabilidad política de sus funcionarios, etc.;
>
> b) Por otro lado, aquellas que regulan las relaciones del municipio con el Estado provincial y con otros municipios: procedimiento para el reconocimiento de los municipios y para la determinación de sus territorios, la intervención provincial, atribuciones del Estado provincial para la resolución de conflictos externos e internos de los municipios, relaciones interjurisdiccionales, etc.
>
> Cuando un municipio dicta su Carta Orgánica queda excluido del ámbito material de aplicación de las normas de la Ley Orgánica que se han mencionado en el punto a), pero continúa regido por las normas mencionadas en el punto b).

Alcances de la norma y ámbito de su aplicación

La Provincia de Catamarca cuenta con 16 departamentos que agrupan a los 36 municipios existentes. El art. 244 de la Constitución provincial reconoce y garantiza en toda población estable con más de 500 habitantes la existencia del municipio como comunidad natural fundada en la convivencia y solidaridad, gozando aquel de autonomía administrativa, económica y financiera. Aquellos municipios que tienen su propia Carta Orgánica se rigen por ella. Los que no la tienen, lo hacen por la Ley Orgánica Municipal 4640.

Mediante el decreto 1771/91, y en el afán de cumplir con los artículos 4 y 74 de la LOM, que establece que es atribución del Poder Ejecutivo provincial determinar y aprobar las jurisdicciones de las municipalidades, se determinan y aprueban 34 jurisdicciones municipales, mientras que las otras dos jurisdicciones se incorporan posteriormente: Los Altos (ley 5033/01) y Mutquin (ley 5028/01).

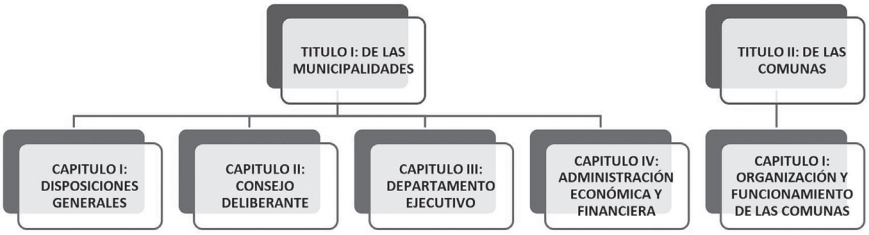
El decreto 1771/91 determina y aprueba las siguientes jurisdicciones municipales, con las siguientes denominaciones:

1) Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca (Dpto. Capital);
2) Municipalidad de Andalgalá (Andalgalá);
3) Municipalidad de Belén (Belén);
4) Municipalidad de Capayán (Capayán);
5) Municipalidad de Fiambalá (Tinogasta);
6) Municipalidad de Fray Mamerto Esquiu (Fray Mamerto Esquiú;
7) Municipalidad de Huillapima (Capayán);
8) Municipalidad de Paclín (Paclín);
9) Municipalidad de Pomán (Pomán);
10) Municipalidad de Recreo (La Paz);
11) Municipalidad Santa María (Santa María);
12) Municipalidad de Santa Rosa (Santa Rosa);
13) Municipalidad de Tinogasta (Tinogasta);
14) Municipalidad de Valle Viejo (Valle Viejo);
15) Municipalidad de Saujil (Pomán);
16) Municipalidad de Aconquija (Andalgalá);
17) Municipalidad de Ancasti (Ancasti);
18) Municipalidad de Antofagasta de la Sierra (Antofagasta de la Sierra);
19) Municipalidad de El Alto (El Alto);
20) Municipalidad de El Rodeo (Ambato);
21) Municipalidad de Hualfín (Belén);
22) Municipalidad de Icaño (La Paz);
23) Municipalidad de Corral Quemado (Belén);
24) Municipalidad de Las Juntas (Ambato);
25) Municipalidad de Londres (Belén);
26) Municipalidad de La Puerta (Ambato);

27) Municipalidad de Los Varela (Ambato);
28) Municipalidad de San José (Santa María);
29) Municipalidad de Tapso (El Alto);
30) Municipalidad de Puerta de Corral Quemado (Belén);
31) Municipalidad de Pozo de Piedra (Belén);
32) Municipalidad de Villa Vil (Belén);
33) Municipalidad de Puerta de San José (Belén); y
34) Municipalidad de San Fernando (Belén).

Estructura de la LOM

La LOM se aplica a todos los municipios dentro del territorio de la Provincia de Catamarca y se estructura en dos títulos, cada uno con sus respectivos capítulos, de la siguiente manera:



Fuente: Cuadro de elaboración propia

Reconocimiento de municipios

En concordancia con la CP, la LOM establece que para reconocer municipios debe tratarse de poblaciones estables de más de 500 habitantes que puedan sostener con sus recursos las funciones y servicios esenciales (art. 2 LOM). El procedimiento de reconocimiento se iniciará de oficio o a petición de los vecinos. Los requisitos para su acreditación son los siguientes:

1. Acreditar la cantidad de habitantes exigida;
2. Confección de una memoria descriptiva sobre la necesidad y factibilidad de la prestación de funciones y servicios, junto con los informes de las oficinas técnicas que deberá requerirse; y
3. Proposición de la determinación provisional del ámbito jurisdiccional (art. 3 LOM).

La jurisdicción municipal comprenderá el ámbito territorial donde se presten las funciones y servicios municipales, la que será determinada y aprobada por decreto del Poder Ejecutivo (art. 4 LOM).

Las categorías de municipios

El art. 123 de la Constitución Nacional determina cuáles son las dimensiones de la autonomía municipal (institucional, política, administrativa, económica y financiera), pero su contenido específico y la delimitación de sus alcances pertenecen a la regulación que de esa autonomía hagan las provincias, admitiendo la posibilidad de establecer municipios de diferentes grados, algunos con autonomía plena y otros con autonomía semiplena, lo que sería plenamente válido y constitucional (Abalos, 2017: 3).

En consonancia con ello, la mayoría de las constituciones provinciales establecen categorías de municipios, siendo el criterio rector que diferencia a cada categoría su base demográfica, es decir, la cantidad de habitantes con residencia efectiva en su territorio o ejido municipal.

Se considera aceptado que aquellos municipios más poblados posean mayores facultades. Sin embargo, existen ciertas opiniones que consideran que debería existir igualdad entre los municipios. En este sentido, Brugge y Mooney (1998: 127) señalan que, toda vez que la autonomía municipal surge como un reconocimiento constitucional expreso que es potestativo de cada comunidad local, no debe permitirse que se generen desigualdades entre los municipios pues su naturaleza es la misma para todos, sin perjuicio de las particulares sociales, espaciales y económicas de cada municipalidad.

La Constitución de Catamarca determina la cantidad mínima de habitantes necesaria para que exista un municipio y la LOM establece tres categorías, instituyéndose además la posibilidad de un cuarto grado de descentralización del poder que son las comunas, a las que nos referiremos más adelante.

La cantidad de habitantes exigida es la siguiente:

- Municipios de primera categoría: más de 10.000 habitantes. Pueden dictar sus Cartas Orgánicas. En Catamarca existen ocho municipios con Carta Orgánica en vigencia: Andalgalá, Belén, Fray Mamerto Esquiú, Recreo, San Fernando del Valle, Santa María, Tinogasta y Valle Viejo.
- Municipios de segunda categoría: más de 2.000 y hasta 10.000 habitantes.
- Municipios de tercera categoría: más de 500 y hasta 2.000 habitantes.
- Comunas: menos de 500 habitantes.

La CP regula en ellos una la división bipartita de un departamento ejecutivo y un departamento legislativo. Por su parte, la LOM estructura la existencia de esos dos órganos para las dos primeras categorías de municipios y confiere una organización diferente para los municipios de tercera categoría y para las comunas. En efecto, los municipios de tercera categoría cuentan con un solo órgano de gobierno, que es el intendente, quien ejerce atribuciones ejecutivas y legislativas. Así lo determinan los arts. 43, penúltimo párrafo, y 33, segundo párrafo, de la Ley Orgánica Municipal.

Bibliografía consultada

Abalos, M. G. (2017), *Cuentas pendientes de la Autonomía Municipal en Argentina.* Publicado en: LA LEY 30/01/2017, 30/01/2017, 1, Cita Online: AR/DOC/4002/2016.

Brugge, J. y Mooney, A. (1998), *Derecho Municipal Argentino.* 2° Edición. Francisco Ferreyra Editor.

De la Vega de Díaz Ricci, A. (2006), *Extracto del libro Bloque Constitucional y Autonomía Municipal*. Facultad de Derecho UCM-Ciudad Argentina.

Hernández, A. M. (2003), *Derecho Municipal: Parte General.* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México.

Zarza Mensaque, A. y Barrera Buteler, G. (2010), *Introducción al Derecho Municipal.* 1° Editorial Advocatus.

3. Los concejos deliberantes. Atribuciones, composición y mecanismos de elección de sus miembros

Verónica Ávila y Jorge Sosa

La separación de poderes es un elemento fundamental del Estado de Derecho. Por ello, la idea de un equilibrio entre poderes domina el pensamiento de la doctrina constitucional desde el siglo XVI hasta el presente. El sistema de frenos y contrapesos en la organización del gobierno municipal está garantizado en nuestra Constitución provincial, en la Ley Orgánica Municipal 4640 y sus modificatorias, y en las Cartas Orgánicas dictadas hasta el momento por ocho municipios catamarqueños, dado que, en consonancia con lo dispuesto en el art. 1 de la CN, los municipios tienen la obligación de respetar los lineamientos del sistema republicano a la hora de organizar su gobierno.

La noción de autonomía institucional que preside nuestro régimen municipal se traduce en que en la elección de sus autoridades (intendentes, concejales, comisiones, etcétera), cada municipio y cada comuna posee *potestas* que no depende ni puede ser igualada por otro poder, imperio de dictarse sus propias normas y darse sus propias autoridades dentro de una esfera propia y exclusiva, garantía otorgada por la Constitución Nacional y diseñadas por las constituciones provinciales (Barrera Buteler, 2010: 367).

En Catamarca, tanto de la ley 4640 como de las Cartas Orgánicas municipales vigentes surge cuáles son los órganos de gobierno municipal, en donde la función ejecutiva será desempeñada por el titular del departamento ejecutivo, denominado intendente, quien tiene a cargo las funciones políticas, administrativas, financieras y de representación externa de la institución municipal; mientras que la función legislativa será desempeñada en el plano local por un Concejo Deliberante, que es un órgano permanente, colegiado y representativo,

orientado a la sanción y/o modificación de las ordenanzas (normas de carácter local) y a ejercer un control permanente de la administración pública municipal.

Así lo dispone el art. 247 de la CP, que regla el contenido de las cartas orgánicas y dispone como estándar que los municipios deben asegurar: el sistema representativo, republicano y social, con un gobierno compuesto por un departamento ejecutivo y otro deliberativo. En idéntico sentido, la Ley 4640/91 Orgánica Municipal y Régimen Comunal determina en su art. 10 que "el gobierno municipal se compondrá de un Concejo Deliberante y de un Departamento Ejecutivo elegidos en forma directa por el pueblo de sus respectivos municipios".

El Concejo Deliberante constituye un órgano de carácter representativo de integración colectiva, que desempeña la misión de control político y contable de los órganos que integran el gobierno municipal, y también la función de legislación sobre materias municipales (Barrera Buteler, 2010: 206).

Rossatti (2020: 194) atribuye a los concejos deliberantes las siguientes funciones: 1) Función Preconstituyente: intervención del Concejo previa a la sanción o reforma de la Carta Orgánica, 2) Función Legislativa, "strictu sensu", como actividad de creación normativa, y 3) Función de Colaboración, por ejemplo, la convocatoria al electorado en caso de consulta popular.

Por su parte, señala Zarza Mensaque (1986: 96) que lo típico de los parlamentos es la distribución, la adopción de resoluciones colectivas sobre asuntos de gobierno o de administración, a pluralidad de votos y después de discusión pública por una asamblea formando cuerpo, constituida en autoridad pública. Ello aplica también a la autoridad legislativa de base municipal.

Atribuciones, composición y mecanismos de elección de sus miembros

La integración de los concejos deliberantes en nuestra provincia dependerá de si se trata de municipios que han dictado su propia Carta Orgánica municipal, o de aquellos municipios regulados por la Ley 4640/91 Orgánica Municipal y de Régimen Comunal. En el caso de los municipios que poseen su Carta Orgánica, el número de miembros del Concejo Deliberante depende de lo dispuesto en ellas según el municipio de que se trate.

Al respecto, la Constitución de Catamarca prescribe en el artículo 248 inc. 2 como regla general que debe existir "un Concejo Deliberante cuya integración debe garantizar la representación de los distritos o circuitos electorales de la jurisdicción municipal. Los concejales se eligen directamente y en forma proporcional conforme a lo que establezca el Código de Derechos Políticos". No contiene entonces una previsión específica sobre la integración de los concejos deliberantes, solo una pauta de representatividad.

En concordancia, en el Capítulo II - Concejo Deliberante de la Ley 4640/91, se plasman las disposiciones referidas a la composición de estos cuerpos colegiados, pautando el número de concejales integrantes conforme al

número de habitantes de cada municipio, configurando este la base poblacional. El art. 11 dispone que:

> Aquellos municipios que tengan de 2.000 a 5.000 habitantes contarán con tres concejales; los municipios con más de 2.000 y hasta 8.500 habitantes tendrán cinco concejales; los que tengan más de 8.500 y hasta 20.000 habitantes, siete concejales; y los de más de 20.000 habitantes, once concejales, exceptuándose de este parámetro los municipios que se hayan dictado su Carta Orgánica.

La Carta Orgánica del Municipio de San Fernando del Valle determina la composición de su órgano deliberativo con 14 concejales como piso, incrementándose a razón de 2 por cada 20.000 habitantes, completándose en los comicios inmediatos hasta alcanzar un máximo de 22 concejales.

Los concejales serán elegidos en forma directa y proporcional, conforme a lo dispuesto por el Código de Derecho Político y Ley Electoral de la Provincia, sin perjuicio de las previsiones que pudieran establecerse en el régimen electoral municipal. Dicha norma contempla también la representación de la minoría, a la que le corresponderá un miembro, siempre que las listas respectivas hayan alcanzado el 2% del padrón electoral correspondiente. El mecanismo de elección proporcional de los concejales se aparta del camino seguido por algunas provincias, en donde se aplica una denominada cláusula de gobernabilidad, la que brinda al partido ganador la mitad más uno de los concejales y la presidencia del cuerpo. Creemos que en esto la solución ofrecida por el ordenamiento catamarqueño es superadora, ya que refleja de mejor manera la voluntad popular.

Por su parte, el art. 249 de la CP establece los requisitos para ser concejal, a saber: "Tener más de veintiún años, tres años en ejercicio de ciudadanía y un año de residencia. Los mandatos de los concejales son de cuatro años, pudiendo ser reelegidos y los Concejos Deliberantes se renovarán por mitad cada dos años".

En cuanto a las atribuciones de los concejos deliberantes, entendemos que son aquellas facultades deberes que la Constitución y la ley conceden al órgano legislativo para el cumplimiento de su importante función como representante directo de los intereses de la población municipal (Barrera Buteler, 2010: 213).

La Constitución provincial nada dice en su normativa acerca de las atribuciones de este órgano deliberativo, por la que se debe analizar la reglamentación pertinente en la materia.

La ley 4640/91 en su art. 32 dispone las atribuciones del Concejo Deliberante, que para una mejor comprensión se pueden agrupar en:

a. Legislativas

- Dictar su reglamento interno.
- Sancionar, a propuesta del intendente municipal, las ordenanzas relativas a la organización y funcionamiento del Departamento Ejecutivo.

- Sancionar ordenanzas que regulen el ingreso a la administración y la carrera administrativa.
- Organizar y planificar, mediante las respectivas ordenanzas, el desarrollo urbano y rural estableciendo los códigos de planeamiento y edificación. Dictar normas relativas a las condiciones y exigencias que se deben cumplimentar para la aprobación del fraccionamiento parcelario y exigir para ello que los mismos deberán contar, como mínimo, con la provisión de agua potable y energía eléctrica.
- Dictar normas tendientes a preservar el sistema ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente, a fin de garantizar las condiciones de vida de los habitantes.
- Dictar ordenanzas referidas al ejercicio del poder de policía en lo atinente a seguridad, salubridad, higiene y moralidad pública, tránsito, control de pesas y medidas, instalación de mercados, ferias y puestos de venta, construcciones públicas y privadas, cementerios y servicios fúnebres. Prever como sanciones en la misma ordenanza, multas, inhabilitaciones, clausuras, desalojos de locales, suspensión o demolición de construcciones, decomiso de mercaderías, y autorizar o requerir el uso de la fuerza pública en caso necesario.
- Dictar ordenanzas sobre actividades culturales, educacionales, deportivas, asistencia social y recreativas.
- Declarar de utilidad pública y sujetos a expropiación, los bienes necesarios para ser afectados a un uso público, de acuerdo a la ley general que rige en la materia.
- Podrá disponer que el control, fiscalización y escrutinio de las elecciones municipales, sean efectuadas por las autoridades provinciales. Asimismo, podrá establecer un régimen electoral propio, pudiendo adoptar como padrón municipal, el padrón nacional o provincial e incorporar a los extranjeros de ambos sexos mayores de 18 años, con cuatro de residencia inmediata en el municipio, que sepan leer y escribir en el idioma nacional.
- Regular la instalación y funcionamiento de salas de espectáculos, confiterías, bares, clubes nocturnos, realización de actividades deportivas y demás entretenimientos.
- Sancionar ordenanzas impositivas y tarifarias sobre impuestos, tasas, contribuciones de mejoras y empréstitos en los términos del artículo 55 Incisos 1, 2 y 3, y la Ordenanza de Presupuesto, de acuerdo con lo previsto por el artículo 45.

b. Políticas

- Designar de su seno un presidente, un vicepresidente y en su caso al concejal que sustituirá en forma temporaria o definitiva al intendente municipal.
- Tomar el juramento al intendente municipal, acordarle licencia y aceptar su renuncia por simple mayoría de votos de los presentes.

- Convocar a comicios para la elección de autoridades, si no lo hubiera efectuado el intendente municipal, siempre que dicha convocatoria no deba ser realizada por el Poder Ejecutivo provincial o autoridad electoral competente.
- Disponer la reforma administrativa, pudiendo adherir a la ley respectiva vigente en la provincia y autorizar al Departamento Ejecutivo a otorgar en concesión o disponer la privatización, de las funciones, obras o servicios asignados a su cargo.
- Admitir con voz, pero sin voto en las deliberaciones, al delegado de la comuna.

c. De control

- Convocar, cuando así se decida por simple mayoría, a los secretarios del Departamento Ejecutivo para que concurran obligatoriamente al recinto o a sus comisiones a dar los informes pertinentes. La citación se hará con tres días de anticipación y expresará los puntos sobre los que deberá responder
- Aprobar las bases y condiciones de las licitaciones y demás procedimientos para efectuar contrataciones.

d. Económicas financieras:

- Disponer la prestación de servicios públicos o la ejecución de obras públicas, por administración municipal, mediante el otorgamiento de concesiones, o por convenios con la Nación, la provincia u otros municipios.
- Tomar conocimiento y expedirse, en su caso, sobre la fiscalización y examen de cuentas del Departamento Ejecutivo realizadas por el Tribunal de Cuentas.
- Autorizar al Departamento Ejecutivo a aceptar donaciones y legados con cargo efectuados al municipio.
- Autorizar al Departamento Ejecutivo a celebrar convenios con las municipalidades, la Provincia o con los organismos del Estado federal, para la prestación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común.
- Autorizar al Departamento Ejecutivo a adquirir y permutar inmuebles y demás contrataciones administrativas.
- Dictar normas relativas al sistema de contratación, en el que se establezca un sistema de selección que garantice la imparcialidad de la administración y la igualdad de los interesados.

e. Atribución implícita

- Ejercer cualquier otra función o atribución de interés municipal que no estén prohibidas por la Constitución y que no les correspondan a los organismos del Estado provincial.

El estudio de las Cartas Orgánicas municipales vigentes en la Provincia de Catamarca toma como punto de partida la primera de ellas, la de la Ciudad de San Fernando del Valle de Catamarca, aprobada el 29 de diciembre de 1993. El municipio de la Capital dio el paso inicial para definir cuestiones de importancia institucional como su forma de gobierno, la competencia del gobierno municipal, los derechos de los vecinos, sus declaraciones, etc.; camino que luego siguieron los municipios de Valle Viejo, Belén, Tinogasta, Recreo, Andalgalá, Fray Mamerto Esquiú y Santa María.

En todas las Cartas Orgánicas sancionadas se ven reflejadas las competencias y atribuciones del gobierno municipal con mayores o menores alcances y particularidades, tomando en cuenta el denominado margen de apreciación local. Sin embargo, las mismas tienen fuertes similitudes y no se alejan en demasía de las previstas por la propia ley 4640/91.

Las ordenanzas municipales

Las ordenanzas municipales son normas generales, abstractas y obligatorias que gozan de presunción de legitimidad, destinadas a regular la organización municipal y a reglamentar los derechos y obligaciones de los vecinos, para el logro del bien común local. Tienen el carácter de verdaderas leyes locales que devienen de los órganos legislativos municipales (Barrera Buteler, 2010: 215). Esta potestad de reglamentar los derechos y obligaciones de los vecinos reconoce los límites que la CN prevé respecto al principio de legalidad (art. 19) y el principio de razonabilidad (art. 28) y los que surgen de las constituciones provinciales y las leyes orgánicas de los Estados provinciales en los que los municipios se hallen insertos.

Abalos (2004: 2) sostiene que las ordenanzas municipales constituyen por su naturaleza jurídica, por los órganos que las dictan, por las materias que regulan y por la generalidad de sus disposiciones, verdaderas leyes dentro del ámbito reducido del gobierno comunal y traducen el ejercicio del poder político de forma tal que la función legislativa aparece como previa de su condición de tal, revistiendo las ordenanzas el doble carácter de ley en sentido material con sus notas de generalidad e impersonalidad, y en sentido formal, emanadas de un órgano deliberativo local y dictadas conforme a un procedimiento específico.

El relevante fallo Rivademar (Fallos 312: 326) de la CSJN también nos ha brindado claridad respecto a la naturaleza jurídica de las ordenanzas municipales, al determinar que las ordenanzas emanan de un órgano de gobierno elegido del sufragio popular; son como la ley, una expresión soberana de la voluntad popular, de la voluntad comunitaria organizada y, en consecuencia, son verdaderos actos legislativos de carácter comunal.

Procedimiento de sanción

El art. 33 de la LOM 4640 dispone que las decisiones del Concejo Deliberante que impongan una obligación para los vecinos se instrumentarán mediante

ordenanzas, cuyos proyectos deberán ser presentados por sus miembros o por el Departamento Ejecutivo, salvo los casos de excepción previstos en esta ley.

Ahora bien, Rosatti (2020: 199) nos señala una distinción de los productos emergentes de la voluntad de Concejo: a) Ordenanzas (es la ley local en sentido material sobre temas de competencia municipal); b) Decretos (acto administrativo que decide sobre un tema relativo a la composición y organización del Concejo Deliberante); c) Resoluciones (se configuran cuando se plasma una proposición que define una situación particular que puede tener objetos variables); d) Declaraciones (es una moción destinada a reafirmar las atribuciones del Concejo, a expresar una opinión del cuerpo respecto de un asunto de carácter público o privado o de manifestar su voluntad de realizar alguna actividad en tiempo determinado); y e) Comunicaciones (proposición destinada a recomendar, solicitar o requerir una actividad concreta de otro órgano o manifestar un deseo o aspiración del Concejo Deliberante). De manera que todo ello configura la potestad parlamentaria del Concejo Deliberante.

Haremos en este punto un breve análisis comparativo del proceso de formación y sanción de las ordenanzas municipales previsto en la Ley Orgánica 4640 y en la Carta Orgánica Municipal de San Fernando.

La ley 4640 en su art. 33 dispone que las decisiones del Concejo Deliberante que impongan una obligación para los vecinos se instrumentarán mediante ordenanzas. La Carta Orgánica de la ciudad Capital en su art. 56 nos brinda un concepto de ordenanza como disposiciones con virtualidad de ley y nos advierte que no será admitida acción alguna para impedir su cumplimiento.

En cuanto a la iniciativa legislativa, los proyectos deberán ser presentados por cualquiera de los miembros del Concejo Deliberante o por el Departamento Ejecutivo Municipal (art. 43 inc.2°), en lo relativo a la organización y funcionamiento del Departamento. El art. 57 de la Carta Orgánica expresa que compete al Departamento Ejecutivo, en forma exclusiva, la iniciativa sobre organización y estructura de las Secretarías de su dependencia y el proyecto de presupuesto, salvo los casos de excepción previstos en esta ley. La Carta Orgánica de San Fernando admite también la presentación de proyectos de ordenanzas por iniciativa popular.

Recibido un proyecto de ordenanza, este sigue el tratamiento legislativo conforme el reglamento interno sancionado por el cuerpo deliberativo municipal pertinente. El art. 34 de la L.O.M. dispone que, una vez aprobado un proyecto de ordenanza por el Concejo Deliberante, este pasa al Departamento Ejecutivo para su examen, promulgación y publicación.

En idéntico sentido, el art. 58 de la Carta Orgánica de la Capital dispone que una ordenanza quedará sancionada cuando fuere aprobada por simple mayoría de los miembros presentes en la sesión, salvo los casos expresamente determinados por esta Carta Orgánica. Aprobado el proyecto de ordenanza por el Concejo Deliberante, pasa al Departamento Ejecutivo para su examen, promulgación y publicación (art. 59).

El veto es una atribución reconocida al intendente, quien tiene la facultad de oponerse a promulgar total o parcialmente una ordenanza sancionada por el cuerpo deliberante. Para la ley 4640, una vez vetado un proyecto por el Departamento Ejecutivo, en todo o en parte, acorde con el art. 43 inc. 2, vuelve con sus objeciones al Concejo Deliberante, quien lo tratará nuevamente y, si lo confirma por una mayoría de dos tercios de los miembros presentes, el proyecto es ordenanza y pasa al Departamento Ejecutivo para su promulgación y publicación.

La Carta Orgánica de San Fernando, en el art. 59, regula el veto con igual tenor. Sin embargo, la principal diferencia que se puede observar entre ambas normas es la facultad que recae en el intendente, para el caso de que se produzca el veto de la ordenanza sancionada y que el Concejo Deliberante insista en su sanción con la mayoría de los 2/3 de sus integrantes, de promover una consulta popular para su aprobación. La Carta Orgánica también prevé el caso de veto parcial de una ordenanza, a diferencia de la ley reglamentaria provincial, disponiendo la posibilidad de promulgación parcial por parte del Departamento Ejecutivo si se cumple con el requisito de autonomía normativa y no se afecta la unidad del proyecto.

Se considerará aprobado todo proyecto no vetado en el plazo de diez días hábiles. Corresponde, entonces, ordenar la publicación de la ordenanza sin más trámite. Igual regla asume la Carta Orgánica de la ciudad de SFVC, en el art. 59. La promulgación de una ordenanza es una atribución exclusiva del Departamento Ejecutivo, así se encuentra establecido en ambas normas.

En cuanto al trámite de urgencia, consiste en la atribución que goza el intendente para procurar una mayor celeridad en la sanción de una ordenanza municipal de relevancia. Otorgado el trámite de urgencia, el Concejo Deliberante debe darle el procedimiento ordinario para la sanción de una ordenanza, pero imprimiéndole plazos más breves a dicho procedimiento, los cuales son fijados en la ley reglamentaria. Señala el art. 35 de la LOM que, en cualquier período de sesiones, el Departamento Ejecutivo puede enviar al Concejo Deliberante proyectos de ordenanza con pedido de urgente tratamiento, los que deberán ser considerados dentro de los 30 días corridos de ser recibidos por el Concejo. La solicitud de tratamiento de urgencia de un proyecto puede ser hecha aún después de la remisión y en cualquier etapa de su trámite. En este caso los términos correrán a partir de la recepción de la solicitud. Se tendrá por aprobado aquel proyecto que dentro del plazo establecido no sea expresamente desechado.

El art. 60 de la Carta Orgánica de la Capital se expresa sobre el trámite urgente en igual sentido, pero dispone un plazo mayor de 60 días cuando el proyecto de ordenanza sea sobre materia de presupuesto.

Finalmente, la doble lectura es un procedimiento legislativo habitual en el derecho municipal comparado entre nuestras provincias para el tratamiento de temas claves para el municipio. Esta consiste en que, una vez aprobado el proyecto de ordenanza en primera lectura, no es remitido inmediatamente al

Departamento Ejecutivo para su promulgación como si se tratara de un proyecto común, sino que debe comunicarse a la población para que todos los sectores interesados, mediante audiencias públicas u otras formas de participación, formulen propuestas u observaciones. Con este mecanismo se permite una mayor participación a los vecinos, quienes pueden hacer conocer al órgano deliberativo sus opiniones sobre un asunto determinado (Barrera Buteler, 2010: 220).

La Ley Orgánica Municipal y Régimen Comunal nada regulan al respecto. En cambio, el art. 61 de la Carta Orgánica de San Fernando dispone la doble lectura como requisito para la aprobación de ordenanzas que determinen: a) Privatizar obras, servicios y funciones del municipio. Otorgar concesiones de obras y servicios públicos; b) La municipalización de servicios; c) Otorgar el uso de los bienes del municipio a particulares; d) Crear entidades descentralizadas autárquicas; e) Crear empresas municipales y sociedades con participación de capital privado; f) Contratar empréstitos; g) Aprobar la cuenta de general del ejercicio; h) Aprobar el régimen de excepción al procedimiento público de selección -contratación directa- para la enajenación, adquisición, otorgamiento de concesiones y demás contratos, y al de venta en remate público; i) Crear nuevos tributos o aumentar los existentes; j) Imponer nombres a calles, plazas, pasajes, paseos, parques y demás lugares públicos; k) Fijar y modificar los límites de los Cuarteles Electorales; y l) Efectuar una enmienda a esta Carta Orgánica.

Entre la primera y segunda lectura deberá mediar un plazo no menor de 15 días corridos, en el que se deberá dar amplia difusión al proyecto. En dicho lapso, el Concejo Deliberante deberá convocar a audiencias públicas para escuchar a los vecinos y entidades interesadas en dar su opinión. En los casos mencionados en los incisos g) y j) se requerirá para su aprobación el voto favorable de más de la mitad de los miembros integrantes del Concejo, tanto en primera como en segunda lectura. En los previstos en los incisos a), b), c), d) e), f), h), i), k) y l) será necesario el voto favorable de los dos tercios de los miembros integrantes del cuerpo, en ambas lecturas. Creemos que este es un instituto interesante para ser receptado por la Ley Orgánica de Municipios y Comunas en una futura reforma.

Toda ordenanza comienza a regir a partir de los tres días de su promulgación o, excepcionalmente, de manera diferida a los plazos que se determinen en la propia ordenanza (art. 62, L.O.M.).

Finalmente, destacamos que el procedimiento parlamentario es canalizado a través del reglamento interno de cada Concejo Deliberante, que es una norma de carácter intrínseco, ya que surge del cuerpo y se lo impone a sí mismo. Podemos definir el reglamento interno como la norma parlamentaria que regula la organización y funcionamiento del Concejo Deliberante.

Arias (2020: 166) aporta una definición sobre reglamento parlamentario como el conjunto de reglas que las cámaras deben cumplir en la realización de sus actividades y funciones si quieren que, una vez finalizadas las mismas y alcanzados sus objetivos, su resultado se pueda reputar como válido y auténtico.

El presupuesto

Como adelantamos, es una función clave de los concejos deliberantes aprobar la ordenanza anual de presupuesto de gastos y recursos municipales, atribución que deviene de manera directa de la autonomía financiera y económica de los municipios garantizada en las constituciones nacional y provincial. El cuerpo ejerce también el control de la ejecución de la gestión del presupuesto por parte del Departamento Ejecutivo. Dentro de sus funciones administrativas, también el presupuesto del Concejo Deliberante es tratado en su seno para luego integrarse al presupuesto general.

La ley 4640/91 en su art. 45 dispone que el intendente municipal proyecta el presupuesto y lo somete a la aprobación del Concejo Deliberante. El presupuesto debe prever los recursos, autorizar las inversiones y gastos, y fijar el número de los agentes públicos. Los intendentes de municipios sin Concejo Deliberante deberán presentar el proyecto de presupuesto hasta el 30 de noviembre de cada año a la Dirección de Asuntos Municipales, la que emitirá dictamen de carácter vinculante, al que se deberán someter los mismos. Esta cláusula es una evidente restricción a la autonomía financiera municipal que debería ser revisada a futuro.

La ejecución comenzará el 1 de enero y terminará el 31 de diciembre de cada año. Si hasta el 31 de diciembre del respectivo año no se hubiere aprobado el presupuesto del año siguiente, se aplicará provisoriamente en este, el último aprobado, que será reconducido al ejercicio subsiguiente.

Bibliografía consultada

Aliaga, C. y Bonifacino, N. (2010), Organización Institucional del municipio. En Zarza Mensaque, A. y Barrera Buteler, G. (Dir.) *Introducción al Derecho Municipal.* Editorial Advocatus.

Arias, G. (2022), *Derecho Parlamentario, Primera edición.* Editorial Advocatus.

Rosatti, H. (2020), *Tratado de Derecho Municipal. Quinta edición actualizada.* Editorial Rubinzal Culzoni.

4. El intendente municipal

Verónica Ávila y Jorge Sosa

El Departamento Ejecutivo municipal, cuya titularidad recae en un funcionario que se denomina intendente, es un órgano unipersonal. Si bien la ley 4640 y algunas cartas orgánicas prevén la figura del viceintendente, el mismo es un funcionario que, elegido conjuntamente con el intendente en la fórmula, tiene como principal responsabilidad la Presidencia del Concejo Deliberante,

subsidiariamente reemplazando al intendente en caso de muerte, renuncia, destitución, ausencia temporaria o inhabilidad.

El intendente es un órgano unipersonal permanente en su existencia y funcionamiento, y su responsable es elegido en forma directa y tiene un mandato por cuatro años. Entre sus facultades está la de nombrar a sus colaboradores, denominados secretarios. De manera que el intendente y los secretarios conforman el Departamento Ejecutivo municipal, junto con un conjunto de funcionarios y agentes que posibilitan la administración local.

La Constitución de Catamarca en sus arts. 243 y 247 dispone la elección directa del intendente por el pueblo y a simple mayoría de sufragios. La simple mayoría de sufragios significa que asumirá el cargo de intendente quien haya obtenido la mayor cantidad de votos, sin importar la cantidad obtenida por las otras fuerzas políticas. En idéntico sentido, la ley 4640 en su art. 36 también establece que el Departamento Ejecutivo estará a cargo de un intendente elegido en forma directa y a simple pluralidad de sufragios. Durará cuatro años en sus funciones y podrá ser reelecto por un período inmediato, luego del cual solo podrá ser elegido nuevamente después de un lapso de cuatro años.

En cuanto a los requisitos para ser intendente se encuentran tener al menos 25 años de edad, cuatro años de ejercicio de la ciudadanía y una residencia inmediata no inferior a dos años en la jurisdicción. Tiene las mismas inhabilidades e incompatibilidades que los miembros del Concejo Deliberante. Al asumir el cargo, el intendente prestará juramento ante el Concejo Deliberante reunido en sesión especial.

En cuanto a los impedimentos para ejercer su cargo debemos diferenciar entre aquellos que son temporarios y los definitivos. Con respecto a los primeros, el art. 39 dispone que estas funciones serán ejercidas provisoriamente por el presidente del Concejo Deliberante, el vicepresidente o por el concejal que designe el mismo Concejo. Frente a un impedimento definitivo para el ejercicio del cargo, asumirá el concejal que designe el Concejo Deliberante a simple pluralidad de sufragios. Cuando faltaren más de dos años para completar el período, el Concejo deberá convocar a elecciones en el término de 30 días, a fin de designar a un nuevo intendente, quien completará el período.

Los secretarios del Ejecutivo son los encargados de llevar a la práctica las decisiones políticas del intendente, de gestionar sus respectivas carteras de gobierno y de refrendar con su firma los actos de este, sin cuyo requisito carecen de validez.

En cuanto a las competencias y atribuciones del Departamento Ejecutivo municipal, la ley 4640, en el art. 43, enumera:

1. Promulgar, publicar y hacer cumplir las ordenanzas sancionadas por el Concejo Deliberante y reglamentarlas en los casos que estime necesario.

2. Proyectar ordenanzas, proponer la derogación o modificación de las existentes y ejercer el derecho de veto.
3. Convocar a elecciones municipales, cuando no le correspondiera efectuarla al Poder Ejecutivo provincial.
4. Concurrir al Concejo cuando lo estime conveniente y participar de los debates, pero no podrá votar. Responder a los informes que le requiera el Concejo.
5. Llevar los libros, formularios y demás documentación que indique el Tribunal de Cuentas.
6. Expedir órdenes de pago y publicar el balance de tesorería con el estado de los ingresos y egresos, y publicar una memoria anual sobre el estado financiero de la administración.
7. Nombrar y remover a los funcionarios y empleados de la Municipalidad, de acuerdo con las autorizaciones legales.
8. Ejecutar las ordenanzas del poder de policía y aplicar las sanciones de multa, inhabilitación, clausura, desalojo de locales, suspensión o demolición de construcciones y decomiso de mercaderías. Estas sanciones se aplicarán siempre que hubieran sido previstas en las ordenanzas respectivas; pero cuando sea necesario practicar allanamiento de domicilio, deberá solicitar autorización al juez competente.
9. Controlar la prestación de los servicios públicos y la ejecución de obras públicas.
10. Recaudar los recursos e invertir las rentas de acuerdo con las autorizaciones otorgadas.
11. Proteger y promover la salud pública, el patrimonio histórico, la cultura, la educación, el deporte y el turismo social.
12. Cumplir las leyes tendientes a combatir la drogadicción.
13. Aprobar o desechar las propuestas de las licitaciones y celebrar los contratos de acuerdo con las autorizaciones generales o concretas otorgadas por el Concejo Deliberante.
14. Administrar los bienes y aceptar las donaciones y legados sin cargo efectuados al municipio.
15. Comunicar al Tribunal de Cuentas, antes de ser ejecutados, los decretos o resoluciones por los que se afecten los recursos ordinarios o extraordinarios, o los que sean susceptibles de producir gastos.
16. Rendir cuentas documentadas de su gestión ante el Tribunal de Cuentas conforme a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, e informar la cuenta general del ejercicio y sobre la percepción e inversión de los caudales públicos.

Similares abordajes de las competencias del Departamento Ejecutivo municipal son receptados en las cartas orgánicas municipales vigentes en la provincia.

5. El régimen comunal. Autonomía, organización, recursos y competencias de las comunas

Constanza Martínez

Concepto

La comuna es una forma de descentralización del poder ligado a territorios de menor densidad poblacional a los que la ley ha considerado necesario dotar de un órgano de gobierno, competencias y recursos para satisfacer las necesidades y servicios mínimos de su población. Posee los elementos que permiten configurarlo como un Estado: población, territorio y poder, con las particularidades propias que cada provincia ha querido otorgarle.

Bonifacino (2010: 234) define a las comunas como:

> (...) agrupaciones demográficas de escaso volumen, que se presentan en zonas de ámbito rural y de población diseminada, con diversidad de requisitos para su constitución, y que en algunos casos no son mencionados en las constituciones provinciales, o se delega su diseño a la legislatura provincial o al municipio del cual dependen (Catamarca, Chaco, Entre Ríos, Misiones, Salta, San Juan, etc.). Surgen como respuesta al requerimiento de satisfacción de la prestación de servicios esenciales a los pobladores en lugares alejados de centros urbanos de importancia, lo cual plantea la necesidad de resolver cómo se efectúa la conexión entre la institución municipal y ese número infinito de pequeñas aglomeraciones que se ubican desparramadas por toda la extensión de algunos territorios.

En otras provincias encontramos denominaciones como comisiones municipales (Santiago del Estero), comisiones de fomento (Río Negro, La Pampa), etc. para dar respuesta al mismo fenómeno territorial.

Conforme a lo normado por el art. 123 de la Constitución Nacional, que habilitaría a determinar municipios con menos competencias, consideramos que las comunas son entidades autónomas, aun cuando no puedan dictar sus cartas orgánicas. Sin embargo, la ausencia de un Poder Legislativo y un Poder Judicial propios impide una plena descentralización política.

Al respecto, Lincon y Calderón (2009: 11-111) afirman que no pueden ser catalogados como entes autárquicos o meras descentralizaciones instrumentales, pues inductivamente se advierten rasgos incompatibles con esta calificación, tales como el origen constitucional, la base sociológica, su facultad de dictado de legislación local y de carácter general, la elección popular de sus autoridades, etc.

Regulación legal y constitucional

En la provincia, las comunas poseen estatus constitucional a partir del art. 255 de la Constitución de Catamarca que expresa que: "Las poblaciones de menos

de quinientos habitantes se denominan Comunas e integran las jurisdicciones municipales, con una administración y gobierno establecidos por la ley".

A su vez, la LOM define a la comuna como aquella población estable que tenga más de 100 y 500 de quinientos habitantes y que puedan cumplir con las funciones y servicios que establece dicha norma.

Por lo que, de la conjunción del régimen legal y constitucional, el requisito del número de la población que se requiere para constituir una comuna tiene como piso 100 habitantes y como techo 500, pues con más habitantes ya puede ser reconocido como municipio.

De esta manera, la LOM regula todo lo atinente a las comunas en el capítulo I del título II.

Las comunas se constituyen con ciertos recaudos:

1. Que se trate de un espacio perteneciente a una jurisdicción municipal;
2. Que cuenten con una población estable de más de 100 y menos de 500 habitantes; y
3. Que tengan la posibilidad de cumplir las funciones y servicios que se establecen (art. 61 LOM).

Competencia territorial

La jurisdicción de la Comuna será propuesta por la respectiva Municipalidad a la Dirección de Municipalidades, la que elaborará un informe que conjuntamente con los antecedentes y dictámenes de las oficinas técnicas será elevado al Poder Ejecutivo para su aprobación (art. 62).

Al igual que los municipios, la determinación de la jurisdicción de la Comuna se realiza mediante un decreto del Poder Ejecutivo y también requiere de los informes de las oficinas técnicas. Lo único que cambia es quién y ante quién se lo solicita que, en este caso, la Municipalidad respectiva solicita ante la Dirección de Municipalidades.

La jurisdicción se circunscribe a un espacio geográfico determinado dentro del municipio al que pertenece y comprende el ámbito de actuación de la comuna; es decir, donde va a desarrollar sus funciones y prestar servicios.

Competencia material

Son atribuciones y deberes de las Comunas (art. 69 LOM):

1. Promover el ordenamiento urbanístico, edilicio y la eficiente prestación de los servicios públicos;
2. Preservar la salubridad, higiene alimentaria y el saneamiento ambiental;
3. Fomentar las actividades tendientes a preservar la moralidad pública y a promover la educación, la cultura y las actividades deportivas;

4. Ejecutar las ordenanzas que hubieran sido sancionadas por el Concejo Deliberante de la Municipalidad respectiva y que tuvieran vigencia en su jurisdicción; y
5. Proponer ante el Concejo Deliberante de la Municipalidad respectiva proyectos de ordenanzas o resoluciones que solo tengan aplicación en la jurisdicción de la Comuna.

Gobierno

El gobierno y administración de una Comuna estará integrado por un delegado comunal elegido por el pueblo de la respectiva jurisdicción, quien solo percibirá viáticos y compensación por los gastos que hubiere realizado en el ejercicio de sus funciones, los que deben ser autorizados por la Municipalidad respectiva (art. 63 LOM). Ello implica que dicha función de representación no es remunerada con un sueldo.

El delegado de la comuna dura cuatro años en el cargo, pudiendo ser designado por un nuevo período, y para su nombramiento se requieren las mismas condiciones y tiene las mismas inhabilidades e incompatibilidades previstas para los miembros del Concejo Deliberante.

Entre sus atribuciones tenemos:

1. representar a la Comuna;
2. hacer cumplir las ordenanzas y resoluciones de la Municipalidad respectiva y las de la propia Comuna;
3. recaudar e invertir la renta de acuerdo a las disposiciones vigentes;
4. Expedir órdenes de pago;
5. remitir al Tribunal de Cuentas y a la Municipalidad respectiva el balance de ingresos y gastos que contengan las planillas de ejecución de presupuesto del mes y el estado general de las disponibilidades; y
6. realizar toda otra actividad que le fuere encomendada por la Municipalidad.

Se puede observar que el delegado no posee facultades legislativas.

Intervención de las comunas

Son causales de intervención de las comunas: el incumplimiento de las ordenanzas o de disposiciones sancionadas por la Municipalidad respectiva; grave desorden administrativo, económico o financiero; deficiente prestación de los servicios públicos o acefalía que afecte el normal funcionamiento de la comuna.

Podrán ser intervenidas por el Poder Legislativo a pedido del Concejo Deliberante de la Municipalidad respectiva. Este tema se desarrolla en mayor extensión en el capítulo 10 de esta obra.

Ausencia y acefalía de los miembros

La vacante que se produzca en la Comuna debe cubrirse con el suplente, que debe ser presentado por los partidos juntamente con el delegado titular al momento de la elección.

En primer lugar, se cubre con los suplentes del mismo partido que le siguen en el orden de su lista de candidatos. Si el impedimento es provisional, la vacante se cubre en forma temporaria. Si la vacante es definitiva, se cubre hasta completar el período correspondiente.

Cuando se produzca la acefalía total, la Municipalidad respectiva convocará a elecciones extraordinarias para cubrir las vacantes hasta completar el período correspondiente.

Bibliografía consultada

Abalos, M. G. *Cuentas pendientes de la Autonomía Municipal en Argentina.* Publicado en: LA LEY 30/01/2017, 30/01/2017, 1, Cita Online: AR/DOC/4002/2016. 2017.

Brugge, J. y Mooney, A. (1998), *Derecho Municipal Argentino.* 2° Edición. Francisco Ferreyra Editor.

De la Vega de Díaz Ricci, A. (2006), *Extracto del libro Bloque Constitucional y Autonomía Municipal*. Facultad de Derecho UCM-Ciudad Argentina

Hernández, A. M. (2003), *Derecho Municipal: Parte General.* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México.

Zarza Mensaque, A. y Barrera Buteler, G. (2010), *Introducción al Derecho Municipal.* 1° Editorial Advocatus.

6. La Ley 5174 de Participación de Impuestos a Municipios. La distribución de recursos y los indicadores. La Comisión de Participación Municipal. Análisis de la norma y de su implementación

Constanza Martínez y Jorge Sosa

La Provincia de Catamarca cuenta con un régimen de coparticipación municipal de distribución automática de impuestos provinciales y nacionales desde 2005. Desde entonces se establecieron legalmente los porcentajes, parámetros, indicadores y plazos de distribución de los impuestos a coparticipar. Dicha normativa rigió hasta 2020, como veremos más adelante, estando momentáneamente suspendida su vigencia efectiva, por lo que abordaremos en paralelo su estudio y la norma de emergencia que hoy ocupa su lugar.

La Constitución provincial garantiza la autonomía financiera y económica de los municipios, cuando en el art. 253 establece que el tesoro municipal se formará:

1. con el producido de las tasas y contribuciones cuyos valores se fijarán en forma equitativa, proporcional y progresiva;
2. con los impuestos permanentes o transitorios que se crearen, especialmente sobre las industrias y profesiones ejercidas en su jurisdicción; sobre diversiones y espectáculos públicos; sobre publicidad; cualquiera fuere el medio empleado, patente de automotores, licencia de conductores, introducción de productos alimenticios, ocupación de la vía pública y lo que fije la Carta Orgánica municipal o la Ley Orgánica de Municipalidades y Comunas;
3. con la renta de los bienes propios;
4. con el producido de la actividad económica que desarrollen y los servicios públicos que presten; y de las contribuciones por mejoras que se fijen por el mayor valor directo o indirecto de las propiedades como consecuencia de la obra municipal;
5. con la participación obligatoria, en la proporción que deberá establecer la ley, en el producido líquido de los impuestos nacionales y provinciales que se recauden en su jurisdicción;
6. con los empréstitos y operaciones de crédito para obras y servicios públicos, no pudiendo invertirse en gastos ordinarios de la administración; y
7. los provenientes de donaciones, legados, subsidios, subvenciones y demás aportes especiales que no sean incompatibles con los fines establecidos en esta Constitución.

Señala Rosatti (2020: 100) que,

> (...) en la relación de coparticipación tributaria provincia-municipios adquieren relevancia tanto la determinación de los impuestos sujetos a coparticipación (vgr.: ingresos brutos, inmobiliario urbano, inmobiliario rural, patente de automotores, sellos, coparticipación federal, etc.) cuanto el porcentaje que en cada uno de los tributos habrá de reconocerse al conjunto de los municipios de la provincia (distribución primaria). De modo que, en un primer análisis, existen dos sistemas de distribución primaria en la relación de coparticipación provincia-municipios: un sistema de "universalidad" donde todos los impuestos coparticipables se reúnen en una masa tributaria única que se distribuye a municipios y comunas de acuerdo a un porcentaje fijado por la ley, y un sistema de "discriminación", donde cada impuesto coparticipable es distribuido a los entes locales conforme a un porcentaje específico. En lo que respecta a la distribución secundaria, se trata de la definición de un sistema de distribución de la masa coparticipable correspondiente a los municipios entre los distintos entes locales de la provincia, considerados estos últimos en forma separada y no en conjunto. El porcentaje de la masa coparticipable asignado a cada municipio se obtiene por la selección o conjugación de "prorrateadores" o "distribuidores".

Hasta 2020 la Provincia de Catamarca regía su coparticipación municipal de impuestos por la ley 5174, sancionada el 07/12/05, que luego fue derogada, y rigiendo actualmente el decreto N° 671/20, que estableció el nuevo Régimen de Participación Municipal de Impuestos en plena pandemia sanitaria ocasionada por el virus Covid-19. El análisis normativo que llevamos a cabo contempla la necesidad de retornar a la brevedad al sistema de una ley convenio.

La ley 5174 determina que los municipios participarán con un 25% del total de los ingresos provenientes de los regímenes impositivos provincial y de coparticipación federal vigentes por ley o acuerdos, los que complementen o sustituyan y de todo otro recurso impositivo que se crease para su afectación específica. Asimismo, el impuesto a los automotores corresponde en su totalidad a los municipios y, mientras lo recaude la provincia, el 90% se distribuirá en relación directa con los vehículos radicados en cada municipio.

Este régimen de coparticipación provincia-municipios es uno de los que más recursos brinda a los gobiernos locales en el análisis comparado de nuestras provincias.

Aclarando nuevamente que dicha norma está momentáneamente suspendida, la distribución de los recursos que contempla es la siguiente:

- Un 3% del total se destina a un Fondo de Desarrollo Municipal;
- Un 2% va a un Fondo de Emergencia Municipal; y
- El 95% restante se distribuye en base a los siguientes criterios: 66,5% en proporción directa a la población de cada localidad y un 18% de manera idéntica a los municipios, desagregados en categorías por su cantidad de habitantes (más de 100.000, entre 10.000 y 100.000, entre 5.000 y 10.000, entre 2.000 y 5.000 y con menos de 2.000); un 8% en proporción inversa al cociente población/planta de personal especificada; un 3% en proporción directa a los recursos propios recaudados; un 3% en proporción directa al cociente de gastos de capital sobre el total de erogaciones y un 1,5% en proporción directa a su superficie.

Los indicadores y plazos para la determinación fijados en la norma son:

- - Población: la fuente a utilizarse es el último censo del Instituto de Estadística y Censos o una estimación provincial, con una estimación anual de crecimiento.
- - Planta de personal: se analiza la composición y situación de revista, remuneraciones y gasto ejecutado en base a un informe mensual a ser presentado por los municipios dentro de los 30 días del mes siguiente.
- - Ingresos y gastos: son datos requeridos los ingresos propios percibidos, gastos corrientes y de capital ejecutados, incluidos en ellos los fondos de artículos séptimo y octavo. Se solicitan informes semestrales con cortes el 30 de junio y el 30 de noviembre.

- - Superficie: se toman como fuente los datos aportados por la Dirección Provincial de Catastro.

La ley 5174 crea el Fondo de Desarrollo Municipal (FDM) y el Fondo de Emergencia Municipal (FEM) junto con una Comisión de Participación Municipal (CPM), interesante experiencia de coordinación intergubernamental.

El FDM está destinado en un 60% a financiar gastos de capital, mientras que el 4% restante se dispone para el fortalecimiento institucional de los municipios por la descentralización del Estado provincial. Este fondo es de asignación anual y, si no se ejecuta integralmente durante el ejercicio, el monto remanente se reasigna nuevamente con idéntico mecanismo para el año subsiguiente.

Los municipios tienen prohibido financiar con los recursos de este fondo gastos corrientes, otorgar créditos o garantizar los mismos, siendo responsables y pasibles de sanciones administrativas, civiles y penales. En caso de incumplimiento comprobado por el Tribunal de Cuentas o por la autoridad, esta suspenderá de inmediato el depósito de los fondos hasta que el municipio respectivo los restituya e invierta en el destino establecido en el primer párrafo de este artículo. La ley determina la inembargabilidad de los recursos que provengan de este fondo, conforme a lo dispuesto por el art. 5 de la ley 4974 de inembargabilidad de las cuentas públicas.

Por su parte, el FEM se crea para situaciones de emergencia o desequilibrio financiero. Para acceder a estas partidas los municipios debían acreditar la situación de emergencia o desequilibrio, cumplir con las obligaciones establecidas y no superar los promedios salariales para el personal.

La CPM decidirá sobre las solicitudes, si el municipio no cumple con los requisitos se podrán otorgar préstamos con descuento automático de la coparticipación.

La Comisión de Participación Municipal tiene como funciones verificar las asignaciones y distribuciones establecidas, así como las liquidaciones y transferencias correspondientes; controlar la información y rendiciones de cuentas; administrar el FEM; supervisar el uso de los fondos del FDM y del FEM y proponer medidas para la aplicación de la ley y para mejorar la relación entre los municipios y el Estado provincial.

Está compuesta por ocho miembros: seis intendentes, tres correspondientes a municipios con Carta Orgánica (dos de la mayoría y uno de la primera minoría); tres de municipios sin Carta Orgánica (dos de la mayoría y uno de la primera minoría); y dos subsecretarios del gobierno provincial (de Asuntos Municipales y de Hacienda y Finanzas). Los intendentes serán elegidos anualmente en junio y podrán ser reelegidos por un período adicional.

Este régimen rigió hasta 2020, ya que el decreto 671/20 publicado en el Boletín Oficial el 29/04/20 crea el nuevo Régimen de Participación Municipal de Impuestos. Esta norma resultó de lo ordenado mediante el decreto acuerdo

576 del 25/03/20 y de lo determinado por la CPM mediante Acta Acuerdo de Trabajo 228 del 20/04/20.

Mediante el decreto acuerdo 576/20, Catamarca se adhiere a las disposiciones del Decreto Nacional de Necesidad y Urgencia 260 (12/03/20), su modificatorio 287 (17/03/20) y al Decreto Nacional de Necesidad y Urgencia 297 (19/03/20), declarando en estado de emergencia la prestación de los servicios públicos, la ejecución de los contratos a cargo del sector público y la situación económica financiera de la administración pública provincial centralizada y descentralizada, entidades autárquicas, obra social de los empleados públicos y todo otro ente, empresa o sociedad en que el Estado tenga participación, por el plazo de un año a partir de la entrada en vigencia de dicho decreto, prorrogable por igual plazo para el caso de considerarse no superadas las circunstancias que dieron lugar a su emisión.

Asimismo, el art. 5 del decreto establece que mientras dure la emergencia dispuesta podrán destinarse recursos provinciales afectados a otros destinos distintos de los aprobados por sus respectivas leyes de afectación, transformándolos en recursos de rentas generales, quedando exceptuados los recursos que financien gastos de personal.

El decreto vigente establece que los municipios participarán con un 25% del total de los ingresos provenientes de los Regímenes Impositivos Provincial y de Coparticipación Federal, vigente por ley o acuerdos, los que los complementen o sustituyan y de todo otro recurso impositivo que se crease sin afectación específica. El impuesto a los automotores corresponde a los municipios y será uniforme en todas las jurisdicciones. Mientras lo recaude la provincia, el 90% se distribuirá en relación directa con los vehículos radicados en cada municipio.

La distribución del monto se efectuará entre los municipios de acuerdo con los siguientes coeficientes:

Municipio	Coeficiente
ACONQUIJA-ANDALGALA	0,014291
ANCASTI	0,013570
ANDALGALÁ	0,036425
ANTOFAGASTA DE LA SIERRA	0,016316
BELEN	0,033581
CAPAYAN	0,021214
CORRAL QUEMADO-BELEN	0,010070
EL ALTO	0,013798
EL RODEO-AMBATO	0,010858
FIAMBALÁ-TINOGASTA	0,028189
FRAY MAMERTO ESQUIU	0,029980
HUALFIN-BELEN	0,011614
HULLAPIMA	0,023481

Municipio	Coeficiente
ICAÑO-LA PAZ	0,022578
LA PUERTA-AMBATO	0,010033
LAS JUNTAS-AMBATO	0,011469
LONDRES-BELÉN	0,012275
LOS ALTOS-SANTA ROSA	0,021068
LOS VARELAS-AMBATO	0,011940
MUTQUIN-POMAN	0,009936
PACLIN	0,015901
POMAN	0,015795
POZO DE PIEDRA-BELEN	0,010965
PUERTA DE CORRAL QUEMADO	0,011044
PUERTA DE SAN JOSE-BELEN	0,009665
RECREO-LA PAZ	0,037993
SAN FERNANDO DEL VALLE	0,309895
SAN FERNANDO-BELÉN	0,012343
SAN JOSE-SANTA MARIA	0,020632
SANTA MARIA	0,043065
SANTA ROSA	0,013968
SAUJIL-POMAN	0,019109
TAPSO-EL ALTO	0,009984
TINOGASTA	0,036885
VALLE VIEJO	0,059072
VILLA VIL-BELÉN	0,010998
TOTAL	1,000000

En su art. 4, el decreto ordena la derogación de la ley 5174 y de toda otra norma que se oponga; asimismo, dispone la remisión a la Legislatura a fin de que se siga el procedimiento establecido en el art. 184 de la Constitución provincial.

El decreto también dispone que la CPM subsistirá hasta tanto los municipios presenten las rendiciones de cuentas pendientes correspondientes a las inversiones realizadas con los fondos con afectación específica que hayan sido percibidos hasta la fecha del decreto.

Creemos que esta situación debe ser revisada a la mayor brevedad posible, dado que toda norma de emergencia tiene un plazo de duración preestablecido y sus fines deben estar orientados a regresar a un estado de normalidad. Para ello, o bien debe reponerse en su vigencia la ley 5174, o debe sancionarse una nueva ley provincial de coparticipación en el seno de la Legislatura provincial, dado que este régimen de excepción es una anomalía institucional que vuelve a Catamarca en la única provincia del país que no cuenta con una ley de coparticipación provincia-municipios en vigencia.

La Corte Suprema ordenó en los fallos *Ciudad de La Banda c/ gobierno provincial y Municipalidad de La Rioja c/ gobierno provincial* el dictado de normas de esta naturaleza, por lo que no sería de extrañar un similar abordaje del tema por parte de nuestro máximo tribunal en la medida en que el tema no sea debidamente abordado y resuelto.

Bibliografía consultada

Rosatti, H. (2020), *Tratado de Derecho Municipal, 5ª edición actualizada*. Editorial Rubinzal Culzoni.

7. Las Cartas Orgánicas municipales en la Provincia de Catamarca. Evolución del proceso constituyente local

Luis Alberto Andraca

La facultad de dictar una Carta Orgánica constituye la principal manifestación de la autonomía institucional por parte de los municipios, conforme lo establece el artículo 123 de la Constitución Nacional. Salvo las provincias de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe, que no reconocen aún la autonomía municipal en sus constituciones provinciales, y Salta, Chubut y Neuquén, que lo hacen de manera semiplena (la Legislatura revisa las cartas orgánicas aprobadas por los municipios), las restantes provincias lo hacen con variantes. Desarrollaremos en este punto las características del ordenamiento catamarqueño.

El art. 245 de la CP establece que "son autónomos los municipios que, en función del número de habitantes y jurisdicción territorial, respondan a los requisitos que la ley establezca". Esta remisión nos dirige a la Ley Orgánica Municipal y de Comunas 4640 y sus modificatorias, que en su art. 6 prescribe que "los Municipios que tengan más de diez mil (10.000) habitantes, podrán dictarse sus Cartas Orgánicas".

La mayoría de las constituciones provinciales sigue este criterio, reservando esta posibilidad a las ciudades más importantes, determinadas por su número de habitantes. Sin embargo, esta es una posibilidad institucional y no una obligación ineludible. Al respecto, Barrera Buteler (2010: 145) señala que su dictado, no asegura por sí autonomía real y efectiva; solo es deseable cuando naturalmente las comunidades advierten la necesidad de dejar de lado el ordenamiento previsto por la legislación provincial.

Barrera Buteler (2010: 147) añade que:

> La Carta Orgánica municipal es la norma que regula la organización y funcionamiento de las instituciones fundamentales del municipio pero que, en lugar de haberle sido dada a éste por el Estado (provincial) al que pertenece,

> como ocurre con las leyes orgánicas, se ha otorgado el municipio a sí mismo, sobre la base de un previo reconocimiento por parte de aquel de una potestad. Ella viene a reemplazar, como norma que rige al municipio, a aquellas partes de la ley orgánica municipal que regulan su organización y funcionamiento interno, pero ésta continúa siendo la norma aplicable en todas las cuestiones referidas a las relaciones del municipio con otros municipios y con el Estado provincial, aspectos éstos que, obviamente, no podrían quedar librados a la regulación unilateral de cada municipio.

Su origen histórico lo encontramos en el derecho norteamericano, en la Constitución de 1875, que confirió la potestad de otorgar una Carta Orgánica a la ciudad de St. Louis, dando origen a una modalidad institucional denominada *home rule chárter,* que luego fue seguida por otras constituciones. En nuestro país, el primer precedente lo encontramos en la Constitución de Santa Fe de 1921, por la que las ciudades de Santa Fe y Rosario se dieron las primeras cartas orgánicas argentinas. Luego seguiría la de Córdoba de 1923. El antecedente fue retomado por la Provincia de Santiago del Estero, que en la reforma de 1962 reconoció a los municipios de primera categoría dictarse su propia Carta Orgánica (Barrera Buteler, 2010: 146).

Con las reformas constitucionales iniciadas en la recuperación democrática, a partir de 1983, entre ellas la de Catamarca de 1988, se consolida en el estudio de nuestra disciplina el instituto de la autonomía municipal, anticipándose al reconocimiento del mismo esbozado en el *Fallo Rivademar* y llevado finalmente a cabo por la reforma constitucional nacional de 1994.

Hernández (2011) sostiene que su dictado implica el ejercicio de un poder constituyente de cuarto grado, que convive con el nacional, el de las provincias y el de la CABA.

Como anticipamos, algunas constituciones provinciales fijan estándares o niveles de regulación del instituto que achican el ámbito de autonomía municipal, contrariando el espíritu de nuestra Carta Magna. En el siguiente punto analizaremos los requisitos que exige la Constitución de Catamarca.

Los municipios con cartas orgánicas municipales

Las cartas orgánicas municipales en Catamarca deben contener y asegurar los requisitos establecidos por el art. 247 de la CP, situación que ubica a nuestra provincia entre las que establecen condiciones generales.

En primer término, la norma determina la obligatoriedad "del sistema representativo, republicano y social, con un gobierno compuesto por un Departamento Ejecutivo y otro Deliberativo". En segundo lugar, exige su "elección directa, a simple mayoría de sufragios, para el órgano ejecutivo y un sistema proporcional para el Cuerpo Deliberante". A partir de ello, los municipios tienen acotados márgenes para explorar formatos novedosos en el diseño de su gobierno local, dado que las cartas orgánicas deben adoptar un sistema de

gobierno tradicional con un órgano ejecutivo unipersonal y un cuerpo de debate y sanción de las normas locales colegiado, avanzando excesivamente incluso acerca de los sistemas electorales a ser aplicados en los gobiernos de proximidad; la elección directa y por simple mayoría para el órgano ejecutivo y un sistema de representación proporcional para el órgano deliberativo.

En tercer término, el art. 247 de la CP exige que se reconozcan "los derechos de iniciativa, referéndum y consulta popular", priorizando el principio de participación en la gestión municipal. Ello impone a los municipios, a la hora de darse su propia norma fundamental, la obligatoriedad de incorporar como piso o umbral a los institutos de democracia semidirecta mencionados en la norma constitucional, más allá de que puedan sumar a los mismos otros formatos o modalidades.

Por último, exige también "el reconocimiento de las organizaciones vecinales" como forma de representación sectorial y territorial de los ciudadanos orientadas a promover la participación, el control y una mejor democracia local.

Sobre el procedimiento para el dictado de las cartas orgánicas, el art. 245 establece que "tienen derecho a darse su propia Carta Orgánica, sancionada por una Convención convocada por la autoridad ejecutiva, conforme a la ordenanza que se dicte al efecto". La Constitución provincial adopta entonces el modelo de convención constituyente municipal, que es el elegido por el conjunto de las constituciones provinciales en el país.

El proceso comienza con una etapa preconstituyente, en donde se declara la necesidad de la sanción de una Carta Orgánica por parte del cuerpo deliberativo municipal. Luego continúa con la convocatoria a elección de los convencionales, para luego constituirse la convención que tendrá la tarea de redactar y sancionarla. El art. 246 de la CP. fija el número de convencionales, al disponer que "la Convención Municipal se integra por un número igual al doble de concejales", que serán elegidos por el voto directo del pueblo, estableciendo en segundo término que para ser convencional "se requieren las mismas condiciones que para ser concejal".

La Convención municipal, constituida al solo efecto de debatir y sancionar la Carta Orgánica, se disuelve luego de cumplida su tarea. La Convención determina su funcionamiento mediante un reglamento interno que ella misma debe dictar, y en el mismo se establecen los criterios y procedimientos ordenadores de los debates en comisiones y en el pleno, el mecanismo de toma de decisiones, las autoridades del cuerpo y los procedimientos internos orientados al cumplimiento de su finalidad.

Las cartas orgánicas incluyen generalmente un preámbulo introductorio en donde se nuclean declaraciones, valores, precedentes históricos y metas a mediano y largo plazo. Cuentan también con una parte dogmática que contiene declaraciones, derechos y garantías de carácter local, los que complementan y amplían a las dispuestas por las normas nacionales y provinciales. Estos cuerpos normativos pueden regular cuestiones que hagan a las competencias materiales del municipio,

bajo el principio de no contradicción con las materias delegadas a instancias superiores de gobierno. También allí suelen plasmarse fines o misiones del gobierno local y los principios que van a regir la administración pública municipal.

También en estos cuerpos existe una parte orgánica, en donde se plasma la división de poderes en el ámbito municipal, definiéndose las competencias y atribuciones de los órganos ejecutivo y legislativo, los organismos de control, el proceso de formación y sanción de las ordenanzas, el régimen electoral municipal, entre otros aspectos.

Quedando clausurada la actividad de la convención constituyente municipal, y luego de sancionada, es jurada por los funcionarios municipales y se publica en el Boletín Oficial, no estando sujeta a revisión ni veto alguno.

Los municipios que en nuestra provincia han ejercido su poder constituyente y se han dado una Carta Orgánica son, en un primer ciclo, San Fernando del Valle de Catamarca (1993), Recreo (1995), Santa María (1995) y Valle Viejo (1995). En un segundo ciclo se sancionaron las de Fray Mamerto Esquiú (2004), Belén (2005), Andalgalá (2005) y Tinogasta (2005).

Si bien todas las cartas orgánicas sancionadas hasta el presente tienen múltiples aspectos en común y una similar estructura organizativa, existe en algunas de ellas el denominado margen de apreciación local. A modo de ejemplo, la Carta Orgánica de Andalgalá regula en su Capítulo V competencias municipales en materia de medio ambiente e impacto ambiental y sobre la participación vecinal en este tópico, considerando los profundos debates que se han producido vinculados con la forma de explotación minera en la ciudad y su región.

Finalizaremos este punto aportando un breve análisis de la Carta Orgánica del municipio de San Fernando del Valle de Catamarca, capital de la provincia, sugiriendo a los alumnos de la asignatura una lectura comparada de la misma con la de la localidad de donde provienen, o por un mero ejercicio de análisis de derecho comparado.

La Carta Orgánica del municipio de San Fernando del Valle de Catamarca. Principales características

La ciudad de San Fernando del Valle de Catamarca se dio su Carta Orgánica municipal el 29 de diciembre de 1993. Cuenta con 200 artículos, un conjunto de disposiciones transitorias y dos anexos (con el acta de fundación y escudo de la ciudad), constituyendo el primer ejercicio de poder constituyente municipal de la Provincia de Catamarca.

En su preámbulo, los constituyentes municipales reafirman la autonomía del municipio, reconocen el origen diaguita de su tierra y manifiestan sus creencias religiosas, evocando los valores de libertad, solidaridad, igualdad y democracia como fundamentos de la Carta Orgánica.

En su Sección Primera, Capítulo I, aborda la naturaleza del municipio como parte indivisible de la Provincia de Catamarca, comunidad natural de

familias, organizada como una entidad jurídico política autónoma, independiente de todo otro poder en el ejercicio de sus funciones institucionales, políticas, económicas, financieras, administrativas, que tiene por fin el gobierno de su territorio para satisfacer las necesidades de la población.

En su art. 2 establece la organización del gobierno municipal *bajo la forma representativa, republicana y social*, señalando que la soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce por medio de sus representantes. En el art. 4 determina como jurisdicción municipal el perímetro original establecido en el Acta de Fundación del 5 de Julio de 1683 y delimitado por Ordenanza 1457/86, para concluir con el símbolo de la Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca con su escudo con la forma y características que señala la descripción de Adán Quiroga en el periódico calchaquí.

En el Capítulo II se encuentran normados los principios de gobierno como la responsabilidad agravada de los funcionarios públicos municipales, que *son responsables por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones y responden personalmente por los daño*s. Configuran los principios administrativos del gobierno local la publicidad de los actos de gobierno, la participación, la eficacia y la subsidiaridad. También el gobierno municipal debe instrumentar políticas que aseguren el control de la legalidad de la gestión, la programación del gasto, la descentralización administrativa, la eficacia en la ejecución de las obras y prestación de servicios, siendo funciones esenciales la *seguridad, protección del ambiente, planificación y desarrollo urbano, promoción, orientación y control de la salud y educación, sin perjuicio del apoyo a la iniciativa privada que se estime conveniente.*

En el Capítulo III se establecen un conjunto de principios, derechos, deberes y garantías de base local. Se destacan los derechos a la libertad y a establecer su propia organización política institucional; la libertad para elegir sus autoridades y revocar sus mandatos; la libertad para definir las atribuciones y esferas de acción del Gobierno municipal; el derecho a la educación, salud, cultura, recreación, asistencia social, vivienda, seguridad, transporte, disfrute de los bienes del dominio público y del ambiente; al control de los servicios públicos y bienes de consumo; al debido proceso legal y a asociarse con las entidades intermedias y vecinales.

En los Capítulos IV a VIII se regula la competencia material del municipio en áreas como ambiente, salud y acción social; educación, cultura, turismo y deporte; y por último en materia de planificación del desarrollo urbano.

La Sección Segunda está dedicada al Gobierno municipal. El art. 43 de la C.O.M. establece que *el Gobierno municipal estará constituido por un Concejo Deliberante y por un Departamento Ejecutivo.*

El Concejo Deliberante estará constituido por concejales que serán electos en forma directa por simple mayoría de votos por cada uno de los siete cuarteles electorales en que se divide el territorio municipal, y los restantes concejales hasta cubrir el total de los miembros del Concejo. Son elegidos por un sistema proporcional, considerando al territorio del municipio como un solo distrito electoral y se pueden incrementar a razón de dos concejales por cada veinte mil

habitantes, conforme la evolución censal, hasta completar un número máximo de veintidós. Tienen un mandato de cuatro años y la posibilidad de la reelección limitada a un periodo. Los deberes y atribuciones del Concejo Deliberante se encuentran comprendidas en el artículo 55 COM como contralor del Ejecutivo municipal, para asegurar la forma republicana de gobierno y el equilibrio entre los poderes del Estado, examinar los actos de los otros órganos de gobierno, ejercer un control político a través del estudio de la oportunidad y conveniencia de los actos que realizan el intendente y sus funcionarios, representar y expresar a la sociedad toda en su pluralismo político, social, cultural y regional, y representar a todo el cuerpo electoral.

El Departamento Ejecutivo, previsto en el Capítulo IV de la Carta Orgánica, estará a cargo de un ciudadano que se denominará intendente municipal, electo en forma directa y a simple mayoría de sufragios, durando cuatro años en el ejercicio de sus funciones y pudiendo ser reelecto por un solo período consecutivo. El despacho de los asuntos del Departamento Ejecutivo estará a cargo de la figura de los secretarios, quienes serán designados y removidos por el intendente municipal. Refrendarán los actos que son materia de su competencia y conforman el gabinete municipal (art. 71 COM). La Carta Orgánica de San Fernando no prevé la existencia de un Tribunal de Cuentas municipal, o cuerpo con funciones análogas, ni considera la posibilidad de la elección popular de sus integrantes, como sí se hace en la Provincia de Córdoba.

Por su parte, los Tribunales Administrativo de Faltas, previstos en el Capítulo VIII —arts. 86 a 96 de la COM—, conforman la administración de justicia municipal local, de naturaleza contravencional, con plena autonomía funcional. Pueden estar a cargo de uno o varios juzgados municipales de faltas unipersonales y tienen competencia en el juzgamiento y sanción de faltas, infracciones y contravenciones que se cometan dentro de la jurisdicción municipal y que resulten de la violación de las ordenanzas, decretos, resoluciones y cualquier otra disposición cuya aplicación corresponda al gobierno municipal.

Siguiendo los precedentes de otras provincias, la Carta del municipio Capital también regula los institutos de democracia semidirecta, la actividad electoral municipal, la organización de la administración pública centralizada y descentralizada, la gestión de los servicios públicos, entre otras relevantes problemáticas locales, para finalmente determinar el procedimiento de reformas de la Carta Orgánica del municipio anteriormente descrita, y la mayoría agravada de las dos terceras partes del total de los miembros del Consejo Deliberante como mayoría necesaria para dar inicio al proceso.

Bibliografía consultada

Bidart Campos, G. (1989), *Tratado Elemental de Derecho Constitucional, tomo I*. Editorial Ediar.

Bernal, M. (Dir.) (2020), *Un federalismo en pausa. Normas, instituciones y actores de la coordinación intergubernamental en Argentina.* Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba y EUDEBA.

Digesto de la Municipal de S. Fernando del Valle de Catamarca, Carta Orgánica - Ordenanzas en la dirección, www.catamarcaciudad.gob.ar/digestodigestomunicipal

Digesto Legislativo Provincial. *Leyes y otras normativas que se publican en el Boletín Oficial consignadas en el texto.* https://digesto.catamarca.gob.ar

Hernández, A. M. (1997), *Derecho Municipal, tomo I, 2da.* Editorial Depalma.

Hernández, A. M. (1997), *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*. Editorial Depalma.

Hernández, A. M. (2011), *El régimen municipal en nuestra organización constitucional.* En Revista Civilidad Nº 30.

Zarza Mensaque, A., Barrera Buteler G. (Dir.) (2011), *Introducción al Derecho Municipal*. Editorial Advocatus.

CAPÍTULO DÉCIMO

LOS DESAFÍOS DE LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN LA ARGENTINA

Marcelo Bernal

1. El municipio como actor trascendente del cambio territorial. Rol de los municipios, ciudades y regiones en los procesos de desarrollo e integración regional. 2. La coordinación provincia-municipios. Alcances y características de dicho diálogo institucional. La obligación de la cooperación y de la asistencia. La intervención provincial a municipios y comunas en la legislación catamarqueña. 3. Las relaciones intermunicipales. Los entes y el asociativismo. El rol del municipio en el desarrollo económico y social.

1. El municipio como actor trascendente del cambio territorial. Rol de los municipios, ciudades y regiones en los procesos de desarrollo e integración regional

En este curso de Derecho Municipal tenemos como objetos centrales de estudio al gobierno municipal, en sentido amplio, y la ciudad como espacio urbano. Ese interés excede lo meramente jurídico, administrativo o institucional. Por el contrario, dicho objeto se debe extender a analizar que el mundo globalizado e interdependiente de la actual etapa histórica que transitamos es un mundo urbano, y la ciudad es una de las construcciones históricas y culturales más impactantes de la humanidad. Los espacios que habitamos guardan, a modo de capas tectónicas, nuestra historia, las tradiciones y valores compartidos, la convivencia y la diversidad, la tradición y el progreso, los incluidos y los marginados. Por ello, lo local debe ser analizado de manera interdisciplinaria y con enfoques críticos y situados, dado que el presente de nuestros espacios urbanos es necesariamente un reflejo del país, de la sociedad y del modo en que hemos elegido convivir y desarrollarnos de manera intergeneracional. Nuestros aciertos y desaciertos también tienen su impacto en los lugares que habitamos.

Como advertimos anteriormente, vivimos en un mundo que tiende a la urbanización generalizada, y el punto de partida para entender el nuevo protagonismo de los espacios locales proviene del dato de que la enorme mayoría de los habitantes del planeta viven en ciudades grandes, medianas o pequeñas, o

bien en espacios peri o suburbanos, quedando la ruralidad anclada en anteriores etapas históricas de la humanidad.

Hoy el 85% de las personas del planeta están asentadas en núcleos urbanos, y más del 92% de los argentinos vivimos en más de mil ciudades o poblamientos de más de 2.000 habitantes a lo largo y ancho del país. En la Argentina conviven dos tendencias contradictorias; tenemos una densidad poblacional muy baja conviviendo con una tasa de urbanización que es de las más altas del mundo. En los 33 grandes aglomerados urbanos del país (GAU) reside el 60% de los habitantes.

Como señala Borja (2002: 77-78), hoy la ciudad es un lugar privilegiado para la innovación democrática. La crisis del Estado-Nación, el agotamiento o la insuficiencia de la democracia representativa articulada únicamente por elecciones y partidos, y la falta de mecanismos que establezcan lazos entre lo local y lo global, significan un reto de carácter mundial que tienen ante sí las ciudades y los gobiernos locales. Para responder a este reto es necesario reconstruir la ciudad como actor complejo, simbiosis de agentes públicos y privados, con capacidad para actuar en la escena internacional y de organizar la sociedad sobre la base del principio político legitimador de la proximidad.

En idéntico sentido, Hernández (2011: 60) afirma que,

> (...) como una paradoja notable de la historia, aunque hablemos de Estados, de bloques continentales, de tecnoestructuras que uniforman y gobiernan el mundo, de proyectos políticos de tal magnitud, de la influencia innegables de los medios de comunicación masivos y de otros fenómenos correlativos, también ésta es la era de los "particularismos", de los "regionalismos" y de los "localismos". Es que el hombre se resiste a perder su identidad, y acorde con su naturaleza aspira a un alto destino trascendente, que sólo se logra con la vigencia de la libertad y la participación responsable en los problemas políticos, sociales y culturales. Así el municipio autónomo se constituye en escuela social de la democracia, de la participación, de la formación de ciudadanos y de nuevos dirigentes. Esto explica la necesidad de revitalizar la vida local y propender a ciudades que sean esclarecidos ámbitos donde el hombre puede desarrollar la plenitud de sus potencialidades.

Frente a ello, aparece como natural el proceso de reclamos tendientes a una ampliación de las funciones tradicionales de los gobiernos locales, ahora como actores de su propio desarrollo y con estrategias tendientes a proyectarse externamente y generar ventajas competitivas territoriales (Castillo Blanco, 2001; 8).

Esta tendencia a jerarquizar y descentralizar (o eventualmente devolver) prestaciones estatales a instancias subnacionales (regiones, provincias, comarcas, ciudades y municipios) lleva décadas de consolidación en la mayor parte del planeta, siendo el principio de subsidiariedad y las relaciones de proximidad los vehículos aptos para una gestión pública local más eficiente, democrática y participativa. Hoy es habitual identificar a las principales

innovaciones en el diseño e implementación de políticas públicas en los gobiernos locales. Sin embargo, el tema está lejos de ser resuelto. Al ser los gobiernos subnacionales los depositarios de nuevas responsabilidades estatales frente a su ciudadanía, son ellos los que deben enfrentar problemas tradicionalmente abordados por el gobierno nacional, tales como los cambios de paradigmas productivos y tecnológicos y su consecuente impacto en el mundo del trabajo, o la tendencia a consolidar sociedades fragmentadas, desiguales y que funcionan a diferentes velocidades, siendo los espacios urbanos el sitio o mapa en donde se asientan dichas tensiones.

Mongin (2005: 19-20) advierte que:

> El modelo de ciudad concebida como una gran aglomeración que reúne e integra, está en vías de fragilización y de marginación. El espacio urbano de ayer, independientemente del trabajo de costura que realicen arquitectos y urbanistas, pierde terreno a favor de una metropolización que es un factor de dispersión, de fragmentación y de multipolarización. A lo largo del siglo XX, se pasó progresivamente de la ciudad a lo urbano, de entidades circunscriptas a metrópolis. Antes la ciudad controlaba los flujos y hoy ha caído prisionera de esos flujos *(network)* y está condenada a adaptarse a ellos, a desmembrarse, a extenderse en mayor o menor grado. Antes correspondía a una cultura de los límites y hoy está condenada a conectarse en un espacio ilimitado que no controla, el de los flujos y las redes.

Con idéntica mirada, Borja (2003: 23) afirma que:

> La ciudad es una realidad político-administrativa que no coincide necesariamente con la realidad territorial (aglomeración) ni funcional (área metropolitana) y tampoco muchas veces con la "sociedad urbana" (las exclusiones y las segregaciones dejan a una parte de la población "extramuros"), ni con la imagen que tienen los ciudadanos de ella. Pero esta complejidad y esta polisemia han sido siempre propias de la ciudad. La ciudad tiene una dinámica específica que surge de las conflictividades que generan estas contradicciones. Conflictos entre instituciones, entre colectivos de población y de las unas con los otros.

El desafío de gestionar la dialéctica local-global es un desafío permanente para nuestras instituciones democráticas y para nuestra propia sociedad. A ello se añaden las dinámicas de flujos e intercambios que atraviesan los límites administrativos de nuestras ciudades y nos llevan a experiencias metropolitanas, suburbanas o de regiones entrelazadas (incluso, potencialmente, a la supraestatalidad). Este desafío a las categorías administrativas existentes (estáticas) no son hoy patologías sino parte de la fisiología de los sitios que habitamos y de las instituciones que nos rodean, hasta el punto de que habitualmente nos interrogamos acerca de qué autoridad estatal debe brindar respuesta a cierto tipo de reclamo específico.

A lo largo de este capítulo se aportan reflexiones sobre el municipio actual, su entrelazamiento funcional con espacios horizontales de cooperación y regionales de articulación, y los principios que deben servir para operar esta pluralidad de relaciones intergubernamentales propias del tiempo que nos toca transitar (coordinación horizontal y vertical). También, luego de una reflexión acerca de los alcances y límites de una intervención provincial a un municipio, se analizan los entes intermunicipales como instrumento idóneo para abordar y resolver problemáticas comunes por parte de dos o más gobiernos locales, para finalmente analizar el alcance del compromiso del gobierno municipal con el desarrollo económico local.

2. La coordinación provincia-municipios. Alcances y características de dicho diálogo institucional. La obligación de la cooperación y de la asistencia

Las principales definiciones acerca de la cooperación interjurisdiccional y los vínculos esperables en un federalismo cooperativo actual y moderno las desarrollamos en profundidad en el capítulo primero de esta obra colectiva, por lo que a él nos remitimos.

La Constitución de la Provincia de Catamarca, reformada por última vez en septiembre de 1988, cuenta con escasas normas vinculadas con la coordinación, cooperación y asistencia técnica a los municipios, como sí tienen algunas provincias que reformaron sus constituciones de manera contemporánea o posterior a esa fecha.

La C.P. define en su art. 6 una serie ambiciosa de objetivos de la provincia para promover y concertar con el gobierno federal, pero carece de normas de similar sentido que orienten el vínculo provincia-municipios.

En las definiciones acerca de los recursos naturales existentes en la provincia, la única cláusula que implica desconcentración, aunque no necesariamente coordinación, es la del art. 66, que señala que:

> "La ley podrá conceder a las municipalidades o cooperativas de usuarios la explotación de las fuentes de energía hidráulicas", mientras que el art. 68 dispone que "las tarifas, el canon, las regalías o la contribución a percibir por la Provincia, serán fijados por ella o de común acuerdo con la Nación y por la ley se asignará una participación en los mismos al departamento donde se encuentre situado el yacimiento minero".

Se trata de una cláusula abierta que exige reglamentación legal y tiene escasa claridad, cuando la organización del gobierno local está fundada en la categoría municipal en lugar de la departamental.

El art. 110 (atribuciones del Poder Legislativo) solamente hace referencia, en su inc. 23, que es competencia de ambas cámaras "dictar la Ley Orgánica de

Municipalidades y Comunas, conforme a los principios previstos en esta Constitución". Sin embargo, no se expide acerca del rol de los municipios a la hora de coordinar agendas en temáticas comunes como salud, seguridad, educación o ambiente, entre otras.

Dentro de las atribuciones del gobernador figura la de celebrar convenios con los gobiernos municipales, lo que requiere posterior ratificación por parte de la legislatura provincial (art. 149, inc. 15). Recíprocamente, el art. 252, inc. 4, posibilita a los gobiernos locales la firma de este tipo de instrumentos. El art. 253, inc. 5, por su parte, establece que el municipio debe recibir del gobierno provincial "la participación obligatoria, en la proporción que deberá establecer la ley, en el producido líquido de los impuestos nacionales y provinciales que se recauden en su jurisdicción". No se detallan tributos, criterios ni modalidades operativas de dicho modelo de reparto.

Solamente el art. 262 de la C.P. se pronuncia sobre el tema de la coordinación al determinar que:

> La Ley Orgánica de Municipalidades y Comunas y las cartas orgánicas de los municipios autónomos, en su caso, preverán el asesoramiento técnico para las autoridades municipales. La Provincia dispondrá que un organismo central proporcione el mismo a los municipios que no pudieran costearlo. Podrán también las leyes respectivas establecer en qué casos el dictamen favorable de los técnicos será imprescindible para emprender obras o servicios públicos, bajo pena de nulidad.

En primer lugar, la norma fundamental delega en la legislación inferior los alcances y características de los vínculos intergubernamentales provincia-municipios, a través de una Ley Orgánica de Municipios y Comunas, teniendo como único criterio ordenador el asesoramiento técnico en sentido vertical, desde la provincia a los municipios, y no de naturaleza bilateral, compartida o coordinada, como es tendencia actual. Aún más, es complejo de compatibilizar el ideal de autonomía municipal con la disposición de que será imprescindible un dictamen técnico favorable por parte de expertos provinciales para emprender determinadas obras o servicios públicos determinados por ley provincial.

Por todo lo dicho podríamos afirmar que la Constitución catamarqueña requiere de una necesaria reformulación del vínculo provincia-municipios en donde se fijen principios administrativos (descentralización, desconcentración administrativa, regionalización, etc.) y criterios orientadores de las relaciones intergubernamentales más actuales (coordinación, asistencia técnica recíproca, colaboración, buena fe en las negociaciones, reconocimiento recíproco, entre otros) que doten de vigor a un federalismo provincial que hoy aparece como estático y anticuado en la norma.

Por su parte, la Ley 4640 Orgánica Municipal y Régimen Comunal de 1991 determina la vinculación entre el gobierno provincial y los municipios que

no cuentan con Carta Orgánica vigente, o que no pueden disponer de este instrumento por no alcanzar el mínimo de habitantes requerido. También aplica de manera supletoria cuando las cartas orgánicas no se pronuncien sobre temas de interés común a ambos órdenes de gobierno.

La ley 4640 tiene también muy pocas definiciones acerca de las relaciones de cooperación, coordinación y/o asistencia. Su art. 32, inc. 21, determina como función del Concejo Deliberante "autorizar al Departamento Ejecutivo a celebrar convenios con las Municipalidades, la Provincia o con los Organismos del Estado Federal, para la prestación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común".

El art. 58 señala que "las Municipalidades y Comunas podrán solicitar asesoramiento y asistencia técnica a la Dirección de Municipalidades, siendo obligatorio sus dictámenes y resoluciones cuando así lo haya dispuesto la propia Municipalidad". Renovamos aquí la crítica vertida al art. 262 de la C. P., y con ello nuestras dudas acerca de la compatibilidad de ambas normas con las dimensiones institucional, política y administrativa del art. 123 de la Constitución Nacional.

Por su parte, el art 59 prevé que "las Municipalidades podrán celebrar convenios entre sí o con la Provincia, para la prestación de ser de la realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común", abriendo la puerta a la creación de este tipo de vínculos verticales (con la provincia), horizontales (intermunicipales) o de naturaleza mixta. No hay previsiones en la norma acerca de la creación de entes autárquicos o de empresas municipales de economía mixta, ni tampoco detalles acerca de las diferentes modalidades de contratación administrativa posibles en el ámbito municipal, temáticas abordadas y resueltas por constituciones y leyes orgánicas municipales de otras provincias argentinas.

En igual sentido, al ser derogada la Ley 5174 de Coparticipación de Impuestos por el Decreto 671/20 del Ejecutivo provincial, se pierden mecanismos e instancias de coordinación provincia-municipios, como la Comisión de Participación Municipal (arts. 9 y 10). Como ya adelantamos en este mismo libro, Catamarca ha pasado a ser la única provincia argentina sin ley de coparticipación de segundo nivel (provincia-municipios), siendo inviable en el tiempo que este régimen sea absorbido por un decreto sancionado en tiempos de emergencia sanitaria (ocasionada por la irrupción global del virus Covid-19), dado que existen fallos de nuestra Corte Suprema que impusieron normalizar este tipo de acuerdos a las provincias de La Rioja y Santiago del Estero en el pasado reciente.

La sanción de una nueva ley convenio de coparticipación de tributos para la Provincia de Catamarca debería conllevar la incorporación de instituciones, normas y procesos de articulación y coordinación financiera entre ambos niveles de gobierno, objetivos y metas que orienten el destino de los fondos de emergencia y principios que determinen la naturaleza de dicho diálogo multinivel.

La intervención provincial a municipios y comunas en la legislación catamarqueña

La intervención a un gobierno municipal por parte de un gobierno provincial se ha tornado, afortunadamente, una anomalía en el derecho público subnacional argentino. Este tipo de prácticas, habituales en otras etapas históricas de nuestro país, hoy son muy poco frecuentes. No obstante, en las diferentes constituciones provinciales y las leyes orgánicas municipales suelen encontrarse cláusulas que regulan —con distintos alcances, causales y modalidades de dictado— dicho instituto de emergencia. Son las únicas excepciones las actuales constituciones de Buenos Aires y Entre Ríos.

Sobre el instituto cabe señalar que, en virtud de las prescripciones de los arts. 5 y 123 de la Constitución Nacional, son las provincias las que tienen que garantizar un régimen municipal autónomo bajo pena de generar una situación de gravedad institucional pasible de intervención federal. Por ello, sostenemos que la intervención a municipios y comunas debe tener siempre un carácter "reparador" del orden institucional alterado, y esto debe ser tenido en cuenta a efectos de arbitrar los medios que permitan adecuar el funcionamiento de la institución a las prescripciones constitucionales referidas. Destacamos también que, cuando el art. 31 establece el principio de supremacía constitucional, prescribe un orden de prelación normativo que excluye el control de gestión de un nivel de gobierno sobre otros, criterio que no siempre ha sido sostenido en forma conteste por la doctrina (Bonifacino, 2010: 497).

Por su parte, Frías (1985: 231) señala que el municipio argentino puede intervenirse tanto si la normatividad provincial lo prevé como si guarda silencio, y aun cuando las causales puedan sintetizarse en dos: constituir sus autoridades en caso de acefalía total o parcial, o para normalizar una situación institucional subvertida. Recomienda asimismo que las causales de intervención se relacionen exclusivamente con la acefalía y la continuidad de servicios públicos esenciales, dejando la resolución de conflictos para la competencia del más alto tribunal de justicia de la provincia.

Como se observa, priman en la actualidad miradas restrictivas sobre el uso del instituto de la intervención a los gobiernos municipales en la doctrina especializada.

La Constitución de Catamarca regula la misma en su art. 254, el cual determina que:

> La Provincia podrá intervenir los Municipios por ley, sancionada por los dos tercios de votos de los miembros presentes de cada Cámara, la que no podrá ser vetada por el Poder Ejecutivo, en los siguientes casos:
>
> 1. Para asegurar la constitución de sus autoridades o cuando expresamente lo prevea la Carta Orgánica si se tratare de Municipios autónomos o la Ley Orgánica de Municipalidades y comunas respecto de los demás.

> 2. Para regularizar sus finanzas cuando el Municipio no cumpliere con sus empréstitos, o los servicios públicos locales no fueran prestados adecuadamente.

Por su parte, la Ley Orgánica Municipal y Régimen Comunal 4640/91 en su art. 60 dispone que:

> Las Municipalidades podrán ser intervenidas por ley sancionada con los dos tercios (2/3) de votos de los miembros presentes de cada Cámara, la que no podrá ser vetada por el Poder Ejecutivo, y deberá estar fundada en las siguientes causales:
>
> 1. Acefalía que afecte el normal funcionamiento institucional del Municipio; y
>
> 2. Desorden administrativo, económico o financiero que implique el incumplimiento de las obligaciones legalmente contraídas.
>
> 3. Enajenación ilegal de los bienes y deficiente prestación de los servicios públicos.

Con respecto a los gobiernos comunales, la misma norma prevé en su art. 71 que:

> Las Comunas podrán ser intervenidas por el Poder Legislativo a pedido del Concejo Deliberante de la Municipalidad respectiva y fundado en las siguientes causales:
>
> 1. Incumplimiento de las Ordenanzas y demás disposiciones sancionadas por la Municipalidad respectiva.
>
> 2. Grave desorden administrativo, económico financiero.
>
> 3. Deficiente prestación de los servicios públicos.
>
> 4. Acefalía que afecte el normal funcionamiento de la Comuna.

De la lectura concordada se advierte el mencionado carácter restrictivo de la figura de la intervención, decisión que recae sobre ambas cámaras del Poder Legislativo provincial y exige una mayoría agravada de dos tercios de los miembros presentes, cantidad de votos que evita decisiones apresuradas o unilaterales y conlleva necesarios acuerdos legislativos entre diferentes fuerzas políticas, alejando las motivaciones políticas o intereses coyunturales como factores de intervención a un gobiernos municipal electo por la ciudadanía local.

En cambio, la Ley 4640 aparenta aumentar en su texto los causales de la intervención a municipios y comunas, lo que controvierte el carácter de excepción del instituto, ampliando en lugar de restringir los motivos de una eventual intervención, lo que atenta contra la autonomía municipal y podría determinar una eventual inconstitucionalidad de la norma. Particularmente el art. 60, al definir como causal de intervención al *desorden administrativo, económico o financiero,* lo que se asemeja a una cláusula jurídica abierta a interpretaciones discrecionales. También el inc. 3 hace mención a *la enajenación ilegal de bienes*,

situación que excede a lo dispuesto por la Constitución provincial y que perfectamente puede ser abordada y resuelta por el máximo tribunal provincial. En iguales criterios ampliatorios incurre el art. 71 con respecto a las intervenciones a los gobiernos comunales.

Además, no se entiende acabadamente por qué la norma discrimina al determinar como una facultad de la Legislatura provincial la intervención de un gobierno municipal (art. 60), mientras que la intervención de un gobierno comunal procede por la Legislatura a pedido del Concejo Deliberante del gobierno local respectivo. Hay poca claridad en los motivos de dicha discriminación afectando a los gobiernos municipales que gestionan grupos poblaciones mayores y servicios públicos de mayor complejidad, siendo este también un avance innecesario sobre el principio autonómico municipal. La norma debería ser reformada en un futuro cercano, aclarando el sentido de interpretación de las cláusulas mencionadas.

3. Las relaciones intermunicipales. Los entes y el asociativismo

Los avatares financieros de las últimas décadas han condicionado un incipiente desarrollo del asociativismo intermunicipal que tendía a consolidarse en el país, siendo dicho instrumento merecedor de nuevas oportunidades. Las experiencias de coordinación horizontal entre gobiernos locales adoptaron pluralidad de denominaciones (asociaciones de municipios, entes o consorcios intermunicipales, corredores, microrregiones y otras semejantes). Las mismas muestran grandes variaciones en el número y tipo de gobiernos involucrados, en sus objetivos y metas, en sus mecanismos de financiamiento y en el grado de participación otorgada a las organizaciones de la sociedad civil.

> La generalización de este arreglo institucional permitiría solucionar algunas de las principales dificultades que caracterizan a los gobiernos locales en Argentina: las limitadas capacidades institucionales para dar respuesta a las nuevas demandas ciudadanas, la acotada renovación de sus administraciones y los problemas emergentes del inframunicipalismo. El asociativismo intermunicipal también resultaría apropiado para avanzar, en los gobiernos locales, en el desarrollo de tareas de complejidad superior, poco habituales hasta la última década, dado que permite asimilar mejor los aprendizajes, tanto si la articulación se da entre gobiernos locales de igual como de distinto nivel de desarrollo institucional (Cravacuore, 2006: 7).

Los entes intermunicipales, como mejor expresión de este asociativismo horizontal entre municipios, consisten en la construcción de acuerdos voluntarios entre gobiernos locales, los cuales conservan su autonomía y su legitimidad política, asociándose solo para prestar (por sí o por terceros) determinados servicios o coordinar la ejecución de programas y/o proyectos específicos. Una

modalidad, esta última, ciertamente más ventajosa que la supramunicipal, que no debilita la autonomía de los municipios asociados y que además resulta compatible con las constituciones provinciales en cuanto a la prohibición de crear nuevos niveles de gobierno, intermedios entre los municipios y las provincias (Completa, 2016: 16).

Barrera Buteler (2001: 104) aporta claridad acerca de la naturaleza jurídica de los entes intermunicipales en el país, señalando que:

> Dado que la personalidad jurídica de los organismos intermunicipales, aunque con basamento en la Constitución Nacional, surge de normas estrictamente locales (Constitución o leyes provinciales cuando los prevén, ordenanzas municipales aprobatorias de los acuerdos de creación, etc.), cabe interrogarse respecto de qué alcance tiene dicha personalidad jurídica fuera del ámbito estrictamente local (provincial y municipal). En este punto, no cabe duda de que la personalidad jurídica de un organismo intermunicipal fundada en normas de derecho público de una provincia tiene plena validez, tanto frente al Gobierno Federal y los entes dependientes de éste, cuanto frente a otras provincias. Ello es corolario necesario de la disposición del art. 7 de la Constitución Nacional que establece que "los actos públicos de una provincia gozan de entera fe en las demás". Por tanto, de la misma manera que un ente autárquico o una empresa del Estado, creada por la provincia o por un municipio, pueden actuar, celebrar contratos y otorgar toda clase de actos jurídicos en sus relaciones con el Gobierno Federal y con otras provincias, un organismo intermunicipal creado conforme el derecho público local tiene las mismas facultades, condicionadas a las disposiciones de su acto de creación.

De acuerdo a un estudio realizado por el Ministerio del Interior de la Nación, en 2002 existían 52 entes intermunicipales en el país, de los cuales 40 eran entre gobiernos locales de una misma provincia y 12 integrados por gobiernos locales de distintas provincias. Participaban 406 gobiernos locales —que representaban el 18% del total del país—, de 20 provincias y concentraban un total de siete millones de habitantes, lo que mostraba que en su mayoría se trataba de gobiernos locales pequeños (IFAM, 2003). Unos años más tarde, Cravacuore y Clemente actualizaron este número a 76, de los cuales el 46% se encontraba ubicado en la región pampeana, el 18% en la región patagónica, el 16% en la región nordeste, el 13% en la región noroeste y solo el 7% en la región cuyana (Completa, 2010: 204).

Lamentablemente, el movimiento asociativista municipal tiende a detenerse de manera contemporánea al proceso centralizador que se inicia en el país alrededor de 2006. El retroceso de dicha valiosa experiencia no se explica solamente por razones financieras, sino también por la inexistencia de políticas públicas nacionales y provinciales que las promuevan, por rigideces burocráticas a nivel de las provincias, debido al déficit de capacidades institucionales locales, o por problemas de articulación político-partidaria.

En el caso de Catamarca, la Constitución provincial solamente prevé, en su art. 252, inc. 4, que son atribuciones del gobierno municipal "realizar convenios y contratos con la Nación, la Provincia y otros municipios para la construcción de obras y prestación de servicios públicos y comunes".

Por su parte, la Ley Orgánica Municipal y Régimen Comunal 4640/91 determina en su art. 59 que las Municipalidades podrán celebrar convenios entre sí o con la Provincia para la prestación de servicios, la realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común.

A nuestro parecer, este es otro de los temas en donde se percibe necesaria una actualización del texto constitucional catamarqueño para adaptarlo de manera más concreta al espíritu del capítulo federal de la reforma constitucional de 1994, como así también para brindar herramientas más actuales y prácticas para un desarrollo vigoroso de la autonomía municipal y del asociativismo horizontal entre gobiernos municipales, tendencia ya consolidada en otras regiones del país y con sobrada eficacia para resolver entre varios actores municipales problemas o temáticas de interés común y que exigen otra escala de intervención estatal. No obstante, es importante destacar que algunas cartas orgánicas municipales en la provincia ya prevén este tipo de vínculos asociativos, tales como la de San Fernando, art. 143; Valle Viejo, art. 51, inc. 21; Mamerto Esquiú, art. 37, inc. 21; Belén, Andalgalá, art. 160, inc. 57; art. 21, inc. q, entre otras, la mayoría sancionadas en 2005.

De un relevamiento efectuado al momento de la redacción de este capítulo se destaca como experiencia remota de 2005 la creación de una mancomunidad orientada al control de espectáculos públicos en la región Valle Central de Catamarca, integrada por las ciudades de San Fernando del Valle de Catamarca, Huillapima, Capayán, Fray Mamerto Esquiú y Valle Viejo, que se comprometieron a aunar esfuerzos para coordinar políticas de contralor de espectáculos públicos, conformando un organismo intermunicipal de seguridad y prevención. El intendente de Valle Viejo, localidad donde se encuentra la mayor parte de las discotecas, manifestó su oposición a continuar avanzado en el proyecto, por lo que no prosperó (Cravacuore, 2016: 6).

De manera más reciente, es destacable la creación del Ente de Coordinación Metropolitana Centro (ECOM/C) entre el Gobierno de la Provincia de Catamarca y los municipios del Valle Central (San Fernando, Valle Viejo, Esquiú y Huillapima) en 2021, siendo este ente de naturaleza vertical (provincia + municipios) y con fines orientados al abordaje de problemáticas comunes y a la cooperación y asistencia mutua.

El rol del municipio en el desarrollo económico y social

Con la incorporación al texto constitucional argentino de la autonomía municipal como un instituto multidimensional (institucional, político, administrativo, económico y financiero) surgieron interesantes debates sobre los alcances y límites de cada dimensión a ser asegurados por las diferentes constituciones

provinciales. Uno de los más significativos tuvo que ver con las dimensiones económicas y financieras.

Para algunos constitucionalistas se trataba simplemente de que, a partir de la sanción del art. 123, los municipios del país contaban con competencias tributarias amplias y propias, que incluyen la posibilidad de legislar y percibir impuestos, tasas, contribuciones, precios, cánones, etc. Junto con ello, gozar del manejo de sus propios instrumentos de gestión financiera como el presupuesto, la cuenta de inversión, mecanismos de control del gasto público por organismos auxiliares, la posibilidad de crear entes autárquicos o empresas de economía mixta, etc.

Para otros autores, en cambio, el juego entre ambas dimensiones es más amplio, incluyendo al municipio como un actor principal en el desarrollo económico de la localidad y de la región en donde se ubica y desenvuelve. Es decir, un Estado municipal involucrado y activo en la gestión del desarrollo económico y social, en sentido amplio, a través de nuevas políticas públicas e instrumentos de gestión como los parques industriales, las incubadoras de empresas, las oficinas de empleo, los presupuestos participativos, los planes estratégicos de desarrollo económico consensuados con la sociedad civil y el entorno productivo, la microeconomía social, exenciones impositivas, incentivos a pequeños y medianos emprendedores, certificación de calidad y de origen de productos y procesos, entre otras.

Autores como Hernández (2012: 125) señalan que la función económica de los municipios tiene múltiples consecuencias, destacando la necesidad de que los gobiernos locales sean socios y promotores del desarrollo económico, social e integral humano junto a los otros órdenes estatales. El problema es aún más grave en las grandes ciudades, por los fenómenos de la desocupación, pobreza, marginalidad, exclusión social y violencia.

Por su parte, Garat (2011: 87) afirma que la cuestión de la autonomía local debería ser asociada permanentemente con la de la autosuficiencia socioeconómica, lo que conduce a la temática del desarrollo local. En tal sentido, hemos reiterado que el gobierno local tiene un rol destacado como promotor de tal desarrollo.

Al respecto, cada vez resulta más natural vincular el futuro de las empresas agrícolas familiares, las cooperativas de producción y servicios, y las pequeñas y medianas empresas, en el contexto de una estrategia de desarrollo nacional, con la función que deben cumplir los gobiernos locales en orden a ello. Pareciera natural entonces, que una estrategia de transformación del sector público municipal contemple al mismo tiempo, como componentes de su diseño, tanto la transformación del gobierno y de la administración como la promoción del desarrollo local (Garat, 2011: 87).

En su clásico ensayo *Local y global*, Borja y Castells (1998: 31-32) afirman que:

> La nueva economía global se articula territorialmente en torno a redes de ciudades. Las ciudades, por su parte, dependen cada vez más, en sus niveles y

> modos de vida, de las formas de su articulación a la economía global. De ahí que la nueva frontera de la gestión urbana consista en situar a cada ciudad en condiciones de afrontar la competición global de la que depende el futuro bienestar de sus ciudadanos. Al mismo tiempo que las ciudades se sitúan en la economía global, deben también integrar y estructurar a su sociedad local. Sin un anclaje sólido en los ciudadanos, los gobiernos no tendrán la fuerza necesaria para navegar los circuitos globales.

Vásquez Barquero (1988: 129) define al desarrollo local como un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora en el nivel de vida de la población local, en el que se pueden identificar tres dimensiones: una económica, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; otra, sociocultural, en que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo; y, finalmente, una dimensión político-administrativa, en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo local

Lagalaye (2012: 108) advierte que:

> La realidad del desarrollo local en la Argentina es muy diversa. Es verdad que existen muchos y muy buenos esfuerzos puntuales realizados desde el ámbito local, pero también que hay pocas experiencias acabadas en este sentido a nivel provincial y, por lo general, una falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. El primer elemento a considerar, en este sentido, es la falta de cultura autonómica que se da en la mayor parte de las provincias y, consecuentemente, en los municipios, y la dificultad resultante de este factor. A estos hechos se suma la falta de vocación del gobierno nacional para fomentar que los planes de desarrollo productivo sean realizados para y desde las comunidades locales, y también la oscilación de las políticas para la producción a medida que se suceden los gobiernos o se verifica un cambio en la coyuntura macroeconómica.

Agrega el mencionado autor que son pocos los municipios que poseen un área específica encargada del fomento de la producción o, más en general, del desarrollo, y que cuentan con personal capacitado y abundante para actuar en este campo. Se verifica, en el mismo sentido, que son pocos los municipios que establecen alianzas entre sí para constituir una microrregión, complementar acciones, establecer pautas para un mercado común, negociar en conjunto con los niveles superiores del gobierno, etc. Por otro lado, para el autor es casi inexistente la coordinación de acciones tendientes al desarrollo entre los niveles del municipio, la provincia y la nación, sobre todo, por falta de interés de las estructuras superiores de gobierno (Lagalaye, 2012: 111).

A modo de síntesis de las opiniones vertidas, en nuestro país existe un desarrollo fuertemente asimétrico y heterogéneo de las capacidades del gobierno

local de intervenir en el desarrollo económico de su área de influencia, y la mayor parte de las experiencias exitosas coinciden, en buena medida, con distritos o poblaciones económicamente pujantes o más desarrolladas, principalmente capitales de provincias o localidades conurbanizadas. Buena parte del resto de los municipios del país cuenta con economías poco diversificadas, dependiendo excesivamente de políticas verticales de articulación con los gobiernos provincial y nacional, que muchas veces no llegan, son insuficientes, o no guardan vinculación con los problemas reales de la economía local.

La realidad actual del municipio en nuestro país, y en la provincia de Catamarca, no escapa a lo descrito por el autor preopinante hace más de diez años. Por el contrario, la situación ha tendido a profundizarse y agravarse con el proceso de recentralización de funciones y de recursos financieros en marcha por parte del gobierno nacional, y también de muchos gobiernos provinciales. Ello ha ocasionado que desaparezcan muchas de las iniciativas de desarrollo económico local antes mencionadas, o que se interrumpiera su consolidación en todo el territorio del país, siendo los municipios actores estatales fuertemente tensionados por las demandas ciudadanas de servicios y su anemia presupuestaria que les impiden dar adecuadas respuestas.

Bibliografía consultada

Barrera Buteler, G. (2001), Capacidad institucional de los entes intermunicipales. En *Cooperación intermunicipal en Argentina*. Dirección de Investigaciones y Estudios del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Editorial EUDEBA.

Bernal, M. (Dir.) (2020), *Un federalismo en pausa. Normas, instituciones y actores de la coordinación intergubernamental en Argentina.* Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba y EUDEBA.

Bonifacino, N. y Puigdellivol, S. (2010), El municipio en la provincia: Relaciones de control. En Zarza Mensaque, A. y Barrera Buteler, G. (Dir.). *Introducción al derecho municipal.* Editorial Advocatus.

Borja, J. y Castells, M. (1998), *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información.* Taurus, Santillana Editores.

Borja, J. (2002), *Ciudadanía y globalización.* En Revista del CLAD Reforma y Democracia Nº 22.

Borja, J. (2003), *La ciudad conquistada.* Alianza Editorial.

Castillo Blanco, F. (2001), *El Municipalismo en América Latina: Desafíos y Propuestas en la presente década*. Unión Iberoamericana de Municipalistas. Nº 16.

Completa, E. (2010), *Capacidades y déficits institucionales para el asociativismo Intermunicipal. Las Microrregiones como respuesta adaptativa de los*

Municipios en la Región Nuevo Cuyo. Revista Chilena de Administración Pública Nº15, vol. ½.

Completa, E. (2016), *La integración intermunicipal como alternativa para viabilizar la autonomía municipal en Mendoza (Argentina).* Universidad Nacional de Villa María.

Cravacuore, D. (2006), *Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina.* Medio Ambiente y Urbanización, Año 22, Nº 64. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - América Latina.

Cravacuore, D. (2016), *La intermunicipalidad metropolitana en Argentina.* Ponencia presentada en el XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

Frías, P. (1985), La intervención en el derecho público provincial. En Frías, P. y otros, *Derecho Público Provincial*. Editorial Depalma.

Garat, P. (2011), *El fortalecimiento del régimen municipal y la recuperación del federalismo argentino*. Revista Civilidad Nº 30.

Hernández, A. M. (2011), *El régimen municipal en nuestra organización constitucional*. En Revista Civilidad Nº 30.

Hernández, A. M. (2012) *Federalismo y constitucionalismo provincial.* Editorial LexisNexis.

Lagalaye, A. (2012), *El desarrollo local y las experiencias público - privadas*. En Revista Civilidad Nº 31.

Mongin, O. (2006), *La condición urbana. La ciudad a la hora de la mundialización.* Espacios del Saber. Editorial Paidós.

Vásquez-Barquero, A. (1988), *Desarrollo local: una estrategia de creación de empleo.* Editorial Pirámide.

SOBRE LOS AUTORES

María Gabriela Abalos

Doctora en Ciencias Jurídicas y Sociales. Posdoctora por la Universidad de Bolonia. Especialista y Magister en Magistratura y Gestión Judicial. Profesora titular de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Cuyo. Profesora titular de Derecho Constitucional y de Derecho Público Provincial y Municipal de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Mendoza. Jueza del Tribunal de Gestión Judicial Asociada en lo Tributario de Mendoza. Docente de posgrado.
mgabalos@itcsa.net

Luis Alberto Andraca

Abogado por la Universidad Nacional de Córdoba. Especialista en Derecho Laboral por la Universidad Nacional de Catamarca. Ha sido asesor de la Cámara de Senadores de la Provincia de Catamarca, concejal de la Ciudad de San Fernando del Valle de Catamarca y diputado de la Provincia de Catamarca. Docente Jefe de Trabajos Prácticos Interino de la asignatura Estudios de la Constitución Nacional en la Facultad de Agronomía de la Universidad de Catamarca. Jefe de Trabajos Prácticos por concurso en la asignatura Derecho Social de la Facultad de Derecho de la Universidad de Catamarca. Adjunto interino de las asignaturas Derecho Público Provincial y Municipal y Derecho Social de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Catamarca.
luisandraca@derecho.unca.edu.ar

María Verónica Avila

Abogada y notaria por la Universidad Nacional de Catamarca. Auxiliar docente concursada y docente adjunta interina en las asignaturas Derecho Constitucional y Derechos Humanos y Taller de Derecho Procesal Constitucional en la Facultad de Derecho -UNCA. Investigadora categorizada en el sistema de incentivos. Autora de publicaciones especializadas.
mavila@derecho.unca.edu.ar

Marcelo Bernal

Abogado y Magister en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Córdoba). Magister en Dirección y Gestión Pública (Universidad Carlos III, Madrid). Doctor en Derecho (Universidad Nacional de Cuyo). Profesor titular de Derecho Público Provincial y Municipal (Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Catamarca). Profesor adjunto de Derecho Público Provincial y Municipal y de Derecho Constitucional y Administrativo (Facultades de Derecho y de Ciencias Económicas de la UNC). Docente de posgrado en el Doctorado en Derecho (UNCU), Maestría en Derecho Constitucional (UNC) y Maestría en Federalismo (UES 21). Director de equipos de investigación y autor de numerosas publicaciones sobre derecho constitucional, federalismo y relaciones intergubernamentales.
marcelo.bernal@unc.edu.ar

Gina Bertolone

Abogada por la Universidad Nacional de Catamarca. Magister en Derechos Humanos y Democratización para Latinoamérica por la Universidad Nacional de San Martín. Docente adjunta de las asignaturas Derecho Constitucional y Derechos Humanos y Taller de Derecho Procesal Constitucional en Facultad de Derecho de la UNCA. Investigadora categorizada en el sistema de incentivos. Autora de publicaciones especializadas.
bertolone@derecho.unca.edu.ar

Facundo Díaz Araujo

Abogado por la Universidad de Mendoza. Máster en Derechos Fundamentales por la Universidad Carlos III de Madrid. Máster en Derecho Administrativo de la Economía de la Universidad Católica de Cuyo. Doctorando de la Universidad de Mendoza. Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Cuyo y de la Universidad de Mendoza y profesor de Derecho Público Provincial de la Universidad de Mendoza y de la Universidad Nacional de Catamarca. Abogado de la Asesoría de Gobierno de Mendoza. Cuenta con numerosas publicaciones.
facundodiazaraujo@gmail.com

Carlos Miguel Figueroa Vicario

Abogado por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba. Diplomado en Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa por la Universidad Siglo 21. Diplomado en Ineficacia de los Actos Jurídicos por la Universidad Nacional de Tucumán. Especialista en Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de Tucumán. Especialista y Magister en Justicia Constitucional y Derechos Humanos por la Universidad de Bolonia (Italia). Magister en Derecho Parlamentario por la Universidad San Pablo T. de Tucumán. Diplomado Post-magistral en Derecho Administrativo profundizado por la

Universidad Austral. Doctor en Ciencias Jurídicas por la Universidad Católica Argentina. Doctor en Derecho por la Universidad de Zaragoza (España).
miguelfigueroavicario@hotmail.com

María Constanza Martínez

Abogada por la Universidad Nacional de Catamarca. Especialista en Derecho Procesal Civil por la Universidad Nacional de Buenos Aires. Profesora adjunta interina y jefa de trabajos prácticos por concurso en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Catamarca. Investigadora categorizada en el sistema de incentivos. Secretaria Relatora de la Procuración General de la Corte de Justicia de la Provincia de Catamarca.
cmartinez@derecho.unca.edu.ar

Cynthia Romina Romero

Abogada por la Universidad Nacional de Catamarca. Especialista en Derecho Penal por la Universidad Nacional de Tucumán. Profesora adjunta interina y jefa de trabajo práctico por concurso en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Catamarca. Fiscal Correccional, Ministerio Público Fiscal de la Provincia de Catamarca.
cromero@derecho.unca.edu.ar

Gonzalo Salerno

Abogado (Universidad Nacional de Córdoba). Doctor en Derecho (Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España). Post Doctor (Universidad de Bolonia, Italia). Docente e investigador. Profesor titular de Derecho Constitucional y Derechos Humanos (Facultad de Derecho de la UNCA). Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Catamarca. Miembro Correspondiente del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Autor y coautor de numerosas publicaciones.
gonzalosalerno@derecho.unca.edu.ar

Jorge Gustavo Sosa

Abogado por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales UNC. Coordinador de Asuntos Jurídicos en el Concejo Deliberante Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca. Diputado provincial (MC). Jefe de trabajos prácticos interino en la asignatura Derecho Público Provincial y Municipal (Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Catamarca). Integrante del equipo (Consultor Senior) de Trabajo del Plan de Ordenamiento Territorial del Departamento Valle Viejo (CFI- Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Catamarca, 2023) - Integrante del equipo (Consultor Senior) de Trabajo del Plan de Ordenamiento Territorial del Departamento Poman (CFI- Facultad de Tecnología y Ciencias Aplicadas de la Universidad Nacional de Catamarca, 2024).
jsosa@derecho.unca.edu.ar