

# El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

---

JUAN MANUEL BUSTO



 **ACEP**  
Asociación Civil  
Estudios Populares

 **KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG**



# **El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino**

**JUAN MANUEL BUSTO**

Busto, Juan Manuel

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino / Juan Manuel Busto. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Konrad Adenauer Stiftung, 2019.

336 p. ; 22 x 16 cm.

ISBN 978-987-1285-78-5

1. Política Argentina. I. Título.  
CDD 320.82a

© Konrad-Adenauer-Stiftung  
Suipacha 1175, piso 3° C1008AAW  
Ciudad de Buenos Aires  
República Argentina  
Tel: (54-11) 4326-2552  
[www.kas.org.ar](http://www.kas.org.ar)  
[info@kas.org.ar](mailto:info@kas.org.ar)

© ACEP  
Libertad 417, 2° piso  
C1011AAI  
Ciudad de Buenos Aires  
República Argentina  
[www.acepweb.org.ar](http://www.acepweb.org.ar)  
[info@acepweb.org.ar](mailto:info@acepweb.org.ar)

Diseño: Ana Uranga - Melasa Diseño  
Corrección: Jimena Timor

ISBN: 978-987-1285-78-5

Impreso en Argentina

Septiembre 2019

Hecho el depósito que establece la Ley 11.723.  
Prohibida su reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia,  
sin la autorización expresa de los editores.

# Índice

<b>PRÓLOGO</b> .....	15
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	17
<b>CAPÍTULO I: EL ESTADO FEDERAL Y LOS ESTADOS MIEMBROS</b> .....	
1. El federalismo como forma de Estado descentralizado territorialmente .....	23
2. El federalismo como una respuesta práctica .....	24
3. Principales características del federalismo .....	26
4. Diferencias entre el Estado Federal y otras formas de Estado: Estado regional y Estado unitario .....	27
5. Tipos de federalismo.....	30
6. Los principios federales.....	31
6.1. Principio de lealtad federal.....	31
6.2. Principio de primacía del derecho federal.....	34
6.3. Principio de solidaridad federal.....	34
6.4. Principio de subsidiariedad federal.....	35
6.5. Principio de participación federal .....	35
7. Las relaciones jurídicas del Estado federal .....	35
7.1. Relación de coordinación.....	36
7.2. Relación de subordinación.....	37
7.3. Relación de participación.....	37
<b>CAPÍTULO II: LAS RELACIONES DE PARTICIPACIÓN ENTRE EL ESTADO FEDERAL Y LOS ESTADOS MIEMBROS</b> .....	
1. La importancia de las relaciones de participación en los gobiernos federales.....	39

2. Los instrumentos de participación .....	40
3. La participación en los procesos de reforma constitucional .....	41
4. La participación en el Poder Legislativo .....	42
5. La participación en la elección del Poder Ejecutivo .....	42
6. La participación en los organismos federales y en los acuerdos interjurisdiccionales .....	43
7. La eficacia de los gobiernos federales.....	44
8. La eficacia y las relaciones intergubernamentales.....	46
9. La eficacia y las relaciones financieras, tributarias y económicas .....	47
10. La eficacia y las relaciones internacionales y comunitarias .....	49
11. La importancia de los sistemas electorales y el rol de los partidos políticos.....	50
12. El bicameralismo en los sistemas federales.....	52
13. El rol de las segundas cámaras o de las cámaras de representación territorial .....	54
14. Selección de sus miembros y composición .....	55
15. Bases de la representación .....	57
16. Los poderes legislativos de la Segunda Cámara.....	59
17. Otras funciones de las segundas cámaras.....	63
17.1. Control del gobierno a través de la conformación de comisiones investigadoras .....	64
17.2. Estabilidad constitucional: los senados juegan un papel en esta materia de dos formas.....	65
17.3. Designación de altos cargos del Estado .....	66
17.4. Competencias jurisdiccionales .....	67
17.5. Participación en materia internacional .....	67
18. Relaciones del Senado con los Estados miembros.....	68

### **CAPÍTULO III: EL ESQUEMA INSTITUCIONAL DE LAS**

<b>FEDERACIONES CONTEMPORÁNEAS.....</b>	<b>71</b>
1. El esquema institucional de las federaciones contemporáneas .....	71
1.1. Alemania .....	72
1.2. Australia .....	80
1.3. Austria .....	81

1.4. Bélgica.....	85
1.5. Bosnia-Herzegovina.....	88
1.6. Brasil.....	89
1.7. Canadá.....	94
1.8. Comoros.....	97
1.9. Emiratos Árabes.....	98
1.10. España.....	98
1.11. Estados Unidos.....	104
1.12. Etiopía.....	108
1.13. India.....	109
1.14. Iraq.....	110
1.15. Malasia.....	110
1.16. México.....	111
1.17. Micronesia.....	116
1.18. Nigeria.....	116
1.19. Pakistán.....	117
1.20. Rusia.....	118
1.21. Saint Kitts Nevis.....	123
1.22. Sudán.....	123
1.23. Suiza.....	124
1.24. Venezuela.....	125
2. Síntesis comparativa.....	130

**CAPÍTULO IV: LA RELACIÓN NACIÓN-PROVINCIA EN LA  
HISTORIA CONSTITUCIONAL ARGENTINA.....**

1. La realidad histórica como factor determinante en la relación nación-provincia.....	141
2. Antecedentes coloniales.....	142
2.1. El origen del término <i>provincia</i> .....	142
2.2. La identidad territorial como medio de colonización: la creación de los cabildos.....	142
2.3. Las Intendencias.....	145
2.4. A modo de conclusión: la relación Intendencias-Cabildos como el principio y el fin de la Revolución de Mayo.....	148
3. El período patrio.....	149

3.1. Hacia un concepto corporativo de pueblo como antecedente de las provincias fundantes .....	149
3.2. El Cabildo Abierto del 22 de mayo: el primer intento de participación territorial de los pueblos.....	151
3.3. La Primera Junta y la Circular del 27 de mayo de 1810 .....	152
3.4. La Junta Grande: el primer reclamo de participación federal.....	154
3.5. Las ideas políticas de la época: la renuncia de Mariano Moreno, la aparición del deán Funes y los escritos de Gorriti .....	157
3.6. El Triunvirato y la Junta Conservadora .....	161
3.7. El Proyecto de Constitución Provisoria de 1811 .....	163
3.8. La Asamblea de 1812.....	164
3.9. La Asamblea del Año XIII .....	165
3.10. Las Instrucciones y el Federalismo .....	166
3.11. Los proyectos constitucionales .....	168
3.12. El Estatuto Provisorio de 1815 .....	178
3.13. La Liga Federal, el Congreso de Tucumán y la Declaración de la Independencia.....	179
3.14. La Constitución de 1819 .....	181
4. El nacimiento de las provincias .....	183
4.1. Las ideas de la época: los caudillos (Artigas, Estanislao López, Bustos) .....	184
4.2. El Congreso de 1824 .....	187
4.3. La Constitución de 1826 y el rechazo por las provincias .....	189
5. La etapa pactista .....	191
5.1. El Pacto Federal del 4 de enero de 1831.....	193
5.2. Las ideas de la época: Dorrego y Rosas.....	194
6. El comienzo de la etapa institucionalización de la República	
Argentina: el Acuerdo de San Nicolás .....	196
6.1. El Congreso General Constituyente.....	198
6.2. La Comisión de Negocios Constitucionales .....	198
6.3. El Informe de la Comisión de Negocios Constitucionales: las fuentes de la Constitución de 1853 .....	199
6.4. Las diez sesiones en las que se debatió el Proyecto de Constitución .....	208



7. La Constitución de 1853.....	209
8. La reforma constitucional de 1860 .....	210
9. A modo de síntesis: la discusión de Alberdi y Sarmiento.....	212

## **CAPÍTULO V: EL FUNCIONAMIENTO DEL SENADO**

### **DE LA NACIÓN COMO INSTRUMENTO**

#### **DE PARTICIPACIÓN FEDERAL A PARTIR DE 1853 .....**

1. El Congreso de la Confederación.....	215
2. El primer Congreso de la etapa definitiva.....	216
3. El Senado del Orden Conservador: las intervenciones federales y la relación entre el Poder Ejecutivo nacional, los gobernadores y el Senado...	217
4. La muerte de la representación parlamentaria y la aparición del modelo de masas .....	218
5. El Congreso durante el gobierno radical .....	219
6. El golpe de Estado de 1930 y el Congreso concordancista .....	220
7. El segundo quiebre institucional y el apogeo del Senado justicialista...	223
8. La Constitución de 1949 .....	225
9. El Congreso en 1950 .....	225
10. El tercer quiebre institucional y el Senado en la presidencia de Frondizi....	226
11. El Congreso de las <i>minorías</i> .....	228
12. El Parlamento del 73 y la sexta clausura.....	229
13. El Senado después de 1983.....	230

## **CAPÍTULO VI: EL NUEVO DISEÑO DE PARTICIPACIÓN**

### **FEDERAL A PARTIR DE LA REFORMA DE 1994.....**

1. La reforma de 1994: breve introducción .....	233
2. El Estado argentino a partir de la reforma de 1994 .....	234
2.1. El sistema representativo y la democracia participativa.....	235
2.2. El sistema republicano .....	239
2.3. El sistema presidencialista.....	244
2.4. El sistema democrático y los partidos políticos.....	248
3. El régimen federal argentino.....	250
3.1. La distribución de competencias federales en la Constitución Nacional .....	255

4. La relación de participación en el Estado argentino .....	261
4.1. La participación de las provincias en la elección del presidente y vicepresidente .....	261
4.2. La participación de las provincias en la formación de las decisiones comunitarias y/o internacionales .....	262
4.3. El federalismo pactista y la participación de las provincias en las políticas planificadas globales y en los organismos de control de servicios públicos de competencia nacional .....	264
4.4. La participación de las provincias en materia de política tributaria, económica y financiera .....	266
5. El <i>nuevo</i> Senado de la Nación .....	268
5.1. Reducción de la duración del mandato de nueve a seis años.....	268
5.2. La <i>nueva</i> composición del Senado.....	269
5.3. La pertenencia de las bancas .....	272
5.4. La representación territorial de los senadores y los bloques partidarios .....	275
5.5. Las comisiones del Senado.....	278
5.6. El vicepresidente es el presidente del Senado: su rol .....	279
5.7. Facultades de control .....	282
6. Funciones de control del Congreso en general .....	284
6.1. Control sobre los ingresos públicos.....	284
6.2. Intervención federal.....	285
6.3. Control de las relaciones internacionales.....	286
6.4. Control político y legislativo del ejercicio de facultades legislativas por el Poder Ejecutivo.....	286
6.5. La Comisión Bicameral Permanente como herramienta de control y participación de las provincias.....	288
7. Mecanismo de control de las cámaras en particular.....	289
7.1. Pedidos de informes escritos .....	289
7.2. Interpelación a ministros .....	290
7.3. Visitas mensuales al Congreso por parte del jefe de Gabinete de Ministros.....	290
7.4. Moción de Censura al jefe de Gabinete de Ministros .....	291
7.5. Citación a funcionarios a reuniones de Comisión .....	292

7.6. Comisiones Investigadoras.....	292
7.7. Control sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos: juicio político .....	292
8. Otros casos de control: los acuerdos del Senado .....	293
8.1. Los acuerdos en el Reglamento del Senado .....	294
8.2. Los acuerdos dispuestos por la Constitución Nacional .....	295
8.3. Designación y remoción de otros funcionarios.....	295
8.4. El acuerdo en caso declaración de estado de sitio en caso de ataque exterior .....	296
8.5. Otros acuerdos establecidos por normas infraconstitucionales.....	296
9. Facultades privativas del Senado como Cámara de Origen .....	297
9.1. Leyes convenio en materia impositiva .....	297
9.2. Cláusula del Progreso II.....	298
10. Otras facultades privativas del Senado .....	299
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>301</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>331</b>



Para Bárbara, Martina e Ignacio,  
por darle sentido a todo.



# Prólogo

El libro que nos complace presentar tiene como eje central el análisis de los sistemas federales desde la mirada de las relaciones, los mecanismos y las instituciones que poseen las provincias para influir en la toma de decisiones del Estado argentino.

Se trata de un recorrido a través de precisiones conceptuales y terminológicas sobre el federalismo, a partir de las experiencias de diversos países, en especial, de los casos alemán y estadounidense. Además, la presente obra busca analizar la cultura federal argentina a partir del principio de *Bundestreue* o lealtad federal.

La importancia del tema seleccionado reside en la necesidad de reflexionar sobre el conjunto de prácticas y comportamientos que con el paso del tiempo se distancian de los pilares que modelan el federalismo argentino.

Las provincias son el cimiento y la razón de ser del Estado nacional. Por ello resulta indispensable ofrecer un debate acerca de su influencia y del condicionamiento que surge en la toma de decisiones en defensa de los intereses locales.

Frente a esta situación, el autor hace hincapié en la necesidad de repensar las relaciones federales potenciando el rol del Senado de la Nación como sitio privilegiado de diálogo entre el Estado federal y las provincias. De esta manera, se analiza la relación y participación de las provincias y economías regionales en las políticas internacionales, aumentando la participación de los gobiernos provinciales por medio de instrumentos propios del federalismo cooperativo, como son la Conferencia de gobernadores y ministros o los Consejos federales.

JUAN MANUEL BUSTO

Desde la Fundación Konrad Adenauer y la Asociación Civil Estudios Populares (ACEP) entendemos que nuestro trabajo en favor de un mayor fortalecimiento institucional y profundización de la calidad democrática dependen en gran medida de la consolidación del federalismo argentino.

Oscar Ensinck  
PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN  
CIVIL ESTUDIOS POPULARES

Olaf Jacob  
REPRESENTANTE DE LA FUNDACIÓN  
KONRAD ADENAUER  
EN LA ARGENTINA



# Introducción

El federalismo es la forma de organización territorial del Estado más extendida en el mundo. En efecto, en Europa presentan esta forma de organización territorial del poder Alemania, Austria, Bélgica, Suiza y Rusia. Por su parte, Italia, a través de sus reformas constitucionales, ha ido adquiriendo un carácter claramente federal.

En América tenemos a Estados Unidos, Canadá, México, Brasil, Argentina y Venezuela. Incluso hay federaciones en otros continentes, como son los casos de Australia y de la India.

En definitiva, la pregunta que hay que hacer es: ¿por qué Estados tan diferentes han optado por el federalismo como forma de Estado?

Etimológicamente, la expresión *federalismo* deriva del latín *foedus* y su genitivo *foederis*, en su significación de pacto, tratado, convención o alianza, mediante el cual varios jefes de familia, municipios, grupos de pueblos o estados se obligan, recíprocamente y en forma igualitaria, a llevar a cabo una o más finalidades especiales, cuya realización recae desde ese momento sobre sus miembros, llamados *federados*. Es decir, un Estado federal es la unión de estados que, en busca de un fin común, se obligan mutuamente a respetarse y a ayudarse para beneficio y protección de sus integrantes.

Se debe destacar que el federalismo es una forma de descentralización del poder político en el territorio, que nace para dar respuesta a problemas concretos originados en la centralización del poder, ya sea por la necesidad de articular formas de convivencia frente a la diversidad interna –religiosa, lingüística, política– o sencillamente por la gran extensión territorial del Estado. En el primer caso es una forma de resolución de conflictos dentro del respeto de la pluralidad; en cambio, en el segundo, es un método eficaz

para el cumplimiento de las tareas públicas mediante una división interna. Es decir, que hay diferentes factores de cohesión que dan como resultado el surgimiento de los Estados Federales.

Además, el surgimiento de los Estados Federales puede ser el resultado de la vinculación jurídico-política de Estados independientes, con carácter centrípeto, como son los casos de Estados Unidos, Suiza o la Argentina, o como resultado de una nueva estructura constitucional de un Estado unitario, con carácter centrífugo, como son los casos de México, Austria, Canadá y Australia.

En definitiva, como sostiene Thomas Anton, “los sistemas federales no son todos iguales, todos tienen incorporados sus propias tradiciones históricas y culturales y sus sistemas económicos”.<sup>1</sup>

Por estos motivos, el federalismo es una realidad compleja y multiforme que ha ido evolucionando de un modo sustancial en los lugares más alejados del planeta.

Sin embargo, y más allá de que, como señala Blanco Valdés, el federalismo posee *distintos rostros*, lo cierto es que todos poseen algunos rasgos comunes que se fundamentan en la noción de interdependencia, en la necesidad de negociación y coordinación entre centros de poder.<sup>2</sup> En efecto, en los Estados Federales existen al menos dos jurisdicciones a las que se encuentran sujetos los ciudadanos, razón por la cual hay una Constitución federal y constituciones de los estados federados. Además, se articulan formas de participación de los estados en los órganos e instituciones de la Federación.

En consecuencia, en palabras de Maraniello, el federalismo es un sistema jurídico y político complejo que engloba una pluralidad de organizaciones políticas dotadas de un ordenamiento constitucional propio, cuya estructura y funcionamiento es la que mejor refleja las ideas de libertad, de equidad y de participación.<sup>3</sup> Este último punto nos obliga a examinar

1 ANTON, Thomas J., *Las políticas públicas y el federalismo norteamericano*, Buenos Aires, Heliasta, 1994, p. 17.

2 BLANCO VALDÉS, Roberto, *Los rostros del federalismo*, Madrid, Alianza, 2012, p. 1.

3 MARANIELLO, Patricio, “El federalismo en el siglo XXI”, en *Derecho Federal. Sus implicancias prácticas*. Director: CARNOTA, Walter, Buenos Aires, Grün Editora, 2004, p. 62.

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

los sistemas de equilibrio de poderes de las constituciones federales, para analizar cómo influye el orden federal en la organización de los tres característicos de cualquier Estado constitucional: el Ejecutivo, lo que hará necesario fijarse en el impacto que el federalismo tiene (o no tiene) en los gobiernos nacionales; el Legislativo, lo que nos llevará a la cuestión central de la naturaleza y la realidad del bicameralismo federal; y el Judicial, para lo cual deberá analizarse la magnitud de la descentralización en ese ámbito.

El punto esencial del federalismo, y materia del presente trabajo, es determinar de qué modo participan los estados federados en la formación de la voluntad federal. Todo ello, en atención a que es, a partir del mecanismo de participación, donde los Estados miembros pueden influir en el proceso de descentralización del poder del sistema republicano del Estado nacional.

Sostiene Barrera Buteler que el equilibrio entre los principios de solidaridad y subsidiariedad, entre unión y diversidad, se asegura solo mediante la participación, en virtud de que “esta permite a las comunidades federadas intervenir en la toma de decisiones del conjunto y, por ende, en ella estará la clave del buen o mal uso que se haga de los instrumentos para la solidaridad y la subsidiariedad”.<sup>4</sup>

La participación de las comunidades federadas se instrumenta en: a) el proceso de reforma constitucional, b) el Poder Legislativo y c) la elección del Poder Ejecutivo.

No obstante, no se puede pasar por alto que el instrumento de participación por excelencia es el Senado de la Nación, puesto que, como destaca Jorge Horacio Gentile, es la *pieza maestra* de la participación federal.<sup>5</sup>

En efecto, James Bryce, refiriéndose al Senado norteamericano, destacó que:

... fue creado para cumplir los siguientes propósitos: 1) Conciliar el espíritu de independencia de los Estados, dándoles la misma representación en una rama del gobierno nacional, sin tener en

4 BARRERA BUTELER, Guillermo, *Provincias y Nación*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1996, p. 306.

5 GENTILE, Jorge, “El Senado ¿es una cámara federal?”, en *Derecho Federal. Sus implicancias prácticas, op. cit.*, p. 102.

cuenta su relativa importancia; 2) Crear un consejo, calificado por su tamaño moderado y por la experiencia de sus miembros, para aconsejar y fiscalizar al presidente en ejercicio de su poder de nombrar funcionarios y concluir tratados; 3) Contener la impetuosidad y la inconstancia de la Cámara popular, atemperando los efectos de los accesos de la pasión o de los cambios súbitos de opinión en el pueblo; 4) Formar un cuerpo de hombres que por su mayor experiencia, duración en el cargo y relativa independencia de la elección popular, será un elemento de estabilidad en el gobierno, le permitiría mantener su carácter ante los Estados extranjeros y aseguraría una continuidad de su política doméstica y externa; 5) Establecer un tribunal apropiado para el juicio político, como un remedio necesario para prevenir el abuso del poder por el Ejecutivo.<sup>6</sup>

Pese a que el bicameralismo federal y el rol del Senado o de las segundas cámaras responden en alguna medida a un mismo modelo, es importante observar, del análisis de todos los Estados Federales del mundo, que existen grandes diferencias, tanto en su conformación como en sus funciones y en el carácter de representación.

En tal sentido, en algunos casos la integración es igualitaria entre todos los Estados miembros, mientras que en otros la cantidad de representantes depende de los habitantes de cada distrito o de la distribución del territorio federal en instituciones intermedias como las regiones.

En cuanto a sus funciones, también existen importantes asimetrías, a punto tal que, en algunos casos, el Senado posee las mismas facultades que la Cámara de Diputados en lo que se denomina bicameralismo perfecto, y en otros, posee facultades diferenciadas con relación a la otra Cámara, en función del rol que cumple como garante del federalismo y de la voluntad federal.

6 BRYCE, James, *The American Commonwealth*, New York, Macmillan & Co., 1893, citado por BIDE-GAIN Carlos María, *El Congreso de los Estados Unidos de América*, Buenos Aires, Depalma, 1950, p. 47.

También existen diferencias en cuanto a la designación, dependiente en este caso de si son elegidos en forma directa por el pueblo de los estados federados o, en su caso, por el propio Estado federado.

Frente a esta diversidad, el presente trabajo busca analizar el sistema federal argentino y la función del Senado bajo tres principios básicos: el sistémico, el comparado y el histórico.

Y a partir de ello analizará cuál ha sido el comportamiento de las instituciones de participación a través del tiempo; y si las alternativas implementadas en el Derecho Comparado pueden mejorar la relación Nación-Provincia. Todo esto a fin de determinar cuál es el punto óptimo de participación de las provincias en la formación de la voluntad nacional.

Finalmente, y una vez realizada la presente introducción, quiero agradecer especialmente a Olaf Jacob, representante en la República Argentina de la prestigiosa Fundación Konrad Adenauer; a Oscar Ensinck, presidente de ACEP, a Carlos Rizzutti y a Jorge Abboud, sin cuyo apoyo y colaboración esta publicación no sería posible.



# Capítulo I

## **El Estado Federal y los Estados miembros**

### **1. El federalismo como forma de Estado descentralizado territorialmente**

Las federaciones son organizaciones políticas compuestas que combinan fuertes unidades constituyentes y un gobierno central igualmente fuerte, cada uno con posesión de poderes o competencias propias en materia administrativa, legislativa e impositiva, es decir que “la esencia del federalismo como un principio normativo es la perpetuación tanto de la unión como de la no-centralización al mismo tiempo”.<sup>7</sup> Es decir, el origen del Estado Federal responde a una necesidad práctica, cual es la de buscar una fórmula que hiciera compatible la existencia de los estados individuales –o unidades constituyentes– con la de un poder dotado de facultades autosuficientes en la esfera de sus funciones.

La Federación es, en los Estados Federales, sujeto exclusivo de la soberanía y tiene confiada la garantía del orden constitucional federal. Los Estados miembros gozan de autonomía constitucional, pero bajo las condiciones establecidas por la Constitución federal, que limita la capacidad constituyente de los miembros en dos sentidos:

- Negativamente, en cuanto a que no se produzca contradicción con ella misma o con normas precisas, como son los derechos individuales.
- Positivamente, imponiendo las formas concretas de su existencia política: forma republicana de Estado, forma de gobierno presi-

7 WATTS, Ronald L., *Sistemas federales comparados*, Madrid, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 2006, p. 97.

dencial o parlamentaria, determinación de órganos y de métodos para el ejercicio de la función legislativa, etcétera.

Por todo esto, es necesario un reparto constitucional formal de los poderes Legislativo y Ejecutivo y la distribución de fuentes de financiación entre los dos órdenes de gobierno, lo que garantiza algunas áreas de plena autonomía, y la necesidad de negociar y coordinar políticas de Estado entre los distintos centros de poder. En palabras de Badía, “la conciliación entre grupos sociales, implicada por el federalismo, se realiza mediante el juego de los dos principios: el de autonomía y el de participación”.<sup>8</sup>

La interdependencia exige, por un lado, el reconocimiento de la supremacía del Gobierno Federal por parte de los Estados miembros (principio de lealtad federal y de primacía del derecho federal) y, por el otro, la provisión de un foro de representación para las diferentes opiniones regionales dentro de las instituciones políticas federales, comúnmente articulado bajo la particular forma de una Segunda Cámara federal. De modo tal que los Estados Federales poseen un sistema de doble legitimidad del pueblo y de los estados en la existencia de sistemas parlamentarios bicamerales: la Cámara Baja o de Diputados que representa al pueblo y la Cámara Alta, Segunda Cámara o Senado que representa a los estados que integran la federación.

## **2. El federalismo como una respuesta práctica**

El federalismo es una forma de descentralización del poder político en el territorio; nace para dar respuesta a problemas concretos originados en la centralización del poder, ya sea por la necesidad de articular formas de convivencia frente a la diversidad interna: religiosa, lingüística, política; o sencillamente por la gran extensión territorial del Estado.

En el primer caso es una forma de resolución de conflictos dentro del respeto de la pluralidad; en cambio, en el segundo, es un método

8 BADÍA, Juan Fernando, *El Estado Unitario, el Federal y el Estado Autonomico*, Madrid, Tecnos, 1986, p. 86.



El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

eficaz para el cumplimiento de las tareas públicas mediante una división interna. Es decir, hay diferentes factores de cohesión que dan como resultado el surgimiento de los Estados Federales, entre los que podemos mencionar:

- La contigüidad geográfica que crea un sentido de copertenencia.
- La inseguridad militar y la necesidad de la defensa común, como un sentido colectivo para la unión.
- La homogeneidad de la estructura social.
- Factores económicos.
- Razones históricas, como por ejemplo cuando se han formado por la desintegración de un Estado unitario.

Además, el surgimiento de los Estados Federales puede ser el resultado de la vinculación jurídico-política de estados independientes, con carácter centrípeto, como son los casos de Estados Unidos, Suiza o la Argentina, o como resultado de una nueva estructura constitucional de un Estado unitario, con carácter centrífugo, como son los casos de México, Austria, Canadá y Australia.

Por lo tanto, el federalismo, desde su entrada en la historia con la Constitución de los Estados Unidos de 1787, responde a necesidades prácticas, tratándose así de buscar una fórmula que haga compatible la existencia de los estados individuales con la de un poder dotado de facultades autosuficientes en la esfera de sus funciones.

En definitiva, como sostiene Thomas Anton:

Los sistemas federales no son todos iguales, todos tienen incorporados sus propias tradiciones históricas y culturales y sus sistemas económicos, pero ahora parece evidente que las instituciones federales tienen una influencia independiente tanto en los beneficios públicos como en los procesos mediante los cuales se efectúa su distribución.<sup>9</sup>

9 ANTON, Thomas J., *op. cit.*, p. 17.

### 3. Principales características del federalismo

Como indica Toricelli, en el mundo hay diversos tipos de federalismo y, si bien cada uno de ellos reviste características particulares, todos tienen en común que el ciudadano se halla sujeto, al menos, a dos jurisdicciones: la del gobierno federal y la del Estado local.<sup>10</sup>

En los Estados Federales hay una Constitución federal y constituciones de los estados federados. Estos últimos pueden elaborar y reformar sus textos constitucionales.

Por otra parte, la Constitución federal establece el reparto de competencias políticas entre la Federación y los Estados miembros y se articulan formas de participación de los estados en los órganos e instituciones de la Federación.

A estas características Maraniello agrega:

- Su fundamento es una Constitución.
- El poder del Estado Federal es ejercido por órganos que desarrollan, según sus competencias, funciones legislativas, jurisdiccionales y administrativas, en la tríada clásica de división de poderes.
- Los Estados miembros o federados no son soberanos. Son autónomos y tienen autonomía dentro de los límites fijados por la Constitución Nacional.
- Prevalece el Estado Federal sobre los Estados miembros.
- Los Estados miembros locales carecen de los derechos de nulificación y secesión.
- Los estados federados no tienen la posibilidad de resistir las disposiciones del Estado Federal ni de separarse.
- El Estado Federal, y no los estados federados, es el único que tiene personalidad jurídica internacional.<sup>11</sup>

Por estos motivos, en el Federalismo convergen dos fuerzas opuestas; por un lado, el poder federal que intenta dominar a los poderes locales y

10 TORICELLI, Maximiliano, *Organización constitucional del poder*, Buenos Aires, Astrea, 2010, Tomo II, p. 267.

11 MARANIELLO, Patricio, *op. cit.*, p. 62.

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

estos que, a su vez, tienden a liberarse del centralismo que les impone el gobierno nacional.

#### **4. Diferencias entre el Estado Federal y otras formas de Estado: Estado regional, unitario y confederación**

El Estado Federal es una de las formas por la cual se organiza y ejerce el poder del Estado en el territorio. También existen otras que resulta importante señalar, a fin de diferenciarlas de la primera: el Estado unitario, el Estado regional y la Confederación.

El Estado unitario se diferencia del Estado Federal porque en el primero existe un único centro de impulsión política y un solo conjunto de instituciones de gobierno, cuando en el segundo existe una descentralización política entre el Estado Federal y los Estados miembros.

En el Estado unitario el poder conserva una unidad en cuanto a su estructura, al elemento humano y al territorio sobre el cual recae. La estructura de poder, la organización política, es única, en tanto que un solo aparato gubernamental cumple todas las funciones estatales.

En definitiva, la totalidad de sus atributos y funciones le pertenecen a un solo titular, la persona jurídica estatal, y todos los individuos bajo su soberanía obedecen a un solo poder, viven bajo un régimen constitucional y están sujetos a un orden jurídico común.

El Estado unitario reúne las siguientes características:

- Centralización política, es decir, la competencia legislativa está reservada a los órganos centrales, de modo que, si existen autoridades locales, la descentralización consiguiente solo alcanza a la ejecución de la actividad estatal.
- Tiene una organización política unitaria y está dotado de un ordenamiento constitucional único.
- Es una colectividad unificada considerada globalmente, sin tomar en consideración las diferencias entre las entidades regionales o locales. Así pues, es donde se realiza de manera más perfecta el principio de igualdad.

- Solo admite una descentralización que no suponga una autonomía total de los entes territoriales, lo que permite configurar diversas formas complejas, una gran variedad de modalidades jurídicas a las que da lugar la acción de la descentralización administrativa y la desconcentración.
- La descentralización existe cuando se admite que el poder público y/o las funciones públicas están distribuidas y son ejercidas con mayor o menor independencia por ciertos grupos estructurados en el seno del Estado, o por órganos creados específicamente para tales propósitos, que gozan de personalidad jurídica y patrimonio propio y se relacionan con el poder central mediante la vigilancia y tutela del Estado central. Implica una distribución de la actividad del Estado que se manifiesta como distribución de funciones administrativas. En cambio, en la desconcentración, los agentes del poder central no solo se limitan a ejecutar las decisiones, sino que disponen de competencia en determinadas materias, quedando respecto de estas al margen de la jerarquía central. El órgano transfiere facultades y atribuciones a otro órgano, que carece de personalidad jurídica, pero este queda sujeto a la dependencia jerárquica de aquel.

Otra forma de Estado es la regionalización. La principal diferencia entre los estados regionales y los Estados Federales es que, en los primeros, las regiones tienen un ámbito de competencia menor que el de los estados integrantes de una federación, pero mayor que el de los estados unitarios. Aunque cuentan con órganos ejecutivos y legislativos, no tienen, en cambio, un poder judicial regional.

Las regiones se rigen por un Estatuto que debe ser previamente aprobado por el Estado central y no por una Constitución.

En el Estado regional es común que las funciones de las regiones estén expresamente delegadas en la Constitución, quedando en el Estado central el resto de las competencias. En cambio, en los sistemas federales, los estados federados conservan todas las competencias no delegadas al Estado Federal.

De este modo, las regiones son personas jurídicas de derecho público con un grado de desconcentración y descentralización funcional y territorial. Sin embargo, y a diferencia de lo que ocurre en los sistemas federales, existe

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

un solo centro de impulsión política, administrativa y jurídica que reside en la autoridad central, independientemente de la autonomía de las regiones. Aunque, como señala Germán Bidart Campos, “la descentralización intermedia que se acentúa por sobre la pura administración pero que no alcanza el grado político del federalismo, no tiene todavía encuadre preciso”.<sup>12</sup>

Por último, es importante marcar las diferencias entre el Estado Federal y la Confederación. La Confederación es una vinculación entre estados soberanos que se lleva a cabo mediante un pacto internacional con intención de perpetuidad y para fines parciales y determinados: protección mutua, defensa, paz, comercio, entre otras.

En este sentido, la Confederación se enmarca dentro del Derecho Internacional, dado que la unión no llega a crear un estado único y nuevo con los Estados miembros que se confederan; por lo tanto, los estados continúan siendo sujetos de derecho internacional.

Por el contrario, en la Federación, la unión de los Estados miembros es por una Constitución, de modo tal que solo el Estado Federal es soberano y sujeto de Derecho Internacional; y los estados federados son autónomos.

La Confederación establece uno o varios órganos permanentes para ocuparse de los objetivos que le son propios. A tal órgano suele considerársele con una dieta de representantes de los estados confederados, y su competencia se limita a las facultades taxativas otorgadas por el pacto confederal. En cambio, en los Estados Federales hay un poder con plenitud de competencias y funciones, órganos que caracterizan un verdadero gobierno.

Por todo esto, las competencias del órgano confederal se ejercen sobre los Estados miembros y no sobre sus ciudadanos, lo que constituye otra diferencia con los Estados Federales en donde las normas federales recaen sobre toda la población.

Por último, en la Confederación, los Estados miembros tienen dos derechos que no poseen los Estados miembros de un Estado Federal: el derecho de secesión y el de nulificación. El primero permite al estado confederal a

12 BIDART CAMPOS, Germán, *Lecciones elementales de Política*, Buenos Aires, Ediar, 1987, p. 268.

separarse en forma unilateral y voluntaria de la Confederación y el segundo lo faculta a no aplicar las decisiones que tome el órgano confederal.

## 5. Tipos de federalismo

A grandes rasgos, podemos distinguir dos tipos de federalismo: clásico y de concertación o cooperativo.

El federalismo clásico responde a una filosofía política tal que implica una configuración rígida de la separación vertical de poderes y establece dos campos de acción de poder que se encuentran perfectamente delimitados. Constituye un primer momento en el proceso evolutivo del Estado Federal, que tiene lugar en los Estados Unidos hasta comienzos del siglo XX, en concreto, hasta el *New Deal*.

Quienes defienden este tipo de federalismo sostienen que, al igual que la competitividad económica, produce más beneficios si se compara con un sistema de monopolio u oligopolio, tal competitividad entre gobiernos que sirven a unos mismos ciudadanos va a conseguir, con toda probabilidad, que se les presten mejores servicios. Pero debe resaltarse que un federalismo competitivo o clásico desmedido puede llevar al conflicto intergubernamental, a la acritud y a potenciar la división de la federación.<sup>13</sup>

En cambio, el federalismo cooperativo o de concertación viene impuesto por las transformaciones del Estado contemporáneo en el Estado social, que se han ido realizando progresivamente; en el caso de Alemania, paradigma de este federalismo, esta segunda fase viene determinada por la reforma constitucional de 1969, con las correcciones y modulaciones introducidas por la más reciente de 2006.

El principio de cooperación entre Federación o Estado y entes federados o regionales de distinto nivel es el más importante en las relaciones que se gestan, en los estados compuestos, entre los diferentes niveles territoriales de gobierno. Se plasma a través de una serie de técnicas o instrumentos: unos de carácter orgánico o institucional, como las conferencias de presidentes o de ministros y consejeros, con el fin de resolver problemas

13 WATTS, Ronald L., *op. cit.*, p. 169.

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

que afectan a todas las administraciones implicadas; otros de naturaleza funcional, con repercusión sobre el ejercicio de las respectivas competencias, normalmente compartidas o concurrentes, que se materializan en la celebración de convenios o acuerdos, con la posible creación de órganos comunes, para la mejor gestión de aquellas.

Pedro Frías observa que lo que hace este tipo de federalismo es reconocer que el federalismo no es ya estático, puramente normativo, sino contractual: se acuerda entre la Nación y las provincias, o las provincias entre sí, se desarrollan políticas intercomunales; la gestión es marcadamente intergubernamental.<sup>14</sup>

## **6. Los principios federales**

El acuerdo de la Federación y de los estados federados es esencial en todo lo concerniente a la subsistencia, desarrollo y funcionamiento del Estado Federal. Por tal motivo, es consustancial a toda Constitución federal la existencia de un estatuto común de todos los Estados miembros, manifestado en un sistema de derechos y deberes frente a la Federación, con independencia de sus constituciones particulares. Esa Constitución se basa en principios fundamentales, sobre los cuales se establece la convivencia política en forma de Estado, como sustrato común para una existencia política conjunta que trascienda a la particularidad de los Estados miembros: tales principios no solo otorgan sentido a los preceptos orgánicos de la Constitución y la vida constitucional de la Federación, sino a las constituciones de los Estados, integradas de esa forma en un sistema constitucional único. De modo tal que todo sistema federal supone los principios que señalaremos a continuación.

### **6.1. Principio de lealtad federal**

Este principio, también conocido como *Bundestreue*, tiene su origen en la práctica alemana y consiste en que la Federación y los *Länder* se respeten

14 FRÍAS, Pedro, *El Proceso Federal Argentino, su situación actual. Autonomía y dependencia en Derecho Público Provincial*, Buenos Aires, LexisNexis, 2008, p. 300.

mutuamente y que colaboren de forma leal y solidaria en la consecución de los fines comunes y en evitar que se ponga en peligro la unidad federal y que la Federación abuse de su poder.

Actúa, pues, en un doble sentido, ya que protege a la Federación de los Estados miembros y viceversa. En otras palabras, es un principio que los obliga a actuar de forma que no perjudiquen los intereses generales de la Federación ni los de los Estados miembros; es, en consecuencia, un principio jurídico que afecta al modo en que se ejercen las competencias.<sup>15</sup>

Podríamos, por tanto, afirmar que se trata de un principio multidireccional, de respeto mutuo entre el Estado federal y las entidades subnacionales, y de estas entre sí.

Al respecto, el exjuez del Tribunal Constitucional Alemán Faller ha precisado que la relación entre el Bund y los Lander, así como la de estos entre sí,

... no se caracteriza por una vecindad aislada, sino que exige la cooperación, así como las atenciones recíprocas. Las relaciones políticas entre el Estado central y los Estados miembros están determinadas mediante una relación de confianza mutua, expresada en el concepto de “lealtad federal”. Este principio pertenece a las normas constitucionales inmanentes de la Ley Fundamental, que regulan las relaciones entre el Bund y los Lander.<sup>16</sup>

Por ejemplo: en la llamada Sentencia “Radio” que estableció la Organización de la radiodifusión en Alemania de 1961 el Tribunal Constitucional Alemán sostuvo que es un principio constitucional no escrito para la Federación y los lander de observar un comportamiento favorable a la federación.

Además, dicho principio se aplica también a las relaciones entre los Lander. El principio del comportamiento federal amistoso obliga a cada

15 CANCELA OUTEDA, Celso, *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea: “De Roma a Niza”*, Santiago de Compostela, Universidade, Servicio de Publicaciones e Intercambio Científico, 2001, pp. 202 y ss.

16 FALLER, Hans Joachim, “El principio de la lealtad federal en el orden federativo de la República Federal de Alemania”, *Revista de Estudios Políticos*, 1980, nro. 16, pp. 197-202, 2001, p. 202 y ss.



El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

Land a respetar en el ejercicio de sus derechos, en lo necesario, los intereses de los otros Lander y de la Federación. El Land no debe insistir en la imposición de posturas que tengan un efecto limitador jurídico cuando con ello se alteren los intereses fundamentales de otro Land.

Como principio, más que establecer derecho, impone deberes jurídicos concretos para el funcionamiento federativo.

También es importante señalar que la lealtad federal tiene algunos principios que surgen de la jurisprudencia alemana:

- Es accesorio y subsidiario, porque por sí misma no puede legitimar ninguna acción.
- No crea nuevas relaciones jurídicas autónomas.
- En la medida que el litigio se puede resolver recurriendo a normas constitucionales positivas no hay porque recurrir al comportamiento favorable a la federación.
- Ninguna parte puede distanciarse del cumplimiento del deber de lealtad con la excusa de que también las otras partes lo han hecho.
- También la federación debe buscar el entendimiento de todos los estados no aprovechando conflictos entre estos, como tampoco debe negociar con los municipios sin la presencia del estado miembro.

Este principio, según autores como Gonzalo Carranza, no posee en la Argentina una concreción práctica porque la Corte Suprema de Justicia de la Nación no ha tratado el tema.<sup>17</sup>

De hecho, el único fallo en donde expresamente se usa el término es en el fallo mencionado por el Dr. Sagüés en su tratado. Sin embargo, se puede estructurar una evolución jurisprudencial sobre el tema a partir de algunos conceptos que utiliza la Corte al analizar la relación nación provincia, tales como armonización, cohesión, solidaridad y destino común como nación.

Es más: si analizamos la cuestión podemos decir que los fallos más significativos son cuando Pedro Frías y Mario Justo López integraban la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

17 CARRANZA, Gonzalo, *Diario Constitucional y Derechos Humanos* nro 134 – 21.11.2016.

Sin embargo, es de señalar que el Máximo Tribunal en la causa “Banco de la Nación Argentina c/Poder Ejecutivo de la Provincia de Mendoza” (Fallos, 226:408) observa que la Nación tiene que practicar con las provincias “un federalismo lealmente aplicado”.

## **6.2. Principio de primacía del derecho federal**

El principio de primacía del derecho federal supone que el derecho federal prevalece sobre el derecho de los Estados miembros. De acuerdo con este principio, se establece la ordenación general de la distribución de competencias y potestades legislativas entre la Federación y los Estados miembros.

La delimitación de competencias y potestades supone que:

- Hay materias cuya ejecución y legislación pertenecen exclusivamente en su totalidad a una de las partes, la Federación o los Estados.
- También existen materias concurrentes que pueden ser reguladas por la Federación o los Estados miembros. Aunque en este caso los estados solo podrán legislar si no lo ha hecho la Federación.

Por último, este principio de supremacía del Derecho Federal supone un cierre del sistema normativo federal mediante los principios de prevalencia y supletoriedad de este Derecho en caso de conflicto.

## **6.3. Principio de solidaridad federal**

El principio de solidaridad federal implica en primer lugar el sentido de pertenencia y permanencia de los Estados miembros en la Federación, en otras palabras, implica la idea de unión federal.

Por otro lado, supone un sentido de corresponsabilidad entre las distintas comunidades federadas. Es decir, que cuando las necesidades del bien común reclaman un ejercicio coordinado de competencias, la cooperación mutua entre el todo y las partes es la solución. Un ejemplo de este principio es la solidaridad tributaria o fiscal, según la cual todos los Estados miembros aportan al erario público central, pero la distribución de dichos fondos queda en parte sujeta a las necesidades de cada Estado miembro.

#### **6.4. Principio de subsidiariedad federal**

Este principio tiene sus raíces teóricas en la doctrina social de la Iglesia católica, pero en su aplicación se ha independizado en gran parte de ella y es empleado en el derecho para justificar la abstención de regulación. El principio de subsidiariedad se basa en el máximo respeto al derecho de autodeterminación o a la libre determinación de todos y cada uno de los miembros de una estructura social y, a su vez, es el fundamento sobre el que se sustenta todo el edificio de esa dinámica de interacción sociopolítica que denominamos democracia participativa.

La subsidiariedad en clave federal dicta que la autoridad debe resolver los asuntos en las instancias más cercanas a los interesados. Por tanto, la autoridad central asume su función subsidiaria cuando participa en aquellas cuestiones que, por diferentes razones, no puedan resolverse eficientemente en el ámbito local o más inmediato.

#### **6.5. Principio de participación federal**

Es el principio más importante de todos, por cuanto expresa que

... todas las comunidades que integran la comunidad mayor son sujetos de la relación federal y como tales tienen derecho a “tomar parte” en la elaboración de sus decisiones.

En virtud de este principio, las decisiones de la comunidad mayor no aparecen como una imposición extraña a la comunidad menor, sino que devienen de un proceso en el que ésta ha intervenido de modo tal que de alguna manera le pertenecen.<sup>18</sup>

### **7. Las relaciones jurídicas del Estado Federal**

La dinámica federal supone integrar una serie de unidades territoriales en una organización conjunta, con arreglo a un sistema de relaciones jurídicas que establecen el marco por el cual se encauzan con detalle y precisión los principios federales.

18 BARRERA BUTELER, Guillermo, *op. cit.*, p. 57.

Estas relaciones estructuran todo sistema federal partiendo de la idea de que los sujetos de la relación son diversos y que no están en igualdad de condiciones. Además, como proceso, las relaciones son cambiantes, por eso resulta necesario analizar el grado de interrelación entre los sujetos para determinar el grado de unidad, evolución y crecimiento federal de un Estado.

En este sentido, García Pelayo observa que la unidad y la diversidad, la centralización y la descentralización de un Estado Federal se resumen en una unidad dialéctica, caracterizada por una específica conexión de las relaciones de coordinación, subordinación y participación, de modo tal que estas se condicionan y complementan recíprocamente.<sup>19</sup>

Por todo ello, resulta necesario analizar las relaciones clásicas del proceso federal, que son las de coordinación, subordinación y participación.

### **7.1. Relación de coordinación**

Como sostiene Bidart Campos, esta relación “delimita las competencias propias del estado federal y de las provincias” con el fin de “distribuir o repartir las competencias que caen en el área del gobierno federal y de los gobiernos locales”.<sup>20</sup> Este reparto de competencias se lleva a cabo con arreglo a un principio corporativo territorial entre la Federación y los Estados miembros, por acción coordinada de los organismos de ambos.

La distribución de competencias se realiza por medio de la Constitución federal, la cual puede determinar que todo lo que no se atribuye a la Federación es competencia de los Estados miembros o, inversamente, que todo lo que la Constitución no atribuye a los Estados miembros, se considera reservado al Estado federal, o simplemente enumerar las competencias que a cada uno le incumben.

Por lo demás, y en lo que respecta al reparto de competencias, cabe una serie de posibilidades que pueden esquematizarse en materias cuya legislación y ejecución pertenecen exclusivamente al Estado Federal o a

19 GARCÍA PELLAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Revista de Occidente, 1967, pp. 233 y 234.

20 BIDART CAMPOS, Germán, *Manual de la Constitución reformada*, 2ª reimpresión, Buenos Aires, Ediar, 2005, Tomo I, p. 441.

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

los Estados miembros, y materias que pueden ser regladas en forma concurrente por ambos. Las primeras no generan mayor inconveniente por cuanto la exclusividad implica, por el contrario, la prohibición de que otro órgano de poder político tome la decisión. Por el contrario, en las segundas la concurrencia puede llegar a traer como consecuencia medidas y acciones contradictorias entre los distintos centros de poder. Por ello los Estados Federales modernos regulan estas competencias de acuerdo con alguna de estas alternativas:

- Los Estados miembros solo pueden legislar en caso de que la Federación no haga uso de sus competencias.
- Las materias concurrentes en principio son de los Estados miembros, pero la Federación puede legislar en la medida en que considere necesaria una regulación unitaria.
- La legislación básica o marco le pertenece a la Federación, pero la reglamentación a los Estados miembros.

## **7.2. Relación de subordinación**

Los Estados miembros gozan de autonomía constitucional; esta autonomía no tiene lugar bajo las condiciones establecidas por la Constitución federal, que limita la capacidad constituyente de los miembros no solo negativamente, es decir, en el sentido de que no pueda estar en contradicción con ella, sino también positivamente, imponiéndole las formas concretas de su existencia política. Es decir, que la relación de subordinación supone la supremacía del Estado Federal sobre los Estados miembros.

La cohesión mediante la subordinación de los ordenamientos jurídico-políticos locales al ordenamiento federal busca el equilibrio del principio de unidad con el de pluralidad.

## **7.3. Relación de participación**

Esta relación implica reconocer en alguna medida la colaboración de los Estados miembros en la toma de decisiones del Estado Federal.

Los Estados miembros participan en la formación de la voluntad federal principalmente a través de una Cámara –dentro del Poder Legislativo– compuesta de representantes de cada uno de ellos.

En síntesis, esta relación es quizás la más importante de todas, dado que los Estados miembros, al formar parte de órganos e instituciones de los gobiernos federales, diseñan los cimientos del Estado Federal y las políticas de Estado a seguir.

# Capítulo II

## **Las relaciones de participación entre el Estado Federal y los Estados miembros**

### **1. La importancia de las relaciones de participación en los gobiernos federales**

El federalismo, como dice Germán Bidart Campos, “es una coalición y equilibrio entre unidad y pluralidad”,<sup>21</sup> de modo tal que el acuerdo de la Federación y de los estados federados es esencial para la subsistencia, desarrollo y funcionamiento del Estado Federal. Nada puede hacerse en él sin el consentimiento de la Federación y los estados. De esta manera se articulan formas de participación de los estados en los órganos e instituciones de la Federación, que buscan:

- La representación en las instituciones del gobierno federal de la diversidad interna de la Federación.
- La eficacia del proceso decisorio federal.

Sin embargo, estos dos objetivos repercuten de manera diferente en la dinámica política de los sistemas federales según la forma de gobierno que adoptan. En este sentido, hay federaciones que apuestan a la separación de los poderes Legislativo y Ejecutivo, y aquellas que optan por su fusión en un Ejecutivo responsable parlamentariamente ante el Legislativo federal.

En el primer caso, lo que se busca es limitar el abuso de poder mediante la separación de los poderes, estableciendo entre ellos un sistema de pesos y contrapesos, es decir, es un modelo de equilibrio de poder entre el Congreso y el Presidente. A este sistema se lo denomina presidencialista y como ejemplo podemos mencionar los Estados Unidos, en donde el presidente tiene poderes de reacción como es el de vetar una ley sancionada por el Congreso,

21 BIDART CAMPOS, Germán, *op. cit.*, p. 273.

y poderes de acción, cuando puede legislar mediante decretos. Además, obtiene gran poder a través de la elección popular y del hecho de poder invocar que es el único dirigente público elegido por el conjunto de la población.

En cambio, en el segundo caso se encuentran los sistemas que ubican al Poder Ejecutivo en el Poder Legislativo. De este modo, el jefe de gobierno —que puede revestir títulos oficiales tan distintos como primer ministro, premier, canciller, ministro presidente o, más confusamente, incluso el de presidente— y su correspondiente gabinete son responsables ante el Legislativo, en el sentido de que dependen de su confianza y pueden ser destituidos de sus funciones por un voto de no confianza o de censura del Legislativo. Además, los jefes de gobierno son elegidos por el Congreso.

Como ejemplo de sistemas federales parlamentarios podemos señalar a Alemania, Bélgica, Canadá y Australia.

Hay una tercera categoría que podríamos denominar forma de gobierno híbrida entre el parlamentarismo y el presidencialismo; es el caso de la Federación Rusa, en la que hay un presidente, elegido de forma directa y al que se atribuyen importantes poderes de naturaleza ejecutiva, y un gabinete responsable parlamentariamente ante el Legislativo federal.

## **2. Los instrumentos de participación**

Como sostiene Barrera Buteler:

Los instrumentos de participación son los que se emplean para la exteriorización formal de la voluntad colectiva de la comunidad mayor, custodia y garante del bien común general, y por tanto, responsable en mayor grado de la aplicación de los demás instrumentos y con mayor poder de decisión sobre ellos.<sup>22</sup>

Esta participación de los estados federados puede ser directa, en el caso en que se requiera expresamente su voluntad, o indirecta, mediante órganos representativos creados dentro de la misma estructura del gobierno federal.

22 BARRERA BUTELER, Guillermo, *op. cit.*, p. 306.



Entre los instrumentos de participación se pueden destacar:

- La participación en el proceso de reforma constitucional.
- La participación en el Poder Legislativo.
- La participación en la elección de presidente y vicepresidente.
- La participación en los organismos federales y en los acuerdos interjurisdiccionales.

### **3. La participación en los procesos de reforma constitucional**

Sostiene Roberto Blanco Valdés que

... del análisis comparado cabe deducir la existencia de dos grupos de países: por un lado, aquellos en los que la participación de las entidades territoriales en la reforma se produce, efectivamente, mediante la directa manifestación de voluntad de sus órganos (o de sus electores); y, por el otro, aquellos en los que tal participación tiene lugar, indirectamente, mediante la manifestación de voluntad de la llamada cámara territorial, que sólo cuando lo es de verdad convierte a la reforma en verdaderamente federal.<sup>23</sup>

En el primer caso, la garantía de la federalización que supone el procedimiento de reforma es evidente en la medida en que esta no puede llevarse a cabo sin el voto favorable de una parte, más o menos amplia pero siempre cualificada, de las entidades territoriales constitutivas del Estado.

La situación es diferente en el segundo caso, en donde la participación en el procedimiento de reforma se hace efectiva a través de la participación en el procedimiento de reforma de la llamada Cámara Federal o Territorial.

En este último caso, la eficacia del procedimiento de reforma como garantía del mantenimiento del diseño federal contenido en la Constitución pasa a depender, pura y exclusivamente, del grado de efectiva federalización de la Cámara de naturaleza territorial, es decir, del hecho de que esa cámara sea

23 BLANCO VALDÉS, Roberto, *op. cit.*, p. 311.

realmente lo que se predica de ella: si es así, los territorios participarán en la reforma de un modo efectivo aunque indirecto; en caso contrario, la intervención territorial en el cambio constitucional tenderá a ser puramente nominal.

#### **4. La participación en el Poder Legislativo**

El principio del bicameralismo ha sido incorporado a los legislativos federales en la mayoría de las federaciones y es el mecanismo de participación federal más importante que poseen los estados federados.

Al respecto, se debe señalar que existen dos tipos de bicameralismo: el social y el federal. El primero tiene por finalidad establecer dos cámaras dentro del Poder Legislativo a fin de que cada una de ellas represente a distintos sectores de la sociedad. En cambio, el bicameralismo federal busca que el Congreso tenga una cámara de representación popular y una cámara de representación territorial.

Si bien este tema se analizará con mayor detalle más adelante, a modo de introducción debemos señalar que el bicameralismo federal constituye un elemento que permite el equilibrio en la organización del Estado, al evitar que la Cámara de Representantes, producto de la voluntad ciudadana, sea la única en la formulación y elaboración de las leyes.

En definitiva, el bicameralismo federal trata de valorar las autonomías territoriales, pues mientras la primera cámara representa al pueblo en su conjunto y constituye un elemento de garantía de la unidad nacional, la segunda cámara trae consigo el reconocimiento de la garantía de las entidades territoriales menores y permite su participación en la construcción de la voluntad nacional.

#### **5. La participación en la elección del Poder Ejecutivo**

Existen en el Derecho Federal Comparado diferentes sistemas de elección del Poder Ejecutivo, algunos de los cuales tienen elementos de federalización de la forma de elección con miras a fortalecer el rol de las estructuras electorales en el proceso.

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

En tal sentido, un mecanismo es el sistema de elección indirecta por medio de colegios electorales. Es el sistema implementado en Estados Unidos; consiste en que cada estado federado nombrará, para proceder a la elección presidencial, del modo que disponga su legislatura, un número de electores igual al que resulte de sumar el número de senadores y de representantes a que tuviera derecho en el Congreso, lo que significa, ni más ni menos, que el peso electoral de los estados, a efectos de la elección presidencial, será proporcional a la población en lo relativo al número de representantes de cada uno en el Congreso, pero resultará por completo igualitario entre todos ellos desde la perspectiva del reparto de los electores senatoriales, dos por cada Estado de la Unión, al margen por completo de su población, lo que se traduce en otorgarles mayor peso a los estados poco poblados en la elección presidencial.

Otro mecanismo de participación federal se da en el Consejo Federal suizo, dado que se compone de siete miembros elegidos por la Asamblea Federal, debiendo tenerse en consideración, para la designación de los miembros del Consejo Federal, una representación adecuada de las regiones y de las lenguas oficiales.

Finalmente, se debe mencionar el sistema alemán, en donde el presidente es elegido por la Asamblea Federal, que se compone de los miembros del *Bundestag* o Cámara de Representantes y de un número igual de los miembros elegidos, según principios de la representación proporcional, por asambleas legislativas de los estados federados.

## **6. La participación en los organismos federales y en los acuerdos interjurisdiccionales**

Los acuerdos interjurisdiccionales pueden ser, según los sujetos signatarios, de tres tipos: horizontales, verticales y mixtos. Los horizontales son los acuerdos celebrados por los Estados miembros entre sí; los verticales son entre el Estado Federal y algún Estado miembro; y los mixtos son los celebrados con el Estado Federal y los Estados miembros. En el marco de la relación entre el Estado Federal y los estados federados son de relevancia los tratados verticales y mixtos.

Estos acuerdos son fuente primaria del sistema federal y se relacionan con el federalismo de coordinación o concertación. El rol del gobierno federal y de la administración federal es determinante para el éxito de este tipo de acuerdos ya que, más allá de que existe un proceso basado en el acuerdo de voluntades y negociación, no se puede pasar por alto que el Estado nacional posee más concentración de técnica, capital, experiencia y jurisdicción. A tal punto, que puede analizar la situación desde una visión global y no limitada por las fronteras interiores.

En este marco emergen también los organismos federales, que nacen de estos acuerdos y tienen por objetivo lograr la coordinación de políticas públicas entre los distintos sujetos de la relación federal. Estos organismos tienen diversas funciones, objetivos, figuras jurídicas y diseños, dado que se adaptan a la necesidad del sistema federal.

En efecto, como ejemplo se pueden citar las empresas federales que ofrecen la flexibilidad ideal para asociar jurisdicciones en la acción productiva del sector público, los bancos federales que promueven la producción e industrias integradas en el territorio federal, o figuras de control como los organismos fiscales federales que resuelven conflictos interjurisdiccionales en materia de recursos tributarios, o los organismos de control medioambientales.

## **7. La eficacia de los gobiernos federales**

La eficacia de los procesos decisorios federales está estrechamente relacionada a la forma de gobierno adoptada y a la relación entre los distintos centros de poder.

En este sentido, un sistema presidencialista como el norteamericano otorga tanto al presidente como a las dos cámaras del Congreso una posición relevante y ha evitado un excesivo predominio de una de ellas por el sistema de controles mutuos adoptado, pero ha sido propensa a demasiados parones y bloqueos, especialmente cuando son partidos distintos los que controlan la presidencia y las cámaras del Congreso.

Esto se debe a que, a través de la separación de los poderes, controles y equilibrios, la Constitución norteamericana estructuró la rivalidad entre el Ejecutivo y el Legislativo en el seno del sistema de gobierno. Un claro

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

ejemplo es el veto presidencial, que puede ser reconsiderado por el Congreso; sin embargo, dicha reconsideración exige una mayoría calificada que es difícil de obtener, razón por la cual, en definitiva, los vetos presidenciales se mantienen. Por el contrario, el presidente no puede declarar la guerra, ni legislar sobre determinadas materias, debiendo en consecuencia negociar con el Congreso.

Todo esto conduce, como sostiene James A. Thurber, a

... que las organizaciones centralicen el poder de decisión. Cuando una organización se siente amenazada se premia la eficiencia, la eficacia y la cohesión en el planteo estratégico, de modo tal que el Ejecutivo cada vez es más centralista y unipersonal, afectando severamente al federalismo. Por su parte, las cámaras del Congreso también fortalecen su centro de decisión, pero no necesariamente unifican el criterio a seguir entre ambas, dado que la política estratégica del diseño constitucional de la Cámara de Senadores es diferente a la de la Cámara de Diputados o Representantes. En la primera se protege la identidad del territorio, y en la segunda se tutelan los intereses del pueblo en general.<sup>24</sup>

Por su parte, los sistemas federales parlamentarios tienden a la creación de gobiernos federales más decisivos y cohesivos, pero que a la vez han tenido que pagar el precio de asumir una fuerte disciplina de partido y una gran importancia de las mayorías en comparación con aquellas federaciones que materializan el principio de separación de poderes. Sin embargo, el *síndrome de proporcionalidad* de los sistemas multipartidistas conlleva a una inestabilidad del gobierno federal que puede deteriorar seriamente la cohesión federal.

Finalmente, y con relación a los sistemas híbridos, parafraseando a Watts, podemos decir que “persigue lo mejor de ambas, pero en la práctica lo que parece haber conseguido es lo peor”,<sup>25</sup> un ejemplo es la República Federal Rusa. En definitiva, y si bien es cierto que hay sistemas presiden-

24 THUBER, James A., *La democracia dividida*, Buenos Aires, Heliasta, 1995, p. 19.

25 WATTS, Ronald L., *op. cit.*, p. 206.

cialistas colegiados como el suizo, en donde la representación de los Estados miembros se encuentra en el Poder Ejecutivo por medio del Consejo de Estado, o federaciones parlamentaristas en donde hay un predominio del Ejecutivo en las relaciones intergubernamentales (*federalismo ejecutivo*) como es el caso de Alemania, Canadá y Australia; la eficacia de las decisiones federales está estrechamente relacionada con el rol del Congreso, dado que es en su seno en donde los Estados miembros defienden sus intereses.

## **8. La eficacia y las relaciones intergubernamentales**

Los procedimientos de colaboración intergubernamental entre los Estados miembros (relación horizontal) y con el Estado Federal (relación vertical) buscan lograr una mayor eficacia del sistema mediante la resolución de conflictos y la adaptación a los cambios. A este tipo de interrelación se la denomina *federalismo cooperativo*, en contraposición al *federalismo competitivo*, en el que se priorizan las asimetrías entre los estados de una federación, a fin de que a partir de las diferencias se fortalezcan las autonomías regionales.

Sin embargo, el federalismo cooperativo respeta las asimetrías entre los distintos sujetos de la relación federal, por cuanto solo suscriben los acuerdos o pactos en forma voluntaria aquellos que persiguen un interés particular.

Por lo general, en estos procesos de colaboración predomina el *federalismo ejecutivo*, esto es, el papel preponderante de los ejecutivos en las relaciones intergubernamentales. Incluso, en algunos países han institucionalizado su funcionamiento, por ejemplo, en Australia, mediante el Consejo de los Gobiernos.

Señala Watts que

... en ocasiones dichos esfuerzos de cooperación entre las unidades territoriales se han expandido de tal modo que han llegado a abarcar a la totalidad de los estados o provincias de una federación, procediendo a desarrollar la cooperación en cuestiones de gran alcance sin la rémora del impacto centralizador que recae sobre las actuaciones del gobierno federal. Tales esfuerzos se conocen en Sui-

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

za como “federalismo sin Berna” y en Estados Unidos como “federalismo sin Washington”.<sup>26</sup>

Es decir, mediante estos acuerdos o pactos, los Estados miembros pueden participar en la formación de políticas globales federales, ya sea por la unión regional con otros Estados miembros para la defensa de intereses comunes, o por la suscripción de acuerdos de tipo vertical con el Estado Federal.

## **9. La eficacia y las relaciones financieras, tributarias y económicas**

La eficacia de las federaciones también depende, en cierta medida, de la participación de los Estados miembros en la toma de decisiones tributarias, económicas y financieras globales.

Con relación a la asignación de recursos y reparto del gasto público, por lo general las constituciones federales determinan la distribución de competencias de las distintas órdenes de gobierno; sin embargo, en virtud de los desequilibrios financieros, el Estado Federal, por lo general, celebra acuerdos de nivelación por medio de los cuales transfiere fondos a los Estados miembros. Estos acuerdos surgen en virtud de las disparidades de riqueza entre las regiones de una federación, es decir, que están estrechamente relacionados con el principio de solidaridad federal. Varían de acuerdo a las realidades de cada federación; sin embargo, en todos los casos necesitan del consenso y aprobación de todos los Estados miembros.

Por este motivo, hay diversos sistemas concordatarios, por ejemplo, en Australia o la India el reparto se determina por comisiones de expertos establecidas por el gobierno federal; en cambio, en Malasia lo determina un Consejo Nacional de Finanzas integrado por representantes federales y estatales. Por su parte, en Alemania, Austria, Suiza y Estados Unidos, los Estados miembros participan del proceso de transferencia y nivelación de fondos por medio de la representación territorial que posee el Poder

26 *Ibid.*, p. 166.

Legislativo federal, que aprueba o rechaza el reparto. Incluso en Alemania, el *Bundesrat*, que es la Cámara de representación territorial, tiene una función decisiva en la conclusión de los acuerdos de financiación.

Otro sistema es el argentino, a partir de la reforma 1994, en donde no solo participan las provincias a través de la representación territorial que poseen en el Senado Nacional, sino que también exige como requisito un acuerdo intergubernamental (ley-convenio) entre los sujetos de la relación federal.

Además, en casi todas las federaciones las políticas de Estado en materia de asignación y transferencia de recursos se encuentran acompañadas por comisiones, comités, y consejos intergubernamentales propios del federalismo ejecutivo.

Por último, y con relación a las políticas económicas y financieras globales, algunas federaciones otorgan un rol importante a los Estados miembros en la toma de decisiones mediante la participación en los bancos centrales, encargados de fijar las políticas monetarias, la emisión de moneda, el control del sistema financiero y bancario.

Por ejemplo, en Estados Unidos el Sistema de la Reserva Federal fija la política monetaria y financiera. Entre sus órganos se encuentran el Comité Federal de Mercado Abierto y los Bancos de la Reserva Federal y de la Junta de Gobernadores. Este último es una agencia gubernamental independiente, integrada por siete miembros designados por el presidente con acuerdo del Senado, que duran en sus cargos catorce años, sin posibilidad de ser reelectos. Entre sus funciones se encuentra la de controlar y regular el sistema financiero norteamericano. Además, a fin de resguardar su autonomía funcional, sus decisiones no tienen que ser aprobadas por el presidente. De todas formas, está sujeto a regulación del Congreso, al que debe enviar al menos dos veces al año un informe para ser revisado por ambas cámaras.

Otro caso a tener en cuenta es el alemán, que en el artículo 88 de su Constitución, dispone que la Federación creará un banco monetario y emisor con carácter de Banco Federal, que dentro del marco de la Unión Europea puede delegar tareas y competencias al Banco Central Europeo.

En este aspecto, es importante señalar que en los sistemas federales presidencialistas la participación de los Estados miembros en el Banco Central



El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

tiene por objetivo dotarlo de mayor independencia en la toma de decisiones, en virtud de que las decisiones son tomadas por el consenso, limitando en consecuencia el oportunismo político que puede llegar a ejercer el Poder Ejecutivo Federal.

## **10. La eficacia y las relaciones internacionales y comunitarias**

Otra cuestión es la de las facultades internacionales del Estado Federal y la participación de los gobiernos locales. Esta situación es de vital importancia, por cuanto el Estado Federal, mediante la celebración de acuerdos internacionales, puede, en algunos casos, llegar a modificar el equilibrio interno de las federaciones. Esta situación se agrava cuando delegan competencia y jurisdicción a organizaciones supranacionales por medio de la celebración de acuerdos comunitarios.

También en este punto tomaremos en consideración el caso alemán, por cuanto prevé que, si bien las relaciones internacionales competen al Estado Federal, antes de concertar un tratado que afecte la situación particular de un *Land*, este deberá ser oído (art. 25 de su Constitución). Además, y con relación a la delegación de competencias a la Unión Europea, que puedan afectar intereses de los *Länder*, la Constitución, en su artículo 23, dispone que la posición adoptada por el *Bundesrat* (Cámara del Poder Legislativo en donde se encuentran representados los *Länder*) será determinante para la formación de la voluntad de la Federación. Asimismo, cuando se deleguen competencias legislativas exclusivas de los *Länder*, el *Bundesrat* deberá designar un representante de estos, que será el encargado de ejercer los derechos de que goza la República Federal de Alemania en tanto Estado miembro de la Unión Europea.

Finalmente, es importante destacar una tendencia que comenzó a darse en Europa a fines de los 90, que busca que los Estados miembros –países comunitarios– participen activamente en el proceso de integración, ya sea mediante su intervención en los procesos de toma de decisiones (por ejemplo, Comisión de Política Regional del Parlamento Europeo), o formando parte de órganos específicos de integración regional supra-

nacional (Comité de las Regiones de la Unión Europea, Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones Europeas o la Conferencia para los Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas).

## **11. La importancia de los sistemas electorales y el rol de los partidos políticos**

La representatividad y la eficacia de las instituciones se encuentran determinadas en parte por el sistema electoral elegido. Resulta de suma importancia analizar los sistemas electorales para determinar la eficacia de las instituciones federales, dado que, como sostiene Sartori, “los sistemas electorales tienen dos efectos: uno en el votante (o efecto represor) y otro sobre el número de partidos (efecto reductor)”.<sup>27</sup>

Es por eso que, siguiendo a Lijphart, podemos decir que los sistemas electorales pueden describirse en términos de siete atributos:

- Fórmula electoral
- Magnitud del distrito
- Umbral electoral
- Número total de miembros del órgano a elegir
- Influencia de las elecciones presidenciales en las elecciones legislativas
- Reparto no equitativo de escaños
- Vínculos electorales entre partidos.<sup>28</sup>

En consecuencia, y sin salirnos del eje del presente trabajo, debemos hacer una breve distinción entre los sistemas electorales mayoritarios y los proporcionales. En el sistema mayoritario, o como lo llaman los estadounidenses, “el sistema del primero que cruza la meta”, quien obtiene en un distrito un voto más que el resto ocupa todos los escaños a cubrir; por el contrario, en los sistemas en que hay dos o más triunfadores elegidos estamos frente a los proporcionales.

27 SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, México DF, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 46.

28 LIJPHART, Arend, *Modelos de democracia*, Barcelona, Ariel Ciencia Política, 2000, p. 142.

En el primero, se busca un vencedor indiscutible para garantizar, al menos en forma indirecta, la gobernabilidad, por eso es el elegido por los sistemas presidencialistas. Sin embargo, según Sartori, “se presta a la manipulación”<sup>29</sup> y, por otra parte, trae aparejado un alto porcentaje de desproporcionalidad entre las elecciones al Poder Ejecutivo sobre las del Legislativo. En cambio, los sistemas proporcionales buscan transformar proporcionalmente los votos en escaños, lo que más allá de los límites que se impongan al sistema trae aparejada la existencia de muchos partidos políticos, diversificando la composición ideológica de las instituciones de gobierno. Además, hay sistemas mixtos que integran a ambos.

Estos diversos sistemas electorales han tenido una repercusión sobre los procedimientos habilitados para generar cohesión a nivel federal, la representación de las posiciones regionales y minoritarias y la estabilidad de los gobiernos.

En los Estados Unidos, el sistema mayoritario ha logrado la constitución de mayorías partidistas estables pero, como contrapartida, la sobrerrepresentación de las oscilaciones en la orientación del voto hace que sean extremadamente sensibles a los cambios en la opinión electoral. Por el contrario, en la India, la inherente sobrerrepresentación de las mayorías ha sido a costa de la representatividad, con unos partidos minoritarios que aparecen claramente infrarrepresentados. Por su parte, federaciones como Alemania y Suiza, que utilizan sistemas electorales con representación proporcional, han reflejado una distribución del voto mucho más precisa, aunque al no ponderar las variaciones en las votaciones son menos sensibles a los cambios. En consecuencia, han tendido a fomentar sistemas multipartidistas.

También es importante el rol de los partidos políticos, citando a Dieter Nohlen, “podemos decir que el sistema de partidos no sólo determina la elección del sistema electoral. Su estructura y cambio influye en los efectos que éste tenga”.<sup>30</sup>

29 SARTORI, Giovanni, *op. cit.*, p. 23.

30 NOHLEN, Dieter, *Instituciones políticas en su contexto*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni Editores, 2007, p. 95.

En este sentido, Watts sostiene que hay cuatro aspectos de los partidos políticos que pueden afectar particularmente el funcionamiento de una federación: 1) la relación orgánica entre las estructuras del partido a nivel federal y las respectivas organizaciones provinciales o estatales; 2) el grado de simetría o asimetría entre los partidos federales y los estatales o provinciales; 3) la repercusión de la disciplina del partido sobre la representación de intereses dentro de cada nivel, y 4) las líneas más relevantes para el desarrollo de una carrera política.<sup>31</sup>

## **12. El bicameralismo en los sistemas federales**

El bicameralismo supone que la estructura del Poder Legislativo es compleja, en virtud de que está dividida en una Cámara Baja y una Cámara Alta. En su origen, que se sitúa en el Parlamento inglés a mediados del siglo XIV, la división del Poder Legislativo buscaba proteger la representación de los estamentos sociales más importantes: el clero y la nobleza.

Sin embargo, esta concepción del bicameralismo es posteriormente redefinida mediante el *Compromiso de Connecticut* por la Convención de Filadelfia, en virtud del cual se establece un Legislativo federal bicameral con una Cámara de Representantes basada en la población, y una Cámara de Senadores basada en la igualdad de representación de los estados federados. De este modo, los *framers* —léase convencionales— buscaron que el territorio, es decir, los Estados miembros, participasen de la formación de la voluntad del Estado federal.

Por lo tanto, el bicameralismo responde a una realidad territorial que trata de plasmar en una de las dos cámaras del Parlamento la estructura territorial del Estado. A través de la Cámara Alta se pretende una representación de los entes que forman parte del Estado-Nación y la posibilidad de participación de aquellos en el órgano estatal.

31 WATTS, Ronald L., *op. cit.*, p. 211.

Mijael Altamirano Santiago ha realizado una clara enumeración de los argumentos que justifican y reconocen la importancia de los sistemas bicamerales, a saber:

a) Que su presencia es imprescindible de modo relevante en un Estado federal, ya que existen el pueblo en su totalidad, por un lado, y las unidades políticas federadas, por otro, y con él se da vida a la representación de ambos niveles de Gobierno, Federación y Estado federado; b) que su existencia constituye un elemento que permite el equilibrio en la organización del Estado al evitar que la cámara baja, producto de la voluntad ciudadana, sea la única en la formulación y elaboración de las leyes; c) que su constitución representa el equilibrio del organismo legislativo, el cual, al dividirse, limita y atempera el dinamismo de la cámara baja; d) que su existencia permite reflejar la estructura social en su conjunto, dado que ambas cámaras responden a elementos distintos; e) que las dos cámaras ofrecen mayor legitimidad y madurez en la deliberación debido a que, al intervenir ambas en el contexto de una iniciativa legislativa, se facilita la adopción de decisiones más correctas o acertadas; f) que su presencia es necesaria cuando se trata de valorar las autonomías territoriales, pues, mientras la primera cámara representa al pueblo en su conjunto y constituye un elemento de garantía de la unidad nacional, la segunda cámara trae consigo el reconocimiento de la garantía de las entidades territoriales menores y permite su participación en la construcción de la voluntad nacional; g) que se vuelve deseable su presencia, pues se demanda una cámara que imponga un equilibrio e impida el predominio de una sola cámara, el cual puede conducir fácilmente al despotismo de la mayoría; h) que su presencia da prudencia y mejora la calidad en la formación de las leyes, dado que existen dos órganos legislativos que las elaboran y analizan; i) que su existencia trae consigo madurez en la legislación y evita que intereses particulares se impongan en los trabajos camerales; j) que su presencia modera el poder, etcétera.<sup>32</sup>

32 ALTAMIRANO SANTIAGO, Mijael, “El significado e implicaciones del bicameralismo en la dinámica institucional con especial referencia al caso mexicano”, *Revista Desafíos*, vol. 22, N° 1, enero-junio 2010, pp. 105-142, Bogotá, Colombia.

Por todo lo señalado anteriormente, el principio del bicameralismo ha sido incorporado en la gran mayoría de los legislativos federales. Actualmente las únicas federaciones que no tienen legislativos bicamerales son Etiopía, Emiratos Árabes Unidos y Micronesia.

### **13. El rol de las segundas cámaras o de las cámaras de representación territorial**

En el Foro de los Senados del Mundo –en la actualidad existen cerca de setenta países que tienen un sistema parlamentario bicameral, y solo el 40% de ellos son federaciones–, celebrado en marzo de 2000 en París, se aprobó una declaración final por unanimidad, en la que se reconocían tres funciones esenciales desempeñadas por los senados:

- Consolidan y profundizan los regímenes democráticos diversificando la representación y permitiendo una mejor integración.
- Permiten tener en cuenta los procesos de descentralización y regular las relaciones entre las colectividades territoriales y el nivel central.
- Constituyen un poderoso factor de estabilización de las normas jurídicas y permiten profundizar en el Estado de Derecho y dar una visión moderna de la separación de poderes.

Las segundas cámaras o cámaras de representación territorial tienen por finalidad cumplir dos funciones relevantes en la construcción del Estado: establecen el equilibrio entre las unidades políticas que lo integran, dándoles voz y presencia al incorporarlas en las decisiones federales, y constituyen un sistema de pesos y contrapesos entre las estructuras que componen el régimen político, en el contexto del Poder Legislativo.

De ahí que la existencia de un sistema bicameral en un Estado federal es una indicación de que los valores implícitos en el federalismo son omnipresentes y, en consecuencia, la segunda cámara se constituye en un aliado del federalismo, en el sentido de que la interacción de la Federación y los estados federados solo es viable mediante la adopción de un Poder Legis-

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

lativo con esta característica y en el cual cada uno de los órganos aglutine por separado a los dos niveles del gobierno, para que sean copartícipes en la formulación de las legislaciones federales y en la toma de decisiones nacionales.

Con ello, “el bicameralismo no sólo permite la coordinación de las colectividades federadas en la estructura estatal mediante la representación, sino también las convierte de facto en defensoras de sus propios intereses a nivel federal”.<sup>33</sup>

En otras palabras, el lugar para la participación de los Estados miembros en la decisión política fundamental y en la ejecución de la decisión es la segunda cámara.

Sin embargo, debemos aclarar que existe una enorme diferencia entre los distintos Estados Federales en lo que respecta al método de selección de los miembros, la composición y los poderes de la Segunda Cámara.

## **14. Selección de sus miembros y composición**

Hay diversos métodos de designación o selección de los miembros de las segundas cámaras. Uno de los sistemas es el de la elección indirecta por las legislaturas de los Estados miembros. Este sistema fue utilizado por los Estados Unidos hasta 1813 y actualmente es el elegido por India, Austria y Malasia, entre otros. Según palabras de Madison, este sistema tiene

... una doble ventaja, favorecer que los nombramientos recaigan en personas escogidas y hacer que los gobiernos de los Estados colaboren en la formación del gobierno federal de una manera que ha de afirmar la autoridad de aquéllos y es posible que resulte un lazo muy conveniente entre ambos sistemas.<sup>34</sup>

Por su parte, Watts advierte

... que este sistema si bien representa a los intereses regionales, también representa los intereses de los partidos políticos regionales

33 *Ibid.*, pp. 105-142.

34 MADISON, James, *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 262.

dato que para la elección de los mismos es necesario obtener un acuerdo en las legislaturas de los distintos Estados miembros. Y es este el principal cuestionamiento que se le hace al sistema, por cuanto los senadores no representan a los estados federados sino a los partidos políticos que dominaban circunstancialmente las legislaturas locales.<sup>35</sup>

Por este motivo, los Estados Unidos, a partir de 1813, al igual que Suiza, optaron por establecer un sistema de elección directa de los senadores por los ciudadanos de las unidades constituyentes. Este sistema pretende que los senadores protejan los intereses del electorado regional, fortaleciendo los principios democráticos y de soberanía popular. Sin embargo, en países con fuertes partidos políticos nacionales y verticalistas puede traer como contrapartida que los senadores dejen de sentirse atados a la política provincial y respondan directamente a los partidos políticos.

Además, el sistema de elección directa puede ser por mayoría simple, en donde el que gana se lleva la totalidad de los escaños a cubrir, como sucede en Estados Unidos y en México, o como ocurre en Australia por mayoría proporcional, distribuyéndose las bancas a cubrir en proporción a los votos obtenidos por los distintos candidatos. También puede ocurrir que se deje librado a cada estado miembro el método de elección, como es el caso de Suiza, para aquellos cantones con solo uno o dos representantes.

En otros sistemas los senadores son designados por el gobierno federal o por los gobiernos estatales. En Canadá, por ejemplo, los designa el Gobernador General a propuesta del primer ministro; en Alemania, los miembros del *Bundesrat* son designados por los gobiernos de los *Länder*—Estados miembros—; en la India son elegidos por las legislaturas locales y en la Federación Rusa, cada Estado miembro posee dos senadores, siendo uno electo por el Poder Legislativo y otro por el Poder Ejecutivo de dicho Estado miembro.

Otro caso interesante es el belga, según el cual algunos de sus miembros son elegidos por el pueblo por el sistema de circunscripciones electorales

35 WATTS, Ronald L., *op. cit.*, p. 216.



El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

previsto para las elecciones europeas; otros son designados por los consejos de las comunidades; y finalmente otros son designados por derecho, como es el caso de los hijos del rey.

Existen otros tipos de representación en las segundas cámaras, pero están más ligados a los estados unitarios que a los federales:

- En Marruecos y Eslovenia, que tienen en cuenta en su composición las estructuras sociales (trabajadores –autónomos y en relación de dependencia–, profesionales, empresarios).
- En Zimbawue, Botswana y Lesotho, en donde se encuentran representadas las élites tradicionales o jefes de tribus originarias.
- En Burundi, Ruanda y la República Democrática del Congo se encuentran representadas las minorías étnicas, lingüísticas y religiosas.
- Finalmente, en Francia e Italia integran el Senado nacionales residentes en el extranjero.

## 15. Bases de la representación

Otro tema de vital importancia es la representación que los estados locales poseen en las segundas cámaras. Algunas federaciones establecen la igualdad absoluta de la representación de los Estados miembros y otras, por el contrario, tratan de ponderar la representación a favor de las unidades regionales más pequeñas o de las minorías más significativas.

Entre las federaciones que contemplan la igualdad de representación se encuentra Estados Unidos, que adoptaron este sistema en virtud de la violenta negativa de los delegados de los estados pequeños a aceptar cualquier Constitución que no garantizara una representación igualitaria en el Senado. De esta manera, se estableció la igualdad de representantes de cada Estado federado en la Cámara,<sup>36</sup> lo que en palabras de Madison –quien

36 Según Robert Dahl, la igualdad de representación en el Senado fue simplemente el resultado práctico de un duro regateo en el que los opositores –estados con mayor población– finalmente cedieron para alcanzar una Constitución. Incluso los defensores de la representación igualitaria fueron derrotados en la Cámara el 29 de junio por el voto de seis estados a favor y cuatro en contra, con un estado (Maryland) dividido. Posteriormente, la propuesta de la igualdad en el Senado quedó empatada,

en un principio se había opuesto a la igualdad de representación— es “el reconocimiento constitucional de la parte de soberanía que conservan los Estados individuales y un instrumento para protegerla” —y continúa— “la igualdad debería ser tan aceptable a los Estados más extensos como a los más pequeños, ya que han de tener el mismo empeño en precaverse por todos los medios posibles contra la indebida consolidación de los Estados en una república unitaria”.<sup>37</sup> Es decir, la igualdad asegura que las diferentes posiciones no serían simplemente ignoradas por una mayoría de la población dominada por los grandes estados. Sin embargo, esta igualdad *formal* en algunos países se torna ilusoria, ya sea por las reagrupaciones internas de los miembros de las segundas cámaras en función de su identidad partidaria, ya sea por el rol que posee la Segunda Cámara con relación a las cámaras de representantes, en donde las regiones más pobladas poseen mayor cantidad de escaños y, por ende, mayor poder de decisión. Es por eso que se establecen sistemas de representación diferenciales, como es el caso de Alemania, en donde los *Länder* de más de dos millones de habitantes tienen cuatro miembros en el *Bundesrat*; los de más de seis millones, cinco y los de más de siete millones, seis; además, y a fin de limitar la reagrupación de los miembros del *Länder* según su identidad partidaria, los votos de un *Land* deben ser siempre emitidos en bloque.

También es importante señalar el caso austríaco, en donde la composición no es igualitaria debido a las grandes diferencias de población entre los *Länder*, de modo tal que el número mínimo de senadores es de tres por cada uno de los *Land*, pero el Estado que tenga el mayor número de ciudadanos tendrá doce miembros, y los demás estados, tantos miembros como correspondan a la proporción entre el número de sus respectivos ciudadanos y la población total.

En cambio en Bélgica, la representación diferenciada no se basa en la distinción entre estados pequeños y estados grandes, sino que tiene su ra-

el 2 de julio, por una estrecha votación (cinco a cinco, con Georgia dividida); finalmente, el 7 de julio fue aprobada con seis votos por el sí, tres votos por el no, y dos estados (Massachusetts y Georgia) divididos. DAHL, Robert, *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 23.

37 MADISON, James, *op. cit.*, pp. 263.

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

zón de ser en la protección de las minorías étnicas, de este modo, el artículo 67 de su Constitución dispone que entre los setenta y un senadores debe haber veinticinco elegidos por el colegio electoral holandés, quince elegidos por el colegio electoral francés, diez designados de entre sus miembros por el Consejo de la Comunidad flamenca, diez designados de entre sus miembros por el Consejo de la Comunidad francesa y un senador designado de entre sus miembros por el Consejo de la Comunidad germanófona.

Por su parte, Suiza, Canadá y Bosnia-Herzegovina tienen un sistema mixto. En el primer caso, los miembros del Consejo Federal se componen de dos diputados por cada cantón; sin embargo, en aquellos cantones divididos, cada medio estado elegirá un diputado; en el segundo caso se parte la elección de veinticuatro senadores en cada una de las cuatro principales regiones: seis en Terranova y un senador, respectivamente, en los territorios del Nordeste y de Yukon; en el caso de Bosnia-Herzegovina diez son elegidos por la Cámara de los Pueblos de la Federación (cinco croatas y cinco bosnios), además de otros cinco elegidos por la Asamblea de la República de Srpska.

## **16. Los poderes legislativos de la Segunda Cámara**

El aspecto de mayor relevancia en cuanto al bicameralismo no es la esencia de la Cámara Alta como tal, sino principalmente su posición en cuanto a las relaciones con la Cámara Baja y cómo se articulan estas.

En principio, podemos decir que hay dos alternativas: o tienen las dos Cámaras las mismas funciones o no las tienen. Al primer caso se lo denomina bicameralismo perfecto y al segundo, bicameralismo imperfecto.

Como ejemplos de bicameralismo perfecto podemos mencionar al Consejo de Estados suizo y al Senado norteamericano.<sup>38</sup> En ambos casos, las segundas cámaras tienen las mismas funciones que las cámaras de representantes, tanto en los aspectos legislativos como en los aspectos financieros, no pudiendo imponerse la voluntad de una cámara sobre la

38 Aunque en Estados Unidos el Senado tiene algunos poderes adicionales relativos a la ratificación de nombramientos y de tratados.

otra. Además, se pueden presentar iniciativas de ley en cualquiera de las dos cámaras. Sin embargo, en Estados Unidos, aquellos proyectos de ley que tienen que ver con impuestos federales o gastos federales tienen como Cámara de Origen la Cámara de Representantes.

Por otra parte, en los bicameralismos perfectos todo proyecto de ley debe ser aprobado por ambas cámaras para su sanción. En estos casos, lo que se persigue es la creación de una Segunda Cámara fuerte que se transforme en eje y pieza maestra del sistema.

Por su parte, los sistemas que prevén bicameralismo imperfecto surgen como una crítica del bicameralismo tendiente a limitar el poder de la Segunda Cámara.

Algunos sostienen que una Segunda Cámara fuerte trae como consecuencia el *bloqueo parlamentario*, que es aquel instrumento según el cual, por un juego de mayorías parlamentarias, no se consigue la sanción de una ley en virtud de la presión ejercida por los Estados miembros en la Cámara Alta.<sup>39</sup>

Otros, como Bruce Ackerman, señalan que en los sistemas federales parlamentarios el bicameralismo perfecto trae aparejada una crisis de gobernabilidad, dado que “dos cámaras con igualdad de derechos, podrían fácilmente generar un vínculo de legitimidad, y los partidos rivales en cámaras competidoras afirmarían igualdad de derechos para formar un gobierno en el nombre del pueblo”.<sup>40</sup> Por esta razón, un Senado fuerte solo es concebible en un fuerte sistema presidencialista, en donde el Poder Ejecutivo afirmará que su “mandato electoral lo autoriza a usar el poder presidencial para fomentar los intereses de la nación en contra de mezquinos localismos regionales”.<sup>41</sup>

En consecuencia, y para evitar la crisis de gobernabilidad y/o de participación, este autor sostiene la solución de la Cámara según la cual el Senado Federal está subordinado a la Cámara de Representantes, teniendo como única función la de revisar solo algunas cuestiones legislativas.

39 CONGRESO DE DIPUTADOS DE ESPAÑA, *Parlamento y Estructura Territorial: las Cámaras Altas*, 2ª ed., Madrid, Fundación Ceddret, 2010, p. 20 y ss.

40 ACKERMAN, Bruce, *La nueva división de poderes*, México DF, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 60.

41 *Ibid.*, p. 64.

Como ejemplo de sistemas bicamerales imperfectos podemos mencionar la Constitución belga que, en su artículo 75, establece que, salvo excepciones dispuestas expresamente por ella, todos los proyectos de ley presentados por el Rey tienen como Cámara de origen la de Representantes; y una vez aprobados por dicha Cámara, solo podrán ser enmendados y examinados por la Cámara de Senadores a petición de quince de sus miembros, caso contrario la ley se tiene por sancionada.

En Austria el sistema es aún más restrictivo, ya que si bien los miembros del Consejo de Estado (Segunda Cámara) pueden presentar iniciativas de ley, estos tendrán como Cámara de origen el Consejo Nacional (Cámara Baja). Toda Resolución Legislativa del Consejo Nacional será comunicada al Consejo Federal, que se puede oponer; sin embargo, si el Consejo Nacional ratifica el acuerdo originario por lo menos con la mitad de sus miembros, la resolución se publica y se promulga como ley. Además, el Consejo Federal no podrá oponerse contra las resoluciones del Consejo Nacional que tengan por objeto la aprobación del Presupuesto Federal, la aprobación del cierre de cuentas, la asunción o conversión de créditos federales o actos de disposición sobre bienes de la Federación, entre otras.

En Australia, si bien hay igualdad de funciones entre las dos cámaras, el Senado no puede modificar las propuestas de ley referentes a impuestos.

Finalmente, debemos citar el modelo alemán, incorporado en la reforma constitucional de 2006, que ha tenido como finalidad reducir el número de leyes que necesitaban expresa aprobación del *Bundesrat* (Cámara Alta).

En este sentido, hay tres grupos de leyes que requieren aprobación del *Bundesrat*:

- a) Leyes cuyo contenido modifica la Constitución. Requieren la aprobación del *Bundesrat* por una mayoría de dos tercios.
- b) Leyes que afectan la financiación de los *Länder* o los municipios, en especial las normas reguladoras de impuestos, como el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre el valor agregado o el impuesto de circulación.
- c) Leyes que afectan a las competencias administrativas de los *Länder* (organización de las autoridades y procedimiento administrativo).

Con la reforma de 2006 y como contrapartida, la Federación puede aprobar este tipo de leyes sin el asentimiento o la consideración de la Cámara Alta, aunque se permite a los Estados miembros ejercer una suerte de derecho de *nulificación*, propio del modelo de los estados confederados, a los efectos de *apartarse* de lo dispuesto por la legislación federal.

En estos casos, las leyes pueden entrar en vigor solo si el *Bundesrat* las aprueba expresamente, sin que, además, tenga derecho de enmienda, por lo que su papel se reduce a una aprobación o rechazo en bloque.

El *Bundestag* y el Gobierno Federal pueden intentar, una sola vez cada uno, llegar a un acuerdo apelando a una Comisión de arbitraje o de conciliación de posiciones. Si, a pesar de todo, el *Bundesrat* deniega su aprobación, el proyecto de ley es rechazado.

Como sostiene Giuliano, “en general, la filosofía de la reforma consiste en conferir mayores competencias legislativas propias a los *Länder*, a cambio de reducir su participación e influencia en las decisiones de los órganos federales, y muy en especial en el *Bundesrat*”.<sup>42</sup>

En aquellas leyes que no precisan de su aprobación expresa, el *Bundesrat* puede oponer su veto en el plazo de dos semanas después de terminado el procedimiento ante la Comisión de Arbitraje, cuya convocatoria puede solicitarse también para estos casos; o a partir de la recepción del nuevo acuerdo del *Bundestag* sobre la resolución adoptada por dicha Comisión.

Opuesto el veto por el *Bundesrat*, si el *Bundestag* no comparte sus reservas:

- a) Puede rechazarlo por mayoría absoluta cuando el veto fue acordado por el *Bundesrat* también por mayoría absoluta.
- b) Si lo ha acordado con una mayoría de dos tercios, es igualmente necesaria una mayoría de dos tercios de los votos emitidos.<sup>43</sup>

42 GIULIANO, Diego A, *Derecho Constitucional Provincial*, Buenos Aires, Ediar, 2009, p. 342.

43 CONGRESO DE DIPUTADOS DE ESPAÑA, *op. cit.*, p. 20 y ss.

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

Por último, y según los datos aportados en el Foro Mundial de Senados ya mencionado, actualmente cincuenta y uno de setenta y seis senados tienen la potestad de iniciativa legislativa. A esta lista se deben añadir los supuestos de algunos países en los que esa potestad de iniciativa no está reconocida para la legislación financiera, como es el caso de, entre otros, Canadá, Australia o la República Checa.

Siete de las segundas cámaras (Sudáfrica, Bélgica, Brasil, Etiopía, Indonesia, Uzbekistán y Sudán) poseen un derecho de iniciativa legislativa limitado a determinadas materias (por ejemplo, en Indonesia, la Constitución enuncia de manera expresa las materias en las cuales la Cámara de Representantes de las regiones posee un derecho de iniciativa; igualmente, en Sudáfrica, el Consejo de las Provincias posee un derecho de iniciativa limitado a las materias referidas en el art. 76 de la Constitución).

No obstante, hay algunos países en los que los senados no tienen reconocida la iniciativa legislativa en ningún caso: Argelia, Etiopía, Fiji, Lesotho, Países Bajos o Tailandia.

Con respecto a la decisión final, en diecinueve países se puede hablar de un bicameralismo perfecto en el plano legislativo, donde el poder de ambas cámaras es estrictamente idéntico. Es el caso de Bolivia, Brasil, Colombia, Rumanía, Suiza o Italia.

Existen, en todo caso, variantes de este bicameralismo igualitario en cuanto que se restringe esa equidad en algunas áreas. Así podemos decir que, en Sudáfrica, el Consejo Nacional de las Provincias dispone del derecho de veto en los proyectos que afecten a las provincias y que solo puede ser levantado por una mayoría de dos tercios de la Asamblea Nacional. La misma idea se observa en Rusia, Kirguizistán o Japón.

## **17. Otras funciones de las segundas cámaras**

Si bien la principal función de las segundas cámaras ha sido legislativa, revisando la legislación federal con la aspiración de incorporar a esta los intereses y preocupaciones regionales y de las minorías, existen otras funciones como la de control, que son independientes de las de la Cámara Baja.

Pero hay, además, otras funciones que en algunos países la Cámara Alta conserva, porque le dan una posición preponderante con relación a la Cá-

mará Baja. Por ejemplo, el Senado norteamericano, como así también el brasilero, confirma el nombramiento de autoridades judiciales y es el tribunal supremo en los juicios políticos. Por su parte, la Constitución mexicana, en su artículo 76, dispone que es competencia exclusiva del Senado:

- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el presidente de la República y el secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión;
- Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas;
- Dar su consentimiento para que el presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados, fijando la fuerza necesaria.

La Constitución alemana, en cambio, señala que el Gobierno Federal solo podrá adoptar medidas coactivas contra un *Land* que no cumpla con los deberes federales si cuenta con la aprobación del *Bundesrat*. Además, dispone que el presidente federal, a solicitud del Gobierno Federal y con la aprobación del *Bundesrat*, puede declarar el estado de emergencia legislativa para un proyecto de ley que el *Bundestag* rechace, a pesar de que el Gobierno Federal lo hubiese declarado urgente.

En el Derecho Comparado se advierte que las segundas cámaras poseen, incluso en países que no constituyen federaciones, las facultades *no legislativas* que se consignan a continuación.

### **17.1. Control del gobierno a través de la conformación de comisiones investigadoras**

Constituyen un medio específico de los poderes legislativos para obtener informaciones, con lo que se posibilita el control del órgano legislativo, que luego se ejercerá a través de los mecanismos previstos para tales fines,



El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

como el juicio político, la aprobación o rechazo de cuentas de inversión, etcétera.

Estas comisiones investigadoras son verdaderos instrumentos de control; aunque impregnadas generalmente de un profundo contenido político, prestan un inestimable servicio para el logro del equilibrio de poderes, por lo que constituyen una herramienta indispensable en el sistema republicano y democrático.<sup>44</sup>

### **17.2. Estabilidad constitucional: los senados juegan un doble papel en esta materia de dos formas**

En primer lugar, participan en la mayoría de los casos en los procesos de reforma constitucional. Su acuerdo es generalmente requerido para una revisión de la Constitución y, además, las constituciones exigen habitualmente una mayoría cualificada.

En segundo lugar, los senados pueden jugar un papel de control de la constitucionalidad, sea designando una parte de los jueces constitucionales, sea interpretando la Constitución.

El nombramiento, al menos parcial, de jueces constitucionales, está muy extendido. Por no poner un solo ejemplo, todos los estados bicamerales que disponen de un Tribunal Constitucional en Europa Occidental lo practican. En Francia, el presidente del Senado nombra a tres de los nueve miembros de la Corte Constitucional; en Alemania, el *Bundesrat* designa a ocho de los dieciséis; en Austria, el Consejo Federal propone el nombramiento de tres de los catorce jueces constitucionales, mientras que la proporción es cuatro de doce en España. En Italia, las dos cámaras conjuntamente designan cinco de los quince jueces constitucionales. Los miembros de la Corte de Arbitraje belga son designados por el Rey sobre una doble lista presentada alternativamente por el Senado y la Cámara de Representantes. Pero ese poder de designación va más allá de las fronteras de Europa Occidental y se encuentra en numerosos países en los que existe el control de la estabilidad constitucional: en América del Sur, por

44 LUNA, Eduardo Fernando, *Congreso y control*, Mendoza, Ediciones Jurídicas Cuyo, 2007, p. 60.

ejemplo, en Colombia, en Chile o en Paraguay; en África, en Gabón, en Mauritania o en Marruecos; en Asia, en Kazajstán o en Camboya.

La integración del Tribunal Constitucional por la Segunda Cámara está también muy extendida por todos los continentes. Es muy frecuente en Europa Occidental; en la Europa Oriental, Bosnia-Herzegovina, Polonia, República Checa, Rumania, Rusia o Eslovenia; pero también en otros continentes, caso de Argelia, Brasil, Camboya, Jordania, Marruecos o Mauritania.

### **17.3. Designación de altos cargos del Estado**

Al respecto existen dos modalidades: la designación directa y el acuerdo requerido antes de la designación por otra autoridad.

La designación directa está recogida en cerca de un tercio de los Estados y consiste, en la mayoría de las ocasiones, en la designación de altos funcionarios civiles, diplomáticos, militares o magistrados. El Senado boliviano designa los magistrados de los tribunales de distrito, de la Corte Nacional de Trabajo y de la Corte Nacional de Minas. Designa, en reunión conjunta con la Cámara de Diputados, los jueces del Tribunal Supremo, los miembros del Consejo de la Magistratura, el Procurador General de la República y el Defensor del Pueblo. En Rumanía designa al Defensor del Pueblo. En Rusia, el Procurador General de la Federación, los jueces del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo y del Alto Tribunal de Arbitraje de la Federación son designados por el Consejo de la Federación a propuesta del presidente de la Federación.

La exigencia de un acuerdo de la Segunda Cámara para determinados nombramientos es más frecuente todavía. Así, el acuerdo del Senado es indispensable para la designación, por el presidente de los Estados Unidos, de los ministros, embajadores y altos funcionarios. Igualmente ocurre en Argentina para los jueces de los Tribunales Federales, para los diplomáticos o los oficiales superiores; en Brasil para los magistrados, los miembros del Tribunal de Cuentas, los gobernadores de los territorios, el Procurador General o el presidente y el director del Banco Central. En Francia, después de la reforma constitucional del 23 de julio de 2008, el Senado dispone de un derecho de veto para la designación por el Jefe del Estado de deter-

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

minados altos funcionarios encargados de los derechos y libertades o de la vida económica y social.

#### **17.4. Competencias jurisdiccionales**

Es frecuente que las segundas cámaras participen, conjuntamente con la otra o por ellas mismas, en el enjuiciamiento de altas autoridades del Estado. Según el caso, su papel es de instrucción o de juzgado. Esta misión afecta generalmente al jefe del Estado o a los miembros del Gobierno, en particular en los regímenes presidencialistas; tal es el caso de los Estados Unidos con el procedimiento de *Impeachment*, de Rusia o de Brasil.

#### **17.5. Participación en materia internacional**

Las segundas cámaras participan de la política exterior del Estado no solo por medio de la aprobación o no de tratados internacionales, sino también a través de la diplomacia parlamentaria.

Si bien la actividad exterior de un Estado corresponde al Poder Ejecutivo, en la actualidad cada vez ha sido más frecuente la utilización de la denominada *diplomacia parlamentaria*.

Existen Grupos de Amistad del Congreso de los Diputados, formados únicamente por diputados; Grupos de Amistad del Senado, formados únicamente por senadores; y Grupos de Amistad de las Cortes Generales, compuestos por diputados y senadores. En cuanto a las normas de funcionamiento:

- La presidencia es ostentada por alguno de los miembros de la Mesa del Congreso de los Diputados o del Senado (normalmente uno de los cuatro vicepresidentes del Congreso o uno de los dos vicepresidentes del Senado).
- En función de quién ostente la presidencia, el personal administrativo y jurídico será de una u otra Cámara.

Una segunda vertiente es la de las delegaciones parlamentarias ante las asambleas parlamentarias de organizaciones internacionales.

La presidencia de dichas delegaciones suele repartirse entre diputados y senadores, y su composición concreta viene marcada por una división entre ambos, acompañada de un equilibrio entre las diferentes fuerzas políticas.

Finalmente, en la Unión Europea los senados participan de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las comunidades europeas.

## **18. Relaciones del Senado con los Estados miembros**

En la actualidad, más allá de la representación que poseen los estados federados en el Senado, dentro del marco del federalismo de concertación se han empezado a establecer relaciones entre ambos.

El objetivo de estos mecanismos de participación es dotar de mayor representación a los Estados miembros y son:

- La iniciativa legislativa por parte de los estados federados
- Los acuerdos interjurisdiccionales
- Conferencias de presidentes
- Mecanismos de participación consultiva

La iniciativa legislativa es la potestad que constitucionalmente se atribuye a uno o más órganos de un Estado o territorio para iniciar el procedimiento de trámite de forma válida que culmine en la aprobación, modificación o derogación de una ley.

Es por eso que algunas constituciones establecen que los Estados miembros pueden presentar ante las segundas cámaras proyectos de ley relacionados con cuestiones de su interés.

Con respecto a los acuerdos interjurisdiccionales, determinadas competencias concurrentes no pueden ser ejercidas de modo aislado por cada estado político, sino que requieren la acción coordinada de todos ellos. Es frente a dicha situación que emergen como una alternativa estos acuerdos.

En el Derecho Constitucional argentino este tipo de acuerdos se conoce como *legislación intrafederal* y se rigen por las normas relativas al Derecho de los Tratados. En efecto, frente a la complejidad y diversidad de la realidad federal, esta herramienta se basa en el acuerdo de voluntades.

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

Por lo tanto, el acuerdo interjurisdiccional se da cuando distintos sujetos de una relación federal conciertan sus voluntades, creando un vínculo jurídico en base al consentimiento recíproco, por el cual se fijan los objetivos comunes y los medios para alcanzarlos, en el ejercicio de sus respectivas atribuciones, se generan derechos y obligaciones entre las partes y, generalmente, también para sus respectivos habitantes.

La Conferencia de Presidentes es un instrumento típico del federalismo cooperativo que tiene su origen en el sistema alemán, en el que los *Länder* trabajan juntos en sus propias y respectivas esferas de responsabilidad en la Conferencia de Ministros-Presidentes, esto es, los presidentes de los gobiernos de los estados, y en las diversas conferencias sectoriales de ministros. Estas instituciones no son órganos federales ni forman parte del *Bundesrat*; sin embargo, hay vínculos estrechos entre el *Bundesrat*, Segunda Cámara o Consejo Federal y cada una de estas conferencias, ya que los altos cargos y autoridades representados en aquel son también miembros de varias conferencias. Algunas de las conferencias sectoriales tienen sus oficinas de coordinación en la propia secretaría del *Bundesrat*.

Las conferencias dan a los estados el ámbito desde el cual coordinar su propia tarea dentro del sistema de cooperación federal; en estos encuentros los estados adoptan acuerdos sobre su estrategia para problemas determinados y definen su posición en conjunto con la Federación, pero también persiguen llegar a soluciones consensuadas.

En general, solo se toman decisiones en aspectos sustanciales si hay unanimidad; no obstante, tales decisiones no tienen efecto jurídico directo, aunque vinculan a título de recomendaciones políticas, pues se basan en la *afectio societatis*, esto es, en el vínculo de la lealtad federal y en la voluntad de consenso. Otro detalle importante consiste en que la presidencia de unas y de otras es ocupada rotativamente por el Ministro-Presidente o ministro de un Estado por ciclos anuales, en el caso de la de Ministros-Presidentes, coincidiendo con los períodos de sesiones del *Bundesrat*, esto es, de 1 de noviembre a 31 de octubre.

En Alemania, el deber general de cooperación se enuncia en el artículo 35 de la Ley Fundamental de Bonn, que incluye los supuestos más graves de alteración del orden o catástrofes naturales, donde este deber ha de

hacerse realidad más que en situaciones de normalidad, con el fin de que, con su intervención, en su condición de Cámara territorial, se observen las formas de cooperación constitucionalmente articuladas para esos casos, a fin de dejar sin efecto las medidas adoptadas por el *Bundesrat*:

1. Todas las autoridades de la Federación y de los Estados se prestarán mutuamente asistencia judicial y administrativa.
2. Para el mantenimiento o el restablecimiento de la seguridad o el orden públicos, un Land podrá, en casos de especial importancia, reclamar, en apoyo de su policía, fuerzas y servicios del Cuerpo Federal de Protección de las Fronteras, si sin ese apoyo la policía no pudiera, o sólo con notables dificultades, cumplir una misión. Con fines de ayuda en casos de catástrofe natural o cuando se produzca un siniestro particularmente grave, un Land podrá solicitar la asistencia de fuerzas de policía de otros Länder, de efectivos e instituciones de otras Administraciones, así como del Cuerpo Federal de Protección de las Fronteras y de las Fuerzas Armadas.
3. Si la catástrofe natural o siniestro amenazase el territorio de más de un Estado, podrá el Gobierno Federal, cuando resulte necesario para combatir eficazmente la situación creada, dar instrucciones a los Gobiernos estatales para que pongan sus fuerzas de policía a disposición de otros Estados, así como emplear unidades de la Policía Federal de Fronteras y de las Fuerzas Armadas en apoyo de la policía. En todo caso las medidas que el Gobierno Federal adopte con arreglo al inciso 1º deberán dejarse en cualquier momento sin efecto si así lo pide el Consejo Federal y, en los demás supuestos, tan pronto como haya desaparecido la situación de peligro.

Finalmente, existen mecanismos de participación consultivos en donde, como manifestación de la subsidiariedad, las segundas cámaras, antes de resolver una cuestión que afecte intereses de un Estado miembros en particular, dan la posibilidad a este último de influir en el proceso de decisión.

## Capítulo III

# El esquema institucional de las federaciones contemporáneas

### 1. El esquema institucional de las federaciones contemporáneas

A esta altura del trabajo se puede advertir que existe una pluralidad de factores que determinan el grado de participación de los Estados miembros en la formación de la voluntad del Estado Federal. Es decir, que la eficacia de una federación está determinada por las herramientas de cohesión diseñadas por la ingeniería constitucional de cada Estado, dado que el efecto centrípeto del federalismo se fundamenta en el lugar que cada Estado miembro tiene en el todo.

Además, la institucionalización de las relaciones de participación se encuentra básicamente en la representatividad que tienen los Estados miembros en el gobierno federal, siendo el germen de esa representatividad, la composición y el diseño del Poder Legislativo federal, dado que una Constitución federal puede promover el federalismo cooperativo y la institucionalización de las relaciones intergubernamentales, pero la eficacia de estos depende exclusivamente del poder legisferante y de control de los congresos o asambleas federales.

Es por ello que, a fin de determinar cuál es el grado óptimo de participación de los Estados miembros en las decisiones federales, resulta necesario analizar el esquema institucional de las federaciones contemporáneas dado que, como señala Paolo Biscaretti Di Ruffia, el Derecho Constitucional Comparado tiene como propósito poner en evidencia las características más significativas de cada ordenamiento, sus notas similares o diferenciales, y alcanzar por esta vía la determinación de

principios o reglas que encuentren una efectiva aplicación a tales ordenamientos.<sup>45</sup>

### 1.1. Alemania

Es una república parlamentaria federal, democrática y social compuesta de dieciséis *Bundesländer* o estados.

El precepto fundamental para entender la estructura territorial de la República Federal de Alemania es el artículo 20 de la Ley Fundamental (LF) de Bonn:

1. La República Federal Alemana es un Estado Federal, democrático y social.
2. Todo poder estatal emana del pueblo, quien lo ejercerá en las elecciones y votaciones y a través de órganos especiales de legislación, de ejecución y de jurisdicción.
3. El Poder Legislativo estará vinculado al orden constitucional y el Poder Ejecutivo y el Judicial estarán sujetos a la ley y al derecho.
4. Todo alemán tendrá derecho de resistencia, cuando no exista otro remedio, contra quienquiera que se proponga eliminar el orden de referencia.

Hasta tal punto es importante esta estructura en el texto constitucional alemán que el Preámbulo de la LF de Bonn, que incluye ya las modificaciones derivadas del proceso histórico de 1989-1990, efectúa la enumeración de los *Länder* o estados que conforman el *Bund* o Federación:

Los alemanes, en los Estados de Baden-Wurtemberg, Baja Sajonia, Baviera, Berlín, Brandeburgo, Bremen, Hamburgo, Hesse, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Renania del Norte-Westfalia, Renania-Palatinado, Sajonia, Sajonia-Anhalt, Sarre, Schleswig-Holstein y Turingia, han consumado, en libre autodeterminación, la unidad y la libertad de Alemania. La presente Ley Fundamental rige, pues, para todo el pueblo alemán.

45 BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, México DF, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 40.



El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

La organización territorial se vincula constitucionalmente a la democracia como gobierno del pueblo; esto es, son el pueblo y los estados los que conforman la Federación, le dan origen, aprueban la Constitución federal y la reforman a través de sus legislativos o mediante ratificación por referéndum.

Dentro de cada *Land*, cantón o Estado, existe una Constitución propia, que define sus poderes, incluyendo el judicial; sin perjuicio de la delimitación realizada por la Constitución federal, por las competencias asignadas a cada Estado, llegan a tener un Tribunal Constitucional cada uno de ellos, además del federal. Para el Tribunal Constitucional Federal, los estados o *Länder*, en tanto miembros de la Federación, son estados dotados de poder supremo propio y no delegado por la Federación, originario y no derivado, aunque limitado por el artículo 28 de la LF de Bonn:

1. El orden constitucional de los Länder deberá responder a los principios del Estado de Derecho republicano, democrático y social en el sentido de la presente Ley Fundamental. En los Länder, distritos y municipios, el pueblo deberá tener una representación surgida de elecciones generales, directas, libres, iguales y secretas [...]

3. La Federación garantizará que el orden constitucional de los Estados responda a los derechos fundamentales y a las disposiciones de los párrafos 1 y 2 [este, referido a la autonomía de los municipios].

Para la reforma de la Constitución alemana se requiere la conformidad de dos tercios de los miembros de la Dieta Federal y dos tercios de los votos del Consejo Federal. Por lo tanto, participan los estados federados en el proceso.

En caso de reorganización del Estado federal mediante la creación, modificación o fusión de uno a más *Länder*, será requisito obligatorio realizar un referéndum en los territorios que pasen a formar parte de un nuevo *Land* o de un *Land* conformado con otros límites.

En lo que respecta a la distribución de competencia legislativa entre la Federación y los *Länder*, estos conservan todas las facultades no delegadas por la Constitución alemana a la primera.

Son competencias exclusivas de la Federación:

1. Los asuntos exteriores, así como la defensa y la protección de la población civil.
2. La nacionalidad en la Federación.
3. La libertad de circulación y de residencia, el régimen de pasaportes, empadronamiento y documentación personal, la inmigración y emigración y la extradición.
4. El régimen cambiario y monetario, el de acuñación de moneda, el sistema de pesos y medidas, así como la fijación de la hora oficial.
5. La unidad aduanera y comercial, los tratados de comercio y navegación, la libre circulación de mercancías, el intercambio comercial y financiero con el extranjero, incluyendo la policía de aduanas y fronteras.
  - 5 a. La protección del patrimonio cultural alemán contra la evasión al extranjero.
6. El tráfico aéreo.
  - 6 a. El tráfico de los Ferrocarriles de la Federación, pues son propiedad total o en su mayor parte de esta; la construcción, el mantenimiento y la explotación de las vías férreas de la Federación, así como las tarifas por el uso de estas vías férreas.
7. Correos y telecomunicaciones.
8. La situación jurídica de las personas al servicio de la Federación y de las corporaciones de derecho público directamente dependientes de la Federación.
9. La protección de la propiedad industrial, los derechos de autor y los derechos de edición.
  - 9 a. La defensa frente a los peligros del terrorismo internacional por la autoridad federal de la policía criminal en aquellos casos en los cuales exista un peligro que se extienda más allá de los límites de un *Land*, cuando la competencia de una autoridad de policía de un *Land* no se reconozca o cuando la autoridad suprema del *Land* solicite el traspaso de la competencia.
10. La cooperación de la Federación y los *Länder*:
  - a) en materia de policía criminal,

b) para la defensa del régimen fundamental de libertad y democracia, la existencia o la seguridad de la Federación o de un *Land* (defensa de la Constitución), y

c) para la defensa contra quienes, en el territorio federal, mediante el recurso a la violencia o acciones preparatorias en este sentido, intenten poner en peligro los intereses exteriores de la República Federal de Alemania, así como la creación de una autoridad federal de policía criminal y la lucha internacional contra la delincuencia.

11. La estadística para fines de la Federación.
12. El Derecho a la tenencia de armas y explosivos.
13. La previsión de los mutilados de guerra y de las viudas y huérfanos de guerra y la asistencia a los antiguos prisioneros de guerra.
14. La producción y el uso de la energía nuclear con fines pacíficos, la construcción y funcionamiento de instalaciones destinadas a tales fines, la protección frente a los peligros que puedan surgir de la liberación de la energía nuclear o de la producción de rayos ionizantes, y la eliminación de material radioactivo.

En cambio, son competencias concurrentes de la Federación y los *Länder* en materia de legislación:

1. El Derecho Civil, el Derecho Penal, la organización judicial, el procedimiento judicial (con exclusión del derecho de ejecución de la prisión provisional), el régimen de la abogacía, del notariado y del asesoramiento jurídico.
2. El estado civil.
3. El Derecho de Asociación.
4. El Derecho de Residencia y establecimiento de los extranjeros.
5. Los asuntos relativos a los refugiados y expulsados.
6. La asistencia social.
7. Los daños de guerra y reparaciones.
8. Las tumbas de guerra y las tumbas de otras víctimas de guerra y de la tiranía.
9. El Derecho de la economía (minería, industria, energía, artesanía, pequeña industria, comercio, régimen bancario y bursátil, seguros de derecho privado) con exclusión del derecho del cierre del comer-

- cio, de los restaurantes y bares, de salas de juego, de la exhibición de personas, de las ferias, de las exposiciones y de los mercados.
10. El Derecho Laboral con inclusión del régimen orgánico de las empresas, la protección laboral y las oficinas de colocación, así como el seguro social con inclusión del seguro de desempleo.
  11. La regulación de las ayudas para la formación profesional y el fomento de la investigación científica.
  12. El derecho de expropiación en lo referente a las materias comprendidas en los artículos 73 y 74 de la Constitución alemana.
  13. La transferencia de la tierra, de los recursos naturales y medios de producción a un régimen de propiedad colectiva u otras formas de economía colectiva.
  14. La prevención del abuso de una posición de poder económico.
  15. El fomento de la producción agrícola y forestal (con exclusión del Derecho de concentración parcelaria), el aseguramiento del abastecimiento de alimentos, la importación y exportación de productos agrícolas, ganaderos y forestales, la pesca costera y de alta mar y la protección de las costas.
  16. Las transacciones inmobiliarias, el Derecho del suelo (con exclusión del Derecho de las contribuciones por urbanización) y el régimen de los arrendamientos rurales, de las viviendas, de las colonias y hogares.
  17. Las medidas contra enfermedades humanas y animales contagiosas y peligrosas para la colectividad, la admisión al ejercicio de las profesiones médicas, paramédicas y afines, así como el comercio de medicamentos, remedios, estupefacientes y tóxicos.
    - 17 a. El financiamiento de los hospitales y la regulación de sus tarifas.
  18. Las medidas de protección en el comercio de productos alimenticios y estimulantes, artículos de consumo, piensos, semillas y plantas agrícolas y forestales, protección de las plantas contra enfermedades y parásitos, así como la protección de animales.
  19. La navegación de alta mar y de cabotaje, así como las señales marítimas, la navegación interior, el servicio meteorológico, las

- vías marítimas y las vías navegables interiores destinadas al tráfico general.
20. El tráfico por carretera, el régimen para vehículos de motor, la construcción y el mantenimiento de las carreteras para el tráfico de largo recorrido, así como la recaudación y distribución de ingresos por el uso de carreteras públicas con vehículos.
  21. Los ferrocarriles que no sean ferrocarriles de la Federación, con excepción de los de montaña.
  22. La eliminación de basuras, el mantenimiento de la pureza del aire y la lucha contra el ruido.
  23. La responsabilidad del Estado.
  24. La inseminación artificial humana, la investigación sobre manipulación genética, así como las regulaciones sobre trasplante de órganos y tejidos.
  25. Los derechos estatutarios y obligaciones de los funcionarios de los *Länder*, municipios y otras corporaciones de Derecho Público, así como de los jueces en los *Länder* con la excepción de las carreras profesionales, de la remuneración y de previsión.
  26. La caza.
  27. La protección de la naturaleza y el cuidado del paisaje.
  28. La distribución de la tierra.
  29. La ordenación del territorio.
  30. El régimen hidráulico.
  31. La admisión a las universidades y los diplomas universitarios.

Respecto de las facultades concurrentes, los *Länder* tienen la facultad de legislar en la medida en que la Federación no haya hecho uso mediante ley de su competencia legislativa. Sin embargo, en algunas materias (la caza, la protección de la naturaleza y el cuidado del paisaje, entre otras) los *Länder* pueden legislar incluso en contra de la norma federal.

En materia de acuerdos interjurisdiccionales horizontales es importante destacar también que la Federación participa en la realización de tareas comunes de los *Länder*, cuando estas sean importantes para la colectividad y se requiera la participación de la Federación para mejorar las condiciones de vida, como así también para fomentar la ciencia e investigación.

La Constitución alemana prevé también que la Federación y los *Länder* cooperen en la gestión administrativa y en la planificación, creación y funcionamiento de los sistemas técnicos de información necesarios para el cumplimiento de sus tareas.

El Poder Legislativo recae en el Parlamento compuesto por dos cámaras: el *Bundestag* (Dieta Federal) y el *Bundesrat* (Consejo Federal). El *Bundestag* o Cámara Baja representa al pueblo y sus miembros son elegidos mediante elecciones directas y en forma proporcional. En el *Bundesrat*, los *Länder* (Estados miembros) participan en la legislación y en la administración de la Federación y en los asuntos de la Unión Europea. Sus miembros son designados por los gobiernos de los *Länder*, y pueden ser nombrados y removidos por estos en cualquier momento.

En este orden de ideas, cada *Land* tiene, por lo menos, tres votos. Los *Länder* de más de dos millones de habitantes tienen cuatro; los de más de seis millones, cinco y los de más de siete millones, seis.

Por otra parte, es importante señalar que los votos de un *Land* pueden ser emitidos solo en bloque y solo por los miembros presentes o sus representantes.

También hay una Comisión Conjunta que se compone en sus dos terceras partes por diputados del *Bundestag* y por un tercio de los miembros del *Bundesrat*. Además, es importante señalar que los diputados serán designados por el *Bundestag*, de acuerdo con la importancia numérica de los grupos parlamentarios; no podrán pertenecer al Gobierno Federal, y cada *Land* estará representado por un miembro del *Bundesrat* designado por él.

Con relación al Derecho Procesal Parlamentario, es importante señalar que los proyectos de ley pueden ser presentados al *Bundestag* por el Gobierno Federal, por los miembros del *Bundestag* o por el *Bundesrat*. Sin embargo, los proyectos de ley del Gobierno Federal deberán ser enviados primeramente al *Bundesrat*, pudiendo este dictaminar sobre dichos proyectos dentro de un plazo de seis semanas. Por su parte, los proyectos de ley del *Bundesrat* deberán ser enviados al *Bundestag* por el Gobierno Federal en un plazo de seis semanas. Este deberá expresar en ese momento su opinión.

Una vez ingresados los proyectos de ley ante el *Bundestag* y aprobados por este, pueden ocurrir dos situaciones:

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

1. Si se trata de leyes federales, el Presidente del *Bundestag* las transmitirá inmediatamente al *Bundesrat* que, dentro de las tres semanas siguientes a la presentación de la ley aprobada, podrá exigir la convocatoria de una Comisión integrada por miembros del *Bundestag* y del *Bundesrat* para la deliberación conjunta de proyectos de ley.

2. Si se trata de leyes que requieran la aprobación del *Bundesrat*, deberán ser giradas a dicha Cámara para su aprobación.

3. En tanto una ley no requiera la aprobación del *Bundesrat*, podrá ser observada por este una vez terminado el procedimiento. Si la oposición fuera acordada por mayoría de votos del *Bundesrat*, podrá ser rechazada por mayoría de los miembros del *Bundestag*. Si el *Bundesrat* hubiera acordado la oposición por una mayoría de, al menos, dos tercios de sus votos, el rechazo por el *Bundestag* requiere también una mayoría de dos tercios y, al menos, la mayoría de sus miembros.

Es importante señalar también que la Constitución marca claramente la distribución de competencias entre el Estado Federal y los *Länder*.

Como particularidades, se puede señalar que la Constitución alemana dispone que no esté permitida ninguna modificación de su texto que afecte la organización de la Federación en *Länder*, o el principio de la participación de los *Länder* en la legislación.

Además, establece que tanto el ejercicio de las competencias como el cumplimiento de las funciones estatales corresponden a los *Länder* siempre que la Ley Fundamental no disponga o admita una disposición en contrario.

Es importante destacar que la Constitución establece que antes de que el Estado Federal concierte un tratado internacional que afecte la situación particular de un *Land*, este será oído con la debida antelación (art. 32).

Por su parte, los incisos 5 y 6 del artículo 23 de la Constitución disponen:

5) En tanto los intereses de los *Länder* sean afectados en una materia de competencia exclusiva de la Federación o en la medida en que la federación tenga, por lo demás, el derecho de legislar, el Gobierno Federal tendrá en cuenta la toma de posición del *Bundesrat*. Cuando en su esencia sean afectadas las competencias legislativas de los *Länder*, la organización administrativa o sus procedimientos administra-

tivos, el punto de vista del Bundesrat en eso habrá de ser tenido en cuenta en forma determinante en la formación de la voluntad de la Federación: la responsabilidad de la Federación por el Estado en su conjunto deberá ser mantenida. La aprobación del Gobierno Federal será necesaria para toda cuestión susceptible de implicar un aumento de los gastos o una reducción de los ingresos de la Federación.

6) Cuando en su esencia sean afectadas competencias legislativas exclusivas de los Länder en las materias de educación escolar, de la cultura o de la radiodifusión, el ejercicio de los derechos de que goza la República Federal de Alemania en tanto Estado miembro de la Unión Europea deberá ser transferido por la Federación a un representante de los Länder designado por el Bundesrat. El ejercicio de los derechos se realizará con la participación del Gobierno Federal y de acuerdo con él, se mantendrá la responsabilidad de la Federación por el Estado en su conjunto.

Tal es la facultad de participación de los *Länder* en materia de cuestiones internacionales que pueden, con aprobación del Gobierno Federal, transferir derechos de soberanía a instituciones regionales transfronterizas.

Por último, la Constitución dispone expresamente que la Federación y los *Länder* pueden cooperar en virtud de convenios en la planificación de la enseñanza y en la promoción de instituciones y proyectos de investigación científica de relevancia suprarregional.

## **1.2. Australia**

Es una monarquía constitucional y tiene un sistema de gobierno parlamentario.

El Poder Legislativo es ejercido por el Parlamento, que es bicameral, e incluye a la Reina, al Senado (Cámara Alta), compuesto por setenta y seis senadores, y a la Cámara de Representantes (Cámara Baja), constituida por ciento cincuenta miembros.

Los miembros de la Cámara Baja se postulan en distritos electorales unipersonales, comúnmente conocidos como *electorales* o *seats* –léase



El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

asientos. Los asientos en la Cámara de Representantes son asignados a los estados, basándose en la población de cada uno de ellos.

En el Senado, cada Estado es representado por doce senadores, mientras que los territorios –Territorio del Norte y de la Capital Australiana– son representados por solo dos senadores cada uno.

La duración del mandato de los senadores de los estados es de seis años, mientras que los representantes de los territorios duran solo tres.

Resulta importante señalar que la Constitución, en su artículo 7, dispone que por ley se puede modificar el número de senadores al solo efecto de mantener la igualdad de representación de los diversos estados originales o fundantes.

También es interesante resaltar que el sistema de elección de los senadores puede ser determinado por el Gobierno Federal a fin de unificarlo, o por los gobiernos provinciales, siendo facultad de las provincias fijar los tiempos y lugares de elección de sus senadores.

A diferencia de los sistemas presidencialistas, el presidente del Senado es uno de sus miembros, y no el vicepresidente.

Entre las particularidades del sistema australiano es importante señalar que el Parlamento de la Mancomunidad Australiana puede anular cualquier legislación de los parlamentos locales.

### **1.3. Austria**

La Federación se compone de 10 Estados.

La República (Federación, Estados y municipios) se identifica con su pluralidad cultural y lingüística, tal como se ha desarrollado y se manifiesta en los grupos étnicos autóctonos. Serán objeto de atención, salvaguardia y fomento la lengua, cultura, existencia y mantenimiento de dichos grupos.

La Constitución original de 1920 diseñó un sistema parlamentario de gobierno, en el que el Presidente Federal era elegido por la Asamblea Federal (Consejo Nacional y Consejo Federal). La importante reforma de 1929 comportó, entre otras modificaciones, que el Presidente Federal pasase a ser elegido por sufragio universal directo, pudiendo hablar desde entonces de un sistema mixto con tintes semipresidencialistas, en el que el Presidente Federal depende tanto de los ciudadanos como del Parlamento. Rige

el principio de división de poderes y de democracia representativa con un parlamento bicameral. El Poder Ejecutivo se divide entre el Presidente Federal y un Gobierno encabezado por el Canciller Federal.

Las competencias que corresponden al Presidente son, entre otras, la firma de tratados internacionales, la representación de Austria en el exterior, el mando supremo de las fuerzas armadas, la disolución del Consejo Nacional, la disolución de un parlamento regional con la aprobación del Consejo Federal, el nombramiento de funcionarios, el derecho de gracia y los decretos de urgencia (art. 18.3 LCF).

Al Presidente Federal corresponde una importante función política al participar en la conformación del Gobierno federal designando al Canciller, que no tiene por qué ser un parlamentario (art. 70.1 LCF). Dado que el Consejo Nacional tiene la posibilidad de plantear una moción de censura contra el Canciller y contra el Gobierno, el Presidente Federal está obligado en la práctica a tener en cuenta las mayorías parlamentarias.

El Consejo Nacional puede, con un quórum y mayoría cualificados, convocar a la Asamblea Federal para decidir la celebración de un referéndum sobre el cese del Presidente Federal (art. 60.6 LCF). Si el resultado del referéndum es negativo, se confirma al Presidente Federal para otro mandato, quedando automáticamente disuelto el Consejo Nacional. Para algunos autores, esto es un ejemplo de cómo en vez de una estricta separación de poderes lo que rige en el sistema austriaco es un sistema de pesos y contrapesos.

El Parlamento es bicameral y se compone de una cámara de representación de los ciudadanos («Nationalrat», Consejo Nacional) y de una cámara de representación de los «Länder» («Bundesrat», Consejo Federal), con muchas menos atribuciones que la anterior. El «Nationalrat» tiene su sede en Viena y se compone de 183 diputados. La legislatura dura cinco años, aunque puede terminar antes porque la Cámara decida por mayoría simple su propia disolución o porque el Presidente Federal disuelva la Cámara (art. 29 LCF). El «Bundesrat», cuyo sentido responde a la naturaleza federal de Austria, permite la participación de los Estados en el proceso legislativo. El Bundesrat no puede modificar un proyecto legislativo, pero sí vetarlo, veto que el Consejo Nacional puede levantar con la única exigencia de un quórum de la mitad de los diputados, lo que pone de relieve el papel

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

secundario de la Cámara federal. El Consejo Federal se compone de 62 miembros, correspondiendo la presidencia de la Cámara de forma rotatoria a los distintos «Länder» cada seis meses. El número de representantes de cada «Land» es proporcional a su población, con un mínimo en todo caso de tres miembros. Cada parlamento regional nombra a sus representantes, que no tienen por qué ser miembros del mismo, tras las elecciones en el «Land», de modo que el Bundesrat no tiene un período de legislatura, sino que se renueva permanentemente por partes.

Las propuestas legislativas se entregan en el Consejo Nacional como proposiciones de sus propios miembros, del Consejo Federal o de un tercio de los miembros del Consejo Federal, así como a título de proyectos del Gobierno.

Todo acuerdo del Consejo Nacional de carácter legislativo se transmitirá sin demora al Presidente del Consejo Federal.

Mientras no se disponga otra cosa por ley constitucional, los textos legislativos aprobados sólo pueden ser promulgados y publicados si el Consejo Federal no opone su veto.

El veto se transmitirá por el Presidente del Consejo Federal al del Consejo Nacional dentro de las 8 (ocho) semanas siguientes a la recepción del texto legislativo en el Consejo Federal, y se comunicará asimismo al Canciller Federal.

Si el Consejo Nacional reitera su resolución originaria en presencia de la mitad, al menos, de sus miembros, el texto se promulgará y publicará como ley.

No podrá el Consejo Federal participar en resoluciones legislativas del Consejo Nacional que tengan por objeto el Reglamento del propio Consejo Nacional, la disolución de éste, leyes de carácter presupuestario, disposiciones provisionales en el sentido del artículo 51 a, aptdo. 4, o bienes del patrimonio federal, la asunción o transformación de obligaciones de la Federación, el concierto o la conversión de deudas de la Federación o la aprobación de cuentas finales de la Federación.

Las leyes constitucionales o preceptos constitucionales contenidos en leyes ordinarias por los que se limite la competencia de los Estados en materia legislativa o ejecutiva, requieren, además de la presencia de la mitad,

como mínimo, de los miembros del Consejo Nacional y de dos tercios de los votos emitidos, la conformidad del Consejo Federal.

Las revisiones totales de la Constitución en todo caso y las parciales cuando lo solicite un tercio de los miembros del Consejo Nacional o el Consejo Federal, se someterán a referéndum popular una vez finalizada la tramitación prevista en el artículo 42 y antes, en todo caso, de la promulgación por el Presidente Federal.

La Constitución regula detalladamente (arts. 10-15) la distribución de competencias entre la Federación y los «Länder» mediante el método conocido en la doctrina germánica como “sistema dual de enumeración y competencia general”, por el cual todas las facultades de legislación y ejecución pertenecen a los «Länder», y sólo las que se enumeran taxativamente corresponden a la Federación (art. 15.1 LCF). Ahora bien, en el caso austriaco, esta enumeración es cuantitativamente tan extensa y en lo cualitativo, tan fundamental, que de hecho no se les quedan grandes poderes normativos a los «Länder» (salvo en materias como la policía local, la defensa del medio ambiente, los espectáculos, el deporte y el régimen administrativo del personal de los «Länder» y de los municipios). En los casos en que a la Federación sólo le compete legislar sobre principios fundamentales (legislación básica), corresponde a las Dietas regionales dictar leyes de desarrollo dentro del ámbito que se fije por la Federación (art. 15.7 LCF).

Una cierta compensación a los «Länder» por su falta de poderes se produce mediante el sistema de “administración federal indirecta”, que obliga a los gobernadores y a las autoridades jerárquicamente inferiores de cada Estado a llevar a cabo funciones administrativas federales en nombre de la Federación.

El federalismo austriaco se caracteriza por una tendencia centralizadora porque se ha producido un constante proceso de transferencia de competencias de los «Länder» hacia la Federación.

Los límites al federalismo se regulan por ley federal, cuando se considere que existe necesidad de regulación uniforme, incluso en materias en las que corresponda a los Estados la potestad legislativa. Hasta la reglamentación la realiza el Estado Federal.

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

La Constitución dispone competencias federales de legislación y ejecución, y competencias federales de legislación y ejecución de los Estados (Ejemplo: nacionalidad, régimen de viviendas sociales, con excepción del fomento de la construcción de viviendas y de su rehabilitación; impacto ambiental).

#### **1.4. Bélgica**

Bélgica es una monarquía constitucional parlamentaria *federal* (art. 1 de su Constitución), compuesta por tres comunidades (francesa, flamenca y germanófona) y tres regiones (Región de Valona, Región Flamenca y Región de Bruselas). Por su parte, cada región está integrada por provincias.

El complejo sistema federal belga también posee cuatro regiones lingüísticas: francesa, holandesa, bilingüe de Bruselas-Capital y alemana.

Los límites de las cuatro regiones lingüísticas solo podrán modificarse o rectificarse mediante una ley aprobada por la mayoría de votos en cada grupo lingüístico de cada una de las Cámaras, a condición de que se halle presente la mayoría de los miembros de cada grupo y siempre que el total de los votos favorables emitidos en los dos grupos lingüísticos alcance los dos tercios de los sufragios expresados.

En cuanto a las competencias de los distintos sujetos federales, se debe observar que el Estado Federal solo tendrá competencias sobre las materias que formalmente le atribuya la Constitución, siendo competentes las comunidades o las regiones sobre las restantes materias en las condiciones y según las modalidades fijadas por la ley.

Cada comunidad lingüística posee un Consejo y un Gobierno encargados de proteger sus intereses. Los Consejos tienen entre sus competencias, cada uno respecto a lo que le afecta, la regulación por decreto en materias culturales, enseñanza, cooperación entre las comunidades, como así también el uso de sus respectivas lenguas. Incluso, los Consejos de la Comunidad francesa y de la Comunidad flamenca tienen competencias para fijar cooperación internacional, incluyendo la conclusión de tratados.

El derecho de iniciativa corresponderá al Gobierno de la Comunidad y a los miembros de su Consejo.

También se establece un Tribunal de Arbitraje a fin de prevenir conflictos entre las leyes federales, los decretos comunales y las normas que pudieran dictar las regiones.

En materia tributaria una ley dictada por el Poder Legislativo Federal establecerá el procedimiento de financiación de las comunidades y regiones.

El Poder Ejecutivo está a cargo del Rey, quien nombra y cesa a sus ministros. En este punto, si la Cámara de Representantes, por mayoría absoluta de sus miembros, aprobase una moción de desconfianza, proponiendo al Rey el nombramiento de un sucesor del primer ministro, o propusiera al Rey el nombramiento de un sucesor del primer ministro, dentro de los tres días posteriores al rechazo de una moción de confianza, el Rey nombrará primer ministro al sucesor propuesto, que iniciará sus funciones en el momento en que el nuevo Gobierno federal preste juramento.

El Poder Legislativo es ejercido colectivamente por el Rey, la Cámara de Representantes y el Senado.

La Cámara de Representantes consta de ciento cincuenta miembros elegidos por el pueblo, por cuatro años y renovables por otros cuatro.

El Senado está compuesto por setenta y un senadores, de la siguiente manera:

Veinticinco senadores elegidos conforme al artículo 61, por el colegio electoral holandés.

Quince senadores elegidos conforme al artículo 61, por el colegio electoral francés.

Diez senadores designados de entre sus miembros por el Consejo de la Comunidad flamenca, denominado Consejo flamenco.

Diez senadores designados de entre sus miembros por el Consejo de la Comunidad francesa.

Un senador designado de entre sus miembros por el Consejo de la Comunidad germanófona.

Seis senadores designados por los senadores electos por los colegios electorales holandeses y el Consejo flamenco.

Cuatro senadores designados por los senadores electos por el Colegio francés y el Consejo de la Comunidad germanófona.

Además, los hijos del Rey, o en su defecto los descendientes belgas de la rama de la familia real llamada a reinar, serán miembros natos del Senado

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

una vez cumplidos los dieciocho años de edad; pero solo tendrán voto deliberativo a partir de los veintiuno. No se los tiene en cuenta para la determinación del quórum de presentes.

Todos los senadores –a excepción del hijo del Rey o los descendientes belgas de la familia real– son elegidos por cuatro años, renovándose el cargo en ese plazo.

Una particularidad del Senado belga es que sus miembros no poseen una dieta, sino que solo cobran viáticos y un concepto *indemnizatorio*.

Ambas cámaras tienen derecho a realizar investigaciones.

Con relación al Derecho Procesal Parlamentario, es importante señalar que algunos proyectos de ley, tales como la concesión de nacionalidad, o las leyes relativas a la responsabilidad civil y penal de los ministros del Rey son competencia exclusiva del Rey y la Cámara de Representantes, no siendo necesaria la participación del Senado.

La regla es que la Cámara de Origen es la Cámara de Representantes, y solo se girará el proyecto al Senado si quince senadores lo solicitan. En dicha situación, el Senado podrá, dentro de un plazo no superior a sesenta días, decidir que no procede enmendar el proyecto de ley o enmendarlo. En este caso, deberá girarlo a la Cámara de Representantes que se pronunciará con carácter definitivo, bien aprobándolo o rechazando en todo o en parte las enmiendas aprobadas por el Senado.

Esta regla posee algunas excepciones expresamente reconocidas en la Constitución, en las que ambas Cámaras se encuentran en pie de igualdad. Entre dichas excepciones se pueden mencionar:

- El consentimiento de tratados internacionales
- Las leyes aprobadas para garantizar el respeto de las obligaciones internacionales y supranacionales
- La declaración de revisión de la Constitución y la revisión de la Constitución
- Las relativas al Consejo de Estado
- La organización de juzgados y tribunales
- Las leyes que incluyan aprobación de acuerdos de cooperación concluidos entre el Estado, las comunidades y las regiones.

En estos casos, si el proyecto de ley ingresó en el Senado, esta Cámara es la que tiene en definitiva la última palabra por ser la de origen.

También prevé la Constitución una comisión parlamentaria de concertación, integrada en número igual por miembros de la Cámara de Representantes y del Senado, que regula los conflictos de competencia que surjan entre ambas y podrá, de común acuerdo, prorrogar en todo momento los plazos de examen fijados por la Constitución para los proyectos de ley.

Otro punto llamativo del sistema parlamentario es el mecanismo de control y participación federal para los grupos lingüísticos que dispone el artículo 54 de la Constitución, por el cual:

Excepto para los presupuestos y para las leyes que requieren una mayoría especial, se podrá declarar mediante moción motivada, firmada por las tres cuartas partes al menos de los miembros de uno de los grupos lingüísticos e introducida después de la presentación de la ponencia y antes de la votación final en sesión pública, que las disposiciones de un proyecto o proposición de ley, citadas en la propia moción pueden causar un perjuicio grave a las relaciones entre las Comunidades.

En tal supuesto se suspenderá la tramitación parlamentaria y la moción será trasladada al Consejo de Ministros que dentro del plazo de treinta días emitirá su dictamen motivado sobre ella, e invitará a la Cámara correspondiente a que se pronuncie sobre tal dictamen o sobre el proyecto o proposición eventualmente modificados.

Tal procedimiento sólo podrá ser empleado una sola vez por los miembros de un grupo lingüístico respecto a un mismo proyecto o proposición de ley.

### **1.5. Bosnia-Herzegovina**

Esta República está compuesta por dos entidades (con su propia Constitución): la Federación establecida anteriormente (conocida también como Federación Bosnio-Croata, subdividida en ocho cantones) y la República Srpska.



El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

Las dos entidades comparten una presidencia colectiva de tres miembros elegidos por sufragio (un bosnio-musulmán, un croata y un serbio), que rotan en la dirección de la presidencia cada ocho meses, y un parlamento bicameral (Cámara de Representantes y Cámara de los Pueblos).

La Cámara de Representantes está compuesta por cuarenta y dos miembros que son elegidos por voto proporcional de listas y la Cámara de los Pueblos por quince miembros en total, correspondiendo cinco por cada uno de los tres grupos del país, elegidos por los parlamentos de cada una de las dos entidades de la federación general).

Toda la legislación requiere la aprobación de las dos cámaras por mayoría, estipulándose además que dicha mayoría tiene que asegurar el apoyo de, cuanto menos, una tercera parte de los votos de los miembros de cada una de las dos entidades; también se prevé un juego de poderes de veto que permite a los tres grupos bloquear la legislación polémica o las decisiones en la presidencia colectiva.

Las instituciones centrales tienen competencia, entre otras materias, sobre política monetaria y financiera, fronteras, política exterior y comercial, inmigración, refugiados y política de asilo, transportes en el ámbito de la Federación. Los poderes residuales pertenecen a las dos entidades federadas (incluida la fiscalidad), que pueden establecer acuerdos con otros estados y con organizaciones internacionales con aprobación del parlamento central.

Los dos niveles generales de gobierno comparten la responsabilidad en el cumplimiento de la protección de los derechos humanos y en la regulación de la ciudadanía (junto a un listado de otras quince materias).

La financiación del presupuesto federal se realiza también siguiendo el criterio de los dos tercios por parte de la Federación Bosnio-Croata, y de un tercio por parte de la República Srpska.

Por último, es menester señalar que una de las dos entidades federadas es al mismo tiempo una Federación (la entidad federal de Bosnia-Herzegovina, que posee a su vez un parlamento bicameral).

## **1.6. Brasil**

Brasil es una república federal presidencialista. Está formada por la unión indisoluble de los estados y municipios y el Distrito Federal.

El texto de la Constitución de Brasil establece claramente cuáles son las competencias federales y cuáles las de los estados. En tal sentido, son federales, entre otras:

- Mantener relaciones con los estados extranjeros y participar en las organizaciones internacionales
- Decretar el estado de sitio, el estado de defensa y la intervención federal
- Emitir moneda
- Administrar las reservas monetarias del país y fiscalizar las operaciones de naturaleza financiera, especialmente las de crédito, cambio y capitalización, así como las de seguros y de previsión social privada
- Elaborar y ejecutar planes nacionales y regionales de ordenación del territorio y de desarrollo económico y social
- Explotar directamente o mediante concesión a empresas bajo control de capital estatal los servicios telefónicos, telegráficos, de transmisión de datos y demás servicios públicos de telecomunicaciones, asegurando la prestación de servicios de informaciones por entidades de derecho privado a través de la red pública de telecomunicaciones explotada por la unión
- Organizar y mantener el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Defensa de Oficio del Distrito Federal y de los Territorios
- Organizar y mantener la policía federal, la policía rodoviaria y las ferroviarias federales, así como la policía civil, la policía militar y el cuerpo militar de bomberos del Distrito Federal y de los Territorios.

También le compete, en forma privativa, legislar sobre derecho civil, comercial, penal, procesal, electoral, agrario, marítimo, aeronáutico, espacial y del trabajo, expropiación, requisas civiles y militares, en caso de inminente peligro y en tiempo de guerra, aguas, energía, informática, telecomunicaciones y radiodifusión, servicio postal, sistema monetario y de medidas, títulos y garantías de los metales, política de crédito, cambio, seguros y transferencia de valores, comercio exterior e interestatal, directrices de la política nacional

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

de transporte, régimen de los puertos, navegación lacustre, fluvial, marítima, aérea y aeroespacial, tráfico y transporte, yacimientos, minas, otros recursos minerales y metalurgia, nacionalidad, ciudadanía y naturalización, poblaciones indígenas, emigración e inmigración, entrada, extradición y expulsión de extranjeros, organización del sistema nacional de empleo y condiciones para el ejercicio de las profesiones, organización judicial, del Ministerio Público, y de la Defensa de Oficio del Distrito Federal y de los Territorios, así como la organización administrativa de estos, sistema estadístico, sistema cartográfico y de geología nacionales, sistemas de ahorro, captación y garantía del ahorro popular, sistemas de consorcios y sorteos, normas generales de organización, efectivos, material bélico, garantías, convocatoria y movilización de los policías militares y cuerpos militares de bomberos, competencia de la policía federal y de las policías rodoviaria y ferroviaria federales, seguridad social, directrices y bases de la educación nacional, registros públicos, actividades nucleares de cualquier naturaleza, normas generales de licitación y contratación, en todas las modalidades, para la administración pública directa e indirecta, incluidas las fundaciones instituidas y mantenidas por el Poder Público, en las diversas esferas de gobierno, y empresas bajo su control, publicidad comercial.

Hay, además, competencias concurrentes de la Unión, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, tales como la defensa de la Constitución, la promoción del desarrollo, el cuidado del medioambiente y la protección de la salud. Asimismo, en forma concurrente, legislar sobre diversos temas, entre los que se pueden mencionar derecho tributario, financiero, penitenciario, económico y urbanístico, presupuesto, entre otros. Es de destacar que sobre estos asuntos el Estado Federal solo puede dictar normas generales.

El Poder Ejecutivo está a cargo del presidente de la República, que dura en el cargo cinco años.

Una particularidad del sistema brasilero es que el presidente es asesorado por el Consejo de la República, que es el órgano superior de consulta; participan en él:

- El vicepresidente de la República
- El presidente de la Cámara de los Diputados

- El presidente del Senado Federal
- Los líderes de la mayoría y minoría de la Cámara de Diputados
- Los líderes de la mayoría y minoría del Senado Federal
- El ministro de Justicia
- Seis ciudadanos brasileños de origen, con más de treinta y cinco años de edad, nombrados por el presidente de la República, dos elegidos por el Senado Federal y dos elegidos por la Cámara de los Diputados, todos con mandato de tres años, prohibiéndose la reelección.

El Consejo tiene entre sus funciones la de pronunciarse sobre la intervención federal, el estado de defensa y el estado de sitio, y las cuestiones relevantes para la estabilidad de las instituciones democráticas.

El Poder Legislativo reside en el Congreso Nacional, compuesto por la Cámara de Diputados y el Senado Federal. El primero representa al pueblo y sus miembros son elegidos proporcionalmente mediante elección directa, no pudiendo tener ningún Estado miembro menos de ocho diputados, ni más de setenta. En cambio, en el Senado Federal se encuentran representados los veintiséis estados, más el Distrito Federal, contando con tres senadores cada uno; la duración del mandato es de ocho años, renovándose cada cuatro, en uno y dos tercios, alternativamente.

El sistema parlamentario es bilateral imperfecto, dado que algunas cuestiones competen solo a la Cámara de Representantes o al Senado Federal. A modo de ejemplo, es privativo del Senado Federal:

- Procesar y juzgar al presidente y al vicepresidente de la República en los delitos de responsabilidad y a los ministros de Estado en los delitos de la misma naturaleza conexos con aquellos.
- Procesar y juzgar a los ministros del Supremo Tribunal Federal, al Procurador General de la República y al Abogado General de la Unión en los delitos de responsabilidad.
- Aprobar previamente, por voto secreto, después de debate público, la selección de: magistrados, ministros del Tribunal de Cuentas de la Unión indicados por el presidente de la República, gobernador de Territorio, presidente y directores del Banco Central, Procurador General de la República.

- Aprobar previamente, por voto secreto, después de debate en sesión secreta, la selección de los jefes de misión diplomática de carácter permanente.
- Autorizar operaciones exteriores de naturaleza financiera, del interés de la Unión, de los estados, del Distrito Federal, de los territorios y de los municipios.
- Fijar, a propuesta del presidente de la República, límites globales para el montante de la deuda consolidada de la Unión, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios.
- Disponer de los límites globales y condiciones para las operaciones de crédito externo e interno de la Unión de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, de sus organismos autónomos y demás entidades controladas por el poder público federal.
- Disponer sobre los límites y condiciones para la concesión de garantía de la Unión en operaciones de crédito externo e interno.
- Establecer límites globales y condiciones para el montante de la deuda mobiliaria de los estados, del Distrito Federal y de los municipios.
- Suspender, en todo o en parte, la ejecución de las leyes declaradas inconstitucionales por decisión definitiva del Supremo Tribunal Federal.
- Aprobar, en mayoría absoluta y mediante voto secreto, la exoneración de oficio del Procurador General de la República, antes del término de su mandato.
- Elaborar su reglamento interno.
- Regular su organización, funcionamiento, policía, creación, transformación o extinción de cargos, empleos y funciones de sus servicios y fijación de la respectiva remuneración, observando los parámetros establecidos en la ley de directrices presupuestarias.
- Elegir los miembros del Consejo de la República.

La iniciativa para las leyes complementarias y ordinarias corresponde a cualquier miembro o Comisión de la Cámara de los Diputados, del Senado Federal o del Congreso Nacional, al presidente de la República, al Supremo Tribunal Federal, a los Tribunales Superiores, al Procurador General

de la República, y a los ciudadanos por medio de la iniciativa popular. Sin embargo, son de iniciativa exclusiva del presidente de la República las leyes que:

- Fijen o modifiquen los efectivos de las Fuerzas Armadas
- Establezcan disposiciones sobre:
  - a) la creación de cargos, funciones o empleos públicos en la administración directa e institucional o el aumento de su remuneración;
  - b) la organización administrativa y judicial, la materia tributaria y presupuestaria, los servicios públicos y el personal de la Administración de los territorios;
  - c) los funcionarios públicos de la Unión y de los territorios, su régimen jurídico, la provisión de cargos, estabilidad y jubilación de los civiles, y la jubilación y transferencia de los militares para la inactividad;
  - d) la organización del Ministerio Público y de la Defensa de Oficio de la Unión, así como sobre normas generales para la organización del Ministerio Público y de la Defensa de Oficio de los estados, del Distrito Federal y de los territorios;
  - e) la creación, estructuración y atribuciones de los ministerios y órganos de la Administración Pública.

Todo proyecto de ley aprobado por una Cámara será revisado por la otra en un solo turno de discusión y votación y enviado a sanción o promulgación si la Cámara revisora lo aprobara o archivado si lo rechazara. Si el proyecto es enmendado vuelve a la Cámara inicial.

### **1.7. Canadá**

Canadá es una federación bajo un sistema de monarquía parlamentaria, y está dividido en diez provincias y tres territorios. Si bien los trece replican el esquema constitucional canadiense, sus legislaturas son unicamerales.

La Constitución prevé exhaustivamente la distribución de competencias entre el Estado Federal y los Estados miembros.

En este sentido, corresponde al Estado Federal legislar en materias como:

## El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

- Deuda y propiedad públicas
- Reglamentación del tráfico y del comercio
- Fijación de tributos por cualquier modo o sistema de imposición
- Toma de fondos sobre el crédito público
- Política monetaria y acuñación de moneda
- Sistema bancario y emisión de papel moneda
- Indígenas y sus tierras
- Naturalización y extranjeros
- Legislación penal

Son competencias exclusivas de las legislaturas provinciales, entre otras:

- La fijación de tributos directos jurisdiccionales con el objeto de recaudar recursos para fines provinciales
- Empréstitos de fondos con garantía provincial
- Celebración del matrimonio en la Provincia
- Propiedad y derechos civiles en la Provincia
- Administración de justicia, incluidos la creación, el mantenimiento y la organización de los tribunales provinciales, con jurisdicción civil y penal, y los procedimientos en materia civil
- Administración de penas, mediante multa, sanción o prisión, con el objeto de hacer cumplir toda ley provincial emanada de las categorías enumeradas en el presente artículo
- Recursos naturales no renovables, forestales y energía eléctrica
- Materia educativa.

En cuanto a las competencias tributarias, cada legislatura provincial las tiene para fijar tributos mediante cualquier forma o sistema de imposición sobre:

- 1) Recursos naturales no renovables, recursos forestales provinciales y la materia prima de la que son extraídos
- 2) Ubicación e instalaciones provinciales destinadas a la producción de energía eléctrica y la producción misma.

Son facultades concurrentes las relacionadas a la agricultura y a la inmigración.

El Poder Ejecutivo está a cargo de un Gobernador General.

El Parlamento de Canadá está compuesto por la Reina, la Cámara Alta del Senado y la Cámara de los Comunes. El Senado tiene ciento cinco miembros que representan a las provincias, pudiendo incrementarse hasta la cantidad de ciento trece a pedido de la Reina. Está dividido en cuatro:

1. Ontario: Veinticuatro senadores.
2. Quebec: Veinticuatro senadores.
3. Las provincias marítimas, Nueva Escocia y Nuevo Brunswick y Prince Edward Island: Veinticuatro senadores (diez por Nueva Escocia, diez Nuevo Brunswick y cuatro por Prince Edward Island)
4. Las provincias del oeste de Manitoba, Columbia Británica, Saskatchewan y Alberta: Veinticuatro senadores (seis por Manitoba, seis por Columbia Británica, seis por Saskatchewan, y seis por Alberta).

También tienen derecho a estar representados en el Senado el territorio del Yukón con seis miembros; y los Territorios del Noroeste con un miembro cada uno.

La particularidad del sistema canadiense es que si bien los senadores representan a las provincias, no son elegidos por estas sino por el Poder Ejecutivo Federal, es decir, por el Gobernador General (art. 24).

La Cámara de los Comunes está compuesta por doscientos noventa y cinco miembros, votados por elección directa del pueblo, dividido en distritos electorales al efecto. Es Cámara de origen de los proyectos de ley relacionados con el establecimiento de impuestos o tributos.

La Cámara de los Comunes no podrá adoptar resoluciones, declaraciones o leyes que afecten parte de los recursos públicos, creen tributos o impuestos, sin la recomendación previa del Gobernador General, mediante mensaje pronunciado durante la sesión legislativa de tratamiento correspondiente.

Es de mencionar el procedimiento de reforma de la Constitución que garantiza la participación de las asambleas legislativas provinciales. En tal sentido, la Constitución puede ser modificada por Proclama del Gobernador General con el Gran Sello de Canadá, autorizada a la vez por resoluciones:



El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

- a) Del Senado y la Cámara de los Comunes
- b) De las asambleas legislativas de al menos dos tercios de las provincias cuya población total represente, según el último censo general, al menos el 50% de la población de todas las provincias.

Sin embargo, una modificación realizada por el Senado y la Cámara de los Comunes derogatoria de la competencia legislativa, de los derechos de propiedad o de todos los otros derechos o privilegios de una legislatura o de un gobierno provincial exige una resolución adoptada por la mayoría de los senadores, de los diputados federales y de los diputados de cada una de las asambleas legislativas del número exigido de provincias.

Toda reforma quedará sin efecto en una provincia cuya asamblea legislativa, antes de la Proclama, hubiere expresado su desacuerdo por medio de una resolución adoptada por la mayoría de los diputados, excepto que esta asamblea, por resolución igualmente adoptada por la mayoría, rectifique su desacuerdo y autorice la modificación.

Además, las disposiciones de la Constitución aplicables solo a algunas provincias no podrán ser modificadas más que por Proclama del Gobernador General con el Gran Sello de Canadá, autorizada por resoluciones del Senado, de la Cámara de los Comunes y de la Asamblea Legislativa de la correspondiente provincia.

Por último, es importante señalar que el Parlamento tiene competencia exclusiva para modificar las disposiciones de la Constitución sobre el Poder Ejecutivo federal, el Senado o la Cámara de los Comunes.

## **1.8. Comoros**

Es una federación presidencialista.

El Poder Legislativo está a cargo de una Asamblea unicameral de treinta miembros que son elegidos en partes iguales por las asambleas de las tres islas. Además de las islas federadas existe un conjunto de cuatro unidades municipales (Domoni, Fomboni, Moroni y Moutsamoudou).

Como particularidad, es importante señalar que el Tribunal Supremo está integrado por dos magistrados elegidos por el presidente; otros dos por la Asamblea Federal; uno por cada Consejo de las islas; y por los anteriores presidentes de la República.

### **1.9. Emiratos Árabes**

Los Emiratos Árabes Unidos forman una federación de siete estados, regido cada uno por su emir o *shej* con poderes específicos.

El Consejo Supremo está integrado por los gobernantes de los siete emiratos, y se reúne cuatro veces al año. Tiene atribuciones ejecutivas y legislativas, aunque el poder de los emiratos es asimétrico, ya que los estados de Abu Dhabi y Dubai son los únicos que tienen poder de veto. Las decisiones del Consejo Supremo requieren la aprobación de al menos cinco emires, entre los que forzosamente se han de contar los de Abu Dhabi y Dubai.

Existe un Consejo Federal Nacional, órgano con funciones puramente consultivas, ya que el Poder Legislativo es ejercido por el Consejo Supremo. El Consejo Federal Nacional, en la actualidad, está compuesto por cuarenta miembros, con representación proporcional de cada emirato según su población.

Es importante señalar que es una federación de carácter no liberal-democrático, ya que los partidos políticos están prohibidos y no existen elecciones.

### **1.10. España**

Mediante la Constitución de 1978, España se transformó en un Estado social y democrático de derecho, adoptando la forma de una monarquía parlamentaria.

Señala Pablo Oñate<sup>46</sup> que se trata de un sistema democrático, en el que la soberanía nacional reside en el pueblo, del cual emanan todos los poderes del Estado. Los ciudadanos eligen a sus representantes parlamentarios (diputados y senadores, que constituyen el Poder Legislativo), que desarrollan la función legislativa y de control al Gobierno y sus ministros, confiéndole o no su confianza; el Gobierno (presidente del Gobierno y sus ministros, que forman el Poder Ejecutivo) dirige la

<sup>46</sup> OÑATE RUBALCABA, Pablo, "El sistema político de España", en ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, *Sistemas políticos de la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, p. 146.

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

acción política del Estado, ejerciendo la función ejecutiva y la potestad reglamentaria.

El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y Comunidades Autónomas.

Sobre esta cuestión se debe señalar que España no es una federación, sino que es un Estado autonómico o regional.

La Región es la de entidad pública territorial dotada de autonomía legislativa, lo que delinea un concepto de Región como tipo intermedio híbrido de ente público territorial, entre el ente administrativo y el Estado miembro de una Federación.

La Región, sus competencias y su ejercicio concreto gozan de garantía constitucional: el Estado no puede modificar el ordenamiento regional sin violar la Constitución.

El Estado autonómico español presenta las siguientes características:

- El reconocimiento de los principios de la unidad de España, la autonomía de sus nacionalidades y regiones y la solidaridad entre todas ellas.
- El principio dispositivo o voluntariedad del acceso a la autonomía política, que ha hecho que se defina como un proceso abierto. La aprobación y vigencia de Estatutos de Autonomía, como normas institucionales básicas y de cabecera, a resultas del ejercicio de ese derecho de acceso, como consecuencia de lo cual nacen las Comunidades Autónomas, en número de diecisiete, más las dos ciudades con Estatuto de Autonomía.
- El reconocimiento de poderes políticos propios a esos diecinueve entes regionales, con los dos elementos ya señalados: instituciones y competencias.
- La existencia de instituciones comunes de vocación cuasi-federal, que dan una idea del Estado autonómico como Estado compuesto o de integración, tal como ha señalado el Tribunal Constitucional español, ofrece mecanismos de participación de las Comunidades Autónomas en el Estado y de encuentro y acuerdo de este y aquellas.
- La vigencia de un sistema de financiación adoptado en esas instituciones, de común acuerdo, con la finalidad de que las Co-

municipalidades puedan atender a los servicios públicos básicos de su competencia, y en el que el Estado asume dos funciones: de garantía de los mínimos de prestación y de redistribución entre unas y otras Comunidades. Así sucede con la educación, la sanidad, las infraestructuras, etcétera.

- La Región es la entidad pública territorial dotada de autonomía legislativa, lo que delinea un concepto de Región como tipo intermedio híbrido de ente público territorial, entre el ente administrativo y el Estado miembro de una Federación.

El Capítulo III del Título VIII dispone que las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en dicho título y en los respectivos estatutos.

La Constitución, en su artículo 145, establece expresamente que: “En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas”. Además, dicho artículo reconoce a estas facultades para celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios.

Los Estatutos de Autonomía son la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.

Los Estatutos deben contener:

La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica

- a. La delimitación de su territorio en la Constitución española.
- b. La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.
- c. Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

El Estatuto debe ser elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los diputados y senadores elegidos en ellas, y será elevado a las

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

Cortes Generales para su tramitación como ley. El mismo procedimiento se requiere para su reforma, con la particularidad de que además deberá realizarse un referéndum en la comunidad autónoma y cumplirse con los requisitos establecidos por el propio Estatuto.

Además, el texto constitucional determina cuáles son los órganos llamados Comunidades Autónomas. En tal sentido, la organización institucional autónoma está conformada por una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquella.

El presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea. Además, tendrá un Tribunal Superior de Justicia.

En cuanto a la distribución de competencias, el inciso 3 del artículo 149 de la Constitución española dispone que:

Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

En cuanto a la coordinación de competencias legislativas el artículo 150 regula la materia en el sentido de que

1. Las Cortes Generales, en materia de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la

facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.

2. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.

3. El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad.

Respecto a las potestades económico-financieras, las Comunidades Autónomas gozan de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles. Incluso pueden actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquel, de acuerdo con las leyes y los Estatutos.

El Poder Legislativo, o Cortes Generales, está formado por el Congreso de los Diputados que representa al pueblo y el Senado que representa a los territorios.

La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras.

Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa. Las proposiciones

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

de ley que efectúe el Senado se remitirán al Congreso para su trámite. Ambas Cámaras podrán nombrar comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público.

En materia de política internacional, el Gobierno requiere autorización de las Cortes para celebrar tratados internacionales de carácter político o militar, que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el texto constitucional, que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda y que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución.

El Senado es la Cámara de representación territorial. En cuanto a su composición, se debe destacar que en cada provincia se elegirán cuatro senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los respectivos votantes.

En las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo Insular, constituirá una circunscripción a efectos de elección de senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores –Gran Canaria, Mallorca y Tenerife– y uno a cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma.

Con respecto a las poblaciones de Ceuta y Melilla, cada una de ellas elegirá dos senadores.

Por último, las Comunidades Autónomas designarán, además, un senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea Legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional.

Los senadores duran en su cargo cuatro años. El artículo 90 de la Constitución establece la actuación legislativa del Senado:

1. Aprobado un proyecto de ley ordinaria u orgánica por el Congreso de los Diputados, su Presidente dará inmediata cuenta del mismo al Presidente del Senado, el cual lo someterá a la deliberación de éste.

2. El Senado, en el plazo de dos meses, a partir del día de la recepción del texto, puede, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas al mismo. El veto deberá ser aprobado por mayoría absoluta. El proyecto no podrá ser sometido al Rey para sanción sin que el Congreso ratifique por mayoría absoluta, en caso de veto, el texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo, o se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no por mayoría simple.

3. El plazo de dos meses de que el Senado dispone para vetar o enmendar el proyecto se reducirá al de veinte días naturales en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados.

### **1.11. Estados Unidos**

Es una república constitucional, presidencialista y federal. El país está integrado por cincuenta estados autónomos. El Estado Federal es garante de la autonomía de los estados.

El Poder Legislativo puede admitir nuevos estados a la Unión, pero ningún nuevo Estado podrá formarse o erigirse dentro de los límites de otro, ni un Estado constituirse mediante la reunión de dos o más estados o partes de estados, sin el consentimiento de las legislaturas de los estados en cuestión, así como del Congreso.

Sobre el proceso de reforma constitucional se debe señalar que siempre que las dos terceras partes de ambas cámaras lo juzguen necesario, el Congreso propondrá enmiendas a esta Constitución, o bien, a solicitud de las legislaturas de los dos tercios de los distintos estados, convocará una convención con el objeto de que proponga enmiendas, las cuales, en uno y otro caso, poseerán la misma validez que si fueran parte de esta Constitución, desde todos los puntos de vista y para cualesquiera fines, una vez que hayan sido ratificadas por las legislaturas de las tres cuartas partes de los estados separadamente o por medio de convenciones reunidas en tres cuartos de los mismos, según que el Congreso haya propuesto uno u otro modo de hacer la ratificación.



El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

Los Estados miembros conservan todas las facultades no delegadas al Estado Nacional en la Constitución norteamericana.

Sin el consentimiento del Congreso ningún Estado podrá imponer derechos sobre los artículos importados o exportados, cumplir sus leyes de inspección, y el producto neto de todos los derechos e impuestos que establezcan los estados sobre las importaciones y exportaciones se aplicará en provecho del tesoro de los Estados Unidos; y todas las leyes de que se trata estarán sujetas a la revisión y vigilancia del Congreso.

Tampoco podrán establecer derechos de tonelaje, mantener tropas o navíos de guerra en tiempo de paz, celebrar convenio o pacto alguno con otro Estado o con una potencia extranjera, o hacer la guerra, a menos de ser invadido realmente o de hallarse en peligro tan inminente que no admita demora.

No se puede pasar por alto que la Constitución dispone que sin el consentimiento del Congreso ningún estado miembro puede:

- Fijar impuestos o derechos sobre las importaciones o exportaciones
- Fijar derecho alguno de tonelaje
- Mantener tropas o embarcaciones de guerra en tiempos de paz
- Celebrar convenios o pactos con otro estado o con potencias extranjeras
- Entrar en guerra

Una cuestión importante y relacionada con el principio de participación federal es el sistema de elección indirecta del presidente y vicepresidente. El Poder Ejecutivo estará a cargo de ambos y desempeñarán su cargo durante un término de cuatro años; serán elegidos por medio de un Congreso conformado por representantes que cada Estado nombrará, del modo que su legislatura disponga, en un número de electores igual al total de los senadores y representantes a que el Estado tenga derecho en el Congreso.

El Poder Legislativo se compone de dos cámaras: el Senado y la Cámara de Representantes. Los cuatrocientos treinta y cinco escaños de la Cámara de Representantes se distribuyen porcentualmente por la cantidad de la población, aunque todos los estados tienen por lo menos un representante.

Además, cada estado elige dos miembros de los cien que integran el Senado: el período de gestión de un senador es de seis años.

La Constitución señala que la Asamblea Legislativa de cada Estado determinará la fecha, lugar y modo de celebrar las elecciones de senadores y representantes, sin perjuicio de que el Congreso podrá, en cualquier momento, mediante legislación adecuada, aprobar o modificar tales disposiciones, salvo en relación al lugar donde se habrá de elegir a los senadores.

Los proyectos de ley pueden tener como Cámara de origen a cualquiera de las dos. No obstante, todo proyecto de ley que tenga por objeto la obtención de ingresos deberá proceder primeramente de la Cámara de Representantes; pero el Senado podrá proponer reformas o convenir en ellas de la misma manera que tratándose de otros proyectos.

Para el procedimiento de formación y sanción de leyes la Constitución dispone que:

Todo proyecto aprobado por la Cámara de Representantes y el Senado se presentará al Presidente de los Estados Unidos antes de que se convierta en ley; si lo aprobare lo firmará; en caso contrario lo devolverá, junto con sus objeciones, a la Cámara de su origen, la que insertará íntegras las objeciones en su diario y procederá a reconsiderarlo. Si después de dicho nuevo examen las dos terceras partes de esa Cámara se pusieren de acuerdo en aprobar el proyecto, se remitirá, acompañado de las objeciones, a la otra Cámara, por la cual será estudiado también nuevamente y, si lo aprobaren los dos tercios de dicha Cámara, se convertirá en ley. Pero en todos los casos de que se habla, la votación de ambas Cámaras será nominal y los nombres de las personas que voten en pro o en contra del proyecto se asentarán en el diario de la Cámara que corresponda. Si algún proyecto no fuera devuelto por el Presidente dentro de 10 días (descontando los domingos) después de haberle sido presentado, se convertirá en ley, de la misma manera que si lo hubiera firmado, a menos de que al suspender el Congreso sus sesiones impidiera su devolución, en cuyo caso no será ley [...] Toda orden, resolución o votación para la cual sea necesaria la concurrencia del Senado y la Cámara de Representantes (salvo en

materia de suspensión de las sesiones), se presentará al Presidente de los Estados Unidos y no tendrá efecto antes de ser aprobada por él o de ser aprobada nuevamente por dos tercios del Senado y de la Cámara de Representantes, en el caso de que la rechazare, de conformidad con las reglas y limitaciones prescritas en el caso de un proyecto de ley...

Entre las competencias del Congreso se pueden señalar:

- a. Establecer y recaudar contribuciones, impuestos, derechos y consumos; pagar las deudas y proveer a la defensa común y bienestar general de los Estados Unidos; pero todos los derechos, impuestos y consumos serán uniformes en todos los Estados Unidos.
- b. Contraer empréstitos a cargo de créditos de los Estados Unidos.
- c. Reglamentar el comercio con las naciones extranjeras, entre los diferentes Estados y con las tribus indias.
- d. Establecer un régimen uniforme de naturalización y leyes en materia de quiebra en todos los Estados Unidos.
- e. Acuñar moneda y determinar su valor, así como el de la moneda extranjera. Fijar los patrones de pesas y medidas.
- f. Proveer lo necesario al castigo de quienes falsifiquen los títulos y la moneda corriente de los Estados Unidos.
- g. Establecer oficinas de correos y caminos de posta.
- h. Fomentar el progreso de la ciencia y las artes útiles, asegurando a los autores e inventores, por un tiempo limitado, el derecho exclusivo sobre sus respectivos escritos y descubrimientos.
- i. Crear tribunales inferiores al Tribunal Supremo.
- j. Definir y castigar la piratería y otros delitos graves cometidos en alta mar y violaciones al derecho internacional.
- k. Declarar la guerra, otorgar patentes de corso y represalias y para dictar reglas con relación a las presas de mar y tierra.
- l. Reclutar y sostener ejércitos, pero ninguna autorización presupuestaria de fondos que tengan ese destino será por un plazo superior a dos años.
- m. Habilitar y mantener una armada.

- n. Dictar reglas para el gobierno y ordenanza de las fuerzas navales y terrestres.
- o. Disponer cuándo debe convocarse a la milicia nacional con el fin de hacer cumplir las leyes de la Unión, sofocar las insurrecciones y rechazar las invasiones.
- p. Proveer lo necesario para organizar, armar y disciplinar a la milicia nacional y para gobernar aquella parte de esta que se utilice en servicio de los Estados Unidos; reservándose a los estados correspondientes el nombramiento de los oficiales y la facultad de instruir conforme a la disciplina prescrita por el Congreso.
- q. Legislar en forma exclusiva en todo lo referente al Distrito (que no podrá ser mayor que un cuadrado de diez millas por lado) que se convierta en sede del gobierno de los Estados Unidos, como consecuencia de la cesión de algunos estados en que se encuentren situados, para la construcción de fuertes, almacenes, arsenales, astilleros y otros edificios necesarios.
- r. Expedir todas las leyes que sean necesarias y convenientes para llevar a efecto los poderes anteriores y todos los demás que esta Constitución confiere al gobierno de los Estados Unidos o cualquiera de sus departamentos o funcionarios.

El Senado es presidido por el vicepresidente de la Nación a fin de que ningún Estado pierda un senador por ocupar tal tarea.

Corresponde al Senado el juicio de residencia –léase juicio político–, como así también prestar al Poder Ejecutivo el consentimiento para celebrar tratados internacionales, nombrar embajadores, cónsules públicos y los jueces del Tribunal Supremo.

### **1.12. Etiopía**

La República Democrática Federal de Etiopía adopta como forma de gobierno el parlamentario.

Está dividida en nueve regiones administrativas basadas en la etnia (*astedader akababiwach*, singular - *astedader akabibi*) y dos ciudades con estatus especial.

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

El Congreso está dividido en dos Cámaras, la de Representantes del Pueblo compuesta de quinientos cuarenta y nueve diputados elegidos por elección directa y que duran en el cargo cinco años, y la Cámara de la Federación integrada por ciento ocho miembros elegidos por elección indirecta por los representantes de las regiones.

Corresponde al Consejo de Representantes sancionar las leyes federales, como así también designar al Presidente de la República.

El Consejo de la Federación está compuesto por representantes de los Estados miembros de la Federación, correspondiendo al menos uno a cada uno.

La Constitución Federal deja al arbitrio de los Estados miembros el procedimiento de elección de sus representantes en el Consejo, que pueden ser elegidos por los respectivos parlamentos o por elección popular directa.

Entre sus funciones privativas se destacan la interpretación de la Constitución, la designación de los miembros del Tribunal Constitucional, promover y desarrollar la igualdad de los pueblos y la unidad, buscar soluciones a los desacuerdos que surjan entre los Estados, pronunciarse sobre la distribución de los ingresos que son comunes a los gobiernos federal y estatal y determinar las bases para la asignación de fondos federales a los estados respectivos.

### **1.13. India**

Es un sistema federal parlamentarista.

El Parlamento es bicameral y está conformado por una Cámara Alta (Cámara de Senadores) y una Cámara Baja (Cámara de Diputados o Representantes).

Las legislaturas de los estados y los territorios de la unión eligen a doscientos treinta y tres miembros para la Cámara Alta y el presidente nombra a otros doce. Los miembros electos permanecen en sus cargos por el término de seis años, siendo renovado un tercio cada dos años. La Cámara Baja está integrada por quinientos cuarenta y cinco miembros, quinientos cuarenta y tres electos directamente por el término de cinco años. Los otros dos son nombrados por el presidente.

Como particularidad se debe señalar que los proyectos pueden presentarse en ambas cámaras, a excepción de los referentes a contribuciones e impuestos, y empréstitos contraídos por el Estado Federal, los cuales tienen por Cámara de origen a la Baja que, una vez aprobados, los remite a la Alta para que en el plazo de catorce días realice observaciones, caso contrario vuelve a la Cámara Baja para su aprobación como ley.

#### **1.14. Iraq**

La República de Iraq es un estado federal, republicano, representativo y democrático.

El Poder Legislativo está integrado por el Consejo de Representantes y el Consejo de la Federación, pero tiene la particularidad de que la creación y formación de este último está sujeto a una ley aprobada por una mayoría de dos tercios de los miembros del Consejo de Representantes.

El Consejo de Representantes representa al pueblo iraquí y su composición es a razón de un representante por cada cien mil personas.

Corresponde al Consejo de Representantes aprobar el nombramiento de diversos funcionarios, como el presidente y los miembros de Tribunal Federal de Casación.

La iniciativa legislativa corresponde al presidente de la República, el primer ministro, diez miembros del Consejo de Representantes o a uno de los comités especializados del Consejo de Representantes.

Finalmente, corresponde al Consejo de Representantes la creación y formación del Consejo de la Federación, que representará a las regiones y provincias que no están organizadas en una región.

#### **1.15. Malasia**

El sistema de gobierno de la Federación es de tipo parlamentario monárquico.

El jefe del Estado es un monarca elegido cada cinco años por la conferencia de los nueve sultanes hereditarios de los estados de la anterior Federación Malaya.

El Poder Legislativo está a cargo de una Asamblea compuesta de dos cámaras, el Senado y Diputados. El primero se compone de setenta miem-

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

bros, de los cuales veintiséis son elegidos por las asambleas legislativas de los Estados miembros en razón de dos por cada Estado; y cuarenta y cuatro nombrados por el rey con acuerdo del primer ministro. Duran en sus cargos tres años y pueden ser reelegidos por un solo periodo consecutivo.

La Cámara de Representantes tiene doscientos veintidós miembros que representan al pueblo y duran en su cargo cinco años.

### **1.16. México**

Es una república representativa, democrática, laica y federal.

Son parte integrante de la Federación los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas; así como la Ciudad de México. Esta última es la entidad federativa sede de los poderes de la unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto a la distribución de competencias entre el Estado Federal y los Estados miembros, se debe señalar que estos últimos no pueden entre otras cuestiones:

- Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras.
- Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.
- Gravar el tránsito de personas o mercaderías que atraviesen su territorio.
- Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.
- Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión, hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente que no admita demora.

Los Estados miembros en forma concurrente con el Estado Federal pueden expedir leyes en materia de:

- Derechos de niñas, niños y adolescentes
- Partidos políticos, organismos y procesos electorales
- Iniciativa ciudadana y consultas populares
- Transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno
- Responsabilidad hacendaria que tenga por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los estados, municipios y el Distrito Federal.

El Poder Ejecutivo está a cargo de un presidente que es elegido en forma directa por el pueblo. El mandato dura seis años y no existe la reelección.

El Poder Legislativo reside en el Congreso de la Unión, que se divide en dos cámaras: la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados. El Senado se compone de ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. En cambio, la Cámara de Diputados está conformada por quinientos miembros, de los cuales trescientos son elegidos por circunscripciones uninominales y doscientos son elegidos en forma proporcional. Cada Estado es representado en la Cámara de Diputados por un mínimo de cuatro legisladores.

Los senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren



postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

En cuanto al proceso de formación y sanción de leyes se puede destacar que el derecho de iniciar leyes compete al presidente de la República, a los diputados y senadores, al Congreso de la Unión, a las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México, y a los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al 0,13% de la lista nominal de electores.

El presidente de la Nación también puede, el día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones, presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de su Cámara de origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas.

Aprobado un proyecto en su Cámara de origen, pasará para su discusión a la otra. Si esta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo que, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

Todo proyecto de ley desechado en su totalidad por la Cámara de revisión volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

En cambio, si el proyecto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de su Cámara de origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas

por la mayoría absoluta de los votos presentes en su Cámara de origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo.

En caso de que las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en su Cámara de origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de esta y, si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras, se pasará al Ejecutivo. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto solo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

Ningún proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras. Sin embargo, las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que esta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

Además, existen determinadas cuestiones que solo pueden tener como Cámara de origen una u otra. En tal sentido, todo proyecto sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, deberá discutirse primero en la Cámara de Diputados.

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: ratificar el nombramiento que el presidente de la República haga del secretario del ramo en materia de Hacienda, aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, acusar en proceso de juicio político y la revisión de la Cuenta Pública, entre otros.

Son facultades exclusivas del Senado, como Cámara de Representación de los estados federados:

- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal.
- Aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.
- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los secretarios de Estado.
- Permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.
- Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de una entidad federativa, que es llegado el caso de nombrarle un titular del Poder Ejecutivo provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales de la entidad federativa.
- Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas.
- Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos.
- Designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el presidente de la República.
- Autorizar, mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas.

El proceso de reforma constitucional es complejo puesto que se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México.

### **1.17. Micronesia**

Es un sistema federal parlamentario, con la característica de que el Poder Legislativo es unicameral.

El Congreso está compuesto por catorce miembros, cuatro elegidos por cada uno de los estados para un período de cuatro años y diez elegidos por sufragio para un período de dos.

Además, corresponde al Congreso elegir al presidente y al vicepresidente del país para un período de cuatro años.

Es importante señalar que la Constitución prevé la posibilidad de establecer una eventual Cámara de Jefes formada por líderes tradicionales.

### **1.18. Nigeria**

Es una federación presidencialista integrada por treinta y seis estados y el territorio de la Capital Federal.

El Poder Legislativo de la República Federal de Nigeria es ejercido por una Asamblea Nacional de la Federación, compuesta por un Senado y una Cámara de Representantes.

Algunas curiosidades que surgen del texto constitucional es que los debates en la Asamblea Nacional se pueden llevar a cabo en inglés, en hausa, en ibo y en yoruba; además, la Asamblea Nacional puede, mediante resolución, prorrogar los mandatos de sus miembros para el caso en que no puedan celebrarse las elecciones en virtud de un enfrentamiento bélico entre Nigeria y una potencia extranjera.

El Senado es la Cámara de Representación Territorial y se compone de tres senadores por cada Estado y uno por el Territorio de la Capital Federal, que duran en sus funciones cuatro años.

La Cámara de Representantes se compone de trescientos sesenta miembros que representan al pueblo y su mandato es de cuatro años. En cuanto al procedimiento de formación y sanción de leyes, se puede señalar que los proyectos de ley se pueden originar en el Senado o en la Cámara de Representantes, indistintamente, debiendo ser aprobados por ambas cámaras.

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

El sistema es bicameral perfecto, sin embargo, establece que el presidente requiere el acuerdo del Senado para desplegar a las fuerzas armadas en servicio de combate fuera de Nigeria.

El Poder Ejecutivo es ejercido por el presidente, que es el Jefe de Estado, el Jefe Ejecutivo de la Federación y el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas de la Federación. Por lo demás, la Constitución establece una lista de sesenta y ocho materias exclusivas, cuya legislación corresponde a la Asamblea Nacional y doce materias concurrentes entre el Estado Federal y los Estados miembros. Por su parte, los poderes legislativos residuales pertenecen a los Estados miembros.

### **1.19. Pakistán**

Es un sistema federal presidencialista.

El parlamento es bicameral (Asamblea Nacional y Senado).

La Asamblea Nacional distribuye sus escaños (actualmente trescientos cuarenta y dos) de acuerdo a la población de las provincias Punjab, Baluchistan, Sindh y la Provincia de la Frontera del Noroeste, la capital (Islamabad) y las Áreas Tribales Administradas Federalmente. El sistema electoral es mayoritario, reservándose sesenta escaños para las mujeres y diez para los grupos no islámicos.

El Senado es una cámara de representación territorial cuya composición es decidida por las asambleas provinciales. Actualmente está compuesto por cien miembros. Sin embargo, no está legitimado para decidir sobre leyes monetarias y presupuestarias, o sobre el control económico del gobierno federal y de los gobiernos provinciales.

La distribución de competencias se establece a partir de dos listas legislativas, la de aquellas materias que corresponden a la federación (67) y la de las materias concurrentes entre los dos niveles de gobierno (43). Las materias residuales son atribuidas a las provincias.

Sin embargo, es importante señalar que los gobernadores provinciales pueden ser nombrados por el gobierno federal, que puede asimismo disolver las asambleas provinciales, cesar a sus gobiernos, dictar instrucciones a las provincias o nombrar al jefe de la policía provincial.

Por otra parte, existen dos entidades de concertación entre los niveles de gobierno: el Consejo de Intereses Comunes, y la Comisión Nacional de Finanzas.

El Consejo de Intereses Comunes, compuesto por los jefes de los ejecutivos federal y provinciales (o sus representantes), establece decisiones sobre determinadas políticas (ferrocarriles, gas natural, electricidad, aceite mineral, etcétera), aunque solo se reunió una vez desde 1988 a la fecha.

Por último, la Comisión Nacional de Finanzas, también una entidad federal-provincial, es la encargada de la distribución de impuestos.

## **1.20. Rusia**

La Federación Rusa es republicana y semipresidencialista. Está integrada por repúblicas, demarcaciones, departamentos, ciudades de rango federal, un departamento autónomo y circunscripciones autónomas, todos ellos con igualdad de derechos. La república dicta su propia Constitución, en cambio los otros sujetos del Estado Federal solo pueden dictar estatutos.

Resulta importante observar que, si bien el idioma oficial es el ruso, la Constitución Federal autoriza a los otros sujetos del Estado Federal a establecer sus propios idiomas oficiales. En su artículo 5 señala que:

La estructura federal de la Federación de Rusia se basa en su integridad estatal, la unidad del sistema del poder del estado, la delimitación de materias de competencia y atribuciones entre los órganos de poder del estado de la Federación de Rusia y los órganos de poder del estado de los sujetos de la Federación de Rusia, así como en la igualdad de derechos y la autodeterminación de los pueblos en la Federación de Rusia... En sus relaciones con los órganos federales de poder del estado, todos los sujetos de la Federación de Rusia son, entre sí, iguales en derechos.

La Constitución prevé con precisión cuáles son las competencias exclusivas del Estado Federal, cuáles son las concurrentes entre los distintos sujetos federales. Además, dispone que todas facultades no delegadas al Estado Federal son competencia exclusiva de los Estados miembros.

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

Entre las competencias excluyentes la Federación de Rusia se pueden destacar:

- La aprobación y modificación de la Constitución de la Federación de Rusia y de las leyes federales, así como el control de su cumplimiento.
- La estructura federal y el territorio de la Federación de Rusia.
- La regulación y defensa de los derechos y libertades de la persona y del ciudadano; la nacionalidad de la Federación de Rusia; la regulación y defensa de los derechos de las minorías nacionales.
- El establecimiento de los fundamentos de la política federal, así como de programas federales en el ámbito del desarrollo estatal, económico, ecológico, social, cultural y nacional de la Federación de Rusia.
- El establecimiento de los fundamentos jurídicos del mercado único; la regulación financiera, de divisas, crediticia, la regulación aduanera, la emisión monetaria, las bases de la política de precios; los servicios económicos federales, incluyendo los bancos federales.
- Los presupuestos federales; los impuestos y tributos federales; los fondos federales para el desarrollo regional.
- Los sistemas energéticos federales, la energía nuclear, los materiales de fisión; los transportes federales, las vías de comunicación, la información y las comunicaciones; los programas espaciales.
- La política exterior y las relaciones internacionales de la Federación de Rusia, los tratados internacionales de la Federación de Rusia; las cuestiones relativas a la guerra y la paz.
- Las relaciones económicas exteriores de la Federación de Rusia.
- El derecho federal de colisión.
- El servicio meteorológico, los estándares, los patrones, el sistema métrico, el cómputo del tiempo; la geodesia y la cartografía; la toponimia; la estadística y contabilidad oficiales.

Son facultades concurrentes de la Federación de Rusia y los sujetos de la Federación de Rusia:

- Las cuestiones relativas a la posesión, uso y disposición de la tierra, subsuelo, aguas y demás recursos naturales.

- La explotación de los recursos naturales; la protección del medio ambiente y el mantenimiento de la seguridad ecológica; los territorios naturales especialmente protegidos; la protección de los monumentos históricos y culturales.
- Las cuestiones generales de educación, enseñanza, ciencia, cultura, cultura física y deportes.
- La coordinación de las cuestiones de sanidad; la protección de la familia, la maternidad, la paternidad y la infancia; la protección social, incluyendo la seguridad social.
- La legislación administrativa, administrativo-procesal, laboral, de familia, sobre vivienda, tierra, agua y bosques, legislación sobre el subsuelo y sobre la protección del medio ambiente.
- La protección del hábitat autóctono y del modo tradicional de vida de las comunidades étnicas minoritarias.
- La coordinación de los vínculos internacionales y de comercio exterior de los sujetos de la Federación de Rusia y el cumplimiento de los tratados internacionales de la Federación de Rusia.

La Constitución se puede reformar por enmiendas o por asamblea constitucional.

Las propuestas sobre enmiendas y revisión de las disposiciones de la Constitución pueden ser introducidas por el Presidente, el Consejo, la Duma del Estado, el Gobierno, los órganos legislativos (representativos) de los sujetos de la Federación, así como por un grupo de número no inferior a una quinta parte de los miembros del Consejo de la Federación de Rusia o de los diputados de la Duma del Estado.

Las enmiendas entrarán en vigor tras su aprobación por los órganos del Poder Legislativo de al menos las dos terceras partes de los sujetos de la Federación de Rusia.

Sin embargo, solo se puede reformar por asamblea constitucional las cuestiones relacionadas con el sistema constitucional, los derechos y libertades de la persona y del ciudadano y el sistema de enmiendas constitucionales y revisión de la Constitución. En este caso la propuesta de revisión y la convocatoria de la Asamblea Constitucional solo es posible con la apro-



bación por tres quintas partes de los votos del número total de miembros del Consejo de la Federación y de diputados de la Duma del Estado.

El poder del estado en la Federación de Rusia se ejerce por el Presidente, la Asamblea Federal (Consejo de la Federación y Duma del Estado), el Gobierno y los tribunales.

El Presidente de la Federación de Rusia es el Jefe del Estado; es el garante de la Constitución, determina las directrices fundamentales de la política interior y exterior del Estado y representa a la Federación en el interior del país y en las relaciones internacionales. Es elegido por un período de cuatro años por los ciudadanos, sobre la base del derecho de sufragio universal, igual y directo, en votación secreta.

El Poder Legislativo está a cargo de la Asamblea Federal, compuesta por la Duma Estatal (Cámara Baja) integrada por cuatrocientos cincuenta diputados —que puede ser disuelta por el Poder Ejecutivo— y el Consejo de la Federación (Cámara Alta) compuesta por ciento setenta y ocho representantes, es decir, dos representantes de cada sujeto de la Federación de Rusia, más uno por el órgano representativo y otro por el órgano ejecutivo de poder del Estado.

La Constitución Federal señala que es competencia exclusiva del Consejo de la Federación:

- a. La ratificación de modificaciones de las fronteras entre sujetos de la Federación de Rusia.
- b. La ratificación del decreto del presidente sobre la proclamación del estado de guerra.
- c. La ratificación del decreto del presidente sobre la proclamación del estado de excepción.
- d. La decisión de la cuestión relativa a la posibilidad del uso de las Fuerzas Armadas fuera de sus límites.
- e. La convocatoria de elecciones del presidente.
- f. La destitución del presidente.
- g. El nombramiento de los magistrados del Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo y Tribunal Superior de Arbitraje.
- h. El nombramiento y separación del cargo del Fiscal general.
- i. El nombramiento y separación del cargo del vicepresidente de la Cámara de Cuentas y de la mitad de los auditores de la misma.

Corresponde a la Duma del Estado:

- a. Dar su conformidad al presidente de la Federación de Rusia respecto al nombramiento del presidente del Gobierno.
- b. Decidir sobre la cuestión de la confianza al Gobierno.
- c. El nombramiento y separación de su cargo del presidente del Banco Central.
- d. El nombramiento y separación de su cargo del presidente de la Cámara de cuentas y de la mitad de los auditores de la misma.
- e. El nombramiento y separación de su cargo del delegado para los derechos de la persona, que actuará de acuerdo con una ley constitucional federal.
- f. La concesión de amnistía.
- g. La presentación de la acusación contra el presidente con vistas a su destitución.

En lo que respecta al procedimiento de formación y sanción de leyes, la iniciativa legislativa pertenece al presidente, al Consejo, a los miembros del Consejo de la Federación, a los diputados de la Duma del Estado, al Gobierno, así como a los órganos legislativos (representativos) de los sujetos de la Federación de Rusia, y al Tribunal Constitucional, al Tribunal Supremo y al Tribunal Superior de Arbitraje en las cuestiones que sean de su competencia.

Todos los proyectos deben ser presentados ante la Duma Federal, a excepción de los que se refieren a creación o supresión de impuestos, exención fiscal, emisión de deuda pública y sobre modificación de los compromisos financieros del Estado, que primero deben ser girados al Gobierno de la Federación para que se expida.

Aprobada la ley por la Duma del Estado es remitida al Consejo de la Federación, que puede aprobarla en forma expresa o tácita. En el primer caso, necesita el voto favorable de la mitad del número total de los miembros del Consejo; en cambio, en el segundo, solo basta que no examinen el proyecto dentro del plazo de catorce días desde que fue remitida. Sin embargo, son de obligada deliberación por el Consejo las leyes vinculadas con:

- a. los presupuestos federales;
- b. los impuestos y tributos federales;

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

- c. la regulación financiera, de divisas, crediticia, aduanera y emisión monetaria;
- d. la ratificación y denuncia de los tratados internacionales de la Federación de Rusia;
- e. estatuto y defensa de la frontera estatal;
- f. la guerra y paz.

Por último y en caso de que el Consejo no apruebe la ley, las cámaras podrán crear una comisión de conciliación para la superación de las divergencias surgidas, tras lo cual la ley federal deberá ser sometida a un segundo examen de la Duma del Estado. De persistir el desacuerdo, la ley federal se considerará aprobada si en la segunda votación votaran a su favor no menos de dos tercios del número total de diputados de la Duma del Estado.

### **1.21. Saint Kitts Nevis**

Es de carácter parlamentario (Westminster), manteniendo formalmente un vínculo con la corona inglesa a través de un gobernador general.

La Federación es institucionalmente asimétrica, a pesar de que solo tiene dos unidades constituyentes, dado que la isla de Nevis tiene un gobierno propio, mientras que la isla de Saint Kitt depende del gobierno de la Federación, incluso se reconoce el derecho de secesión de Nevis. Además, las acciones conjuntas de la Federación requieren la aquiescencia de las instituciones de Nevis.

El Poder Legislativo está integrado por el Parlamento Federal (Asamblea Nacional), que es unicameral. A pesar de su carácter unicameral, la Asamblea también incluye un determinado número de senadores (un mínimo de tres) que no representa necesariamente a los territorios y que no puede exceder en dos terceras partes a los territorios con respecto al número de diputados. Generalmente, dos tercios de los senadores son nombrados a propuesta del primer ministro, el tercio restante lo es a propuesta de la oposición.

### **1.22. Sudán**

Es un sistema federal presidencialista, compuesto por veinticinco Estados miembros.

El Poder Legislativo está a cargo de una Asamblea Nacional en donde el 75% de sus miembros son directamente elegidos en circunscripciones geográficas que representan proporcionalmente a la situación geográfica de la población del país, y el 25% restante es elegido por elecciones especiales o indirecta de las mujeres y las comunidades científicas y profesionales. Los miembros de la Asamblea Nacional duran en el mandato cuatro años.

Entre las herramientas de control de la Asamblea está la facultad de presentar una recomendación al presidente de la República para la remoción de cualquier ministro que haya perdido la confianza de la Asamblea Nacional.

En lo que respecta al Derecho Procesal Legislativo, todo proyecto de ley debe pasar por cuatro lecturas ante la Asamblea, e incluso el presidente de la República puede elevar el proyecto a una Comisión especializada a fin de que lo analice.

Se debe destacar que la Constitución detalla claramente cuáles son los derechos delegados a la Federación, cuáles son reservados a los Estados miembros, y cuáles son concurrentes de ambos.

Sin embargo, es importante señalar que es un sistema federal en donde los Estados miembros tienen una autonomía restringida; de hecho, los gobernadores estatales son elegidos por el pueblo a partir de una terna propuesta por el presidente de la República. Además, para nombrar a sus ministros de Estado, los gobernadores deben consultar previamente al presidente de la República.

### **1.23. Suiza**

Está integrada por veintitrés cantones.

El Poder Legislativo es la autoridad suprema, ejercida por la Asamblea Federal, que se compone del Consejo Nacional y el Consejo de Estados.

El Consejo Nacional está integrado por doscientos diputados, repartiéndose sus asientos entre los cantones y medios cantones, proporcionalmente a su población de residencia. Los diputados duran en el cargo cuatro años.

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

El Consejo de los Estados se compone de cuarenta y seis diputados de los cantones. Cada cantón designa dos diputados; en los divididos, cada medio Estado elegirá un diputado.

El sistema es bilateral perfecto; en este sentido tiene derecho de iniciativa cada uno de los dos Consejos y cada uno de sus miembros respectivos. También tienen derecho de iniciativa los cantones.

El Poder Ejecutivo está a cargo de un Consejo Federal compuesto de siete miembros, que son designados por cuatro años por los Consejos reunidos en sesión conjunta.

Además, hay una Cancillería Federal a la que se le encomienda la secretaría de la Asamblea Federal y la del Consejo Federal, que se encuentra controlada por el Consejo Federal.

Es importante señalar que la Constitución suiza realiza un pormenorizado relevamiento de las competencias que les corresponden al Estado Federal y a los cantones.

En otro orden de ideas, los cantones pueden concertar entre sí convenios sobre materias objeto de legislación, de administración o de jurisdicción, si bien deberán comunicar dichos convenios a la autoridad federal que, si estos contienen algo que se oponga a la Confederación o a los derechos de los demás cantones, estará autorizada a impedir su ejecución. También conservan el derecho de concertar tratados con estados extranjeros sobre materias relativas a la economía pública y a las relaciones de vecindad y de policía, aunque las relaciones oficiales entre los cantones y los gobiernos extranjeros o sus representantes se desarrollan a través del Consejo Federal.

#### **1.24. Venezuela**

La República Bolivariana de Venezuela es un Estado presidencialista y federal.

El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.

Los Estados son entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica plena, y quedan obligados a mantener la independencia, soberanía e integridad nacional.

Son competencias del poder Público Nacional, entre otros:

- La política y la actuación internacional de la República.
- La regulación de la banca central, del sistema monetario, del régimen cambiario, del sistema financiero y del mercado de capitales; la emisión y acuñación de moneda.
- La creación, organización, recaudación, administración y control de los impuestos sobre la renta, sobre sucesiones, donaciones y demás ramos conexos, el capital, la producción, el valor agregado, los hidrocarburos y minas, de los gravámenes a la importación y exportación de bienes y servicios, los impuestos que recaigan sobre el consumo de licores, alcoholes y demás especies alcohólicas, cigarrillos y demás manufacturas del tabaco, y de los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidas a los estados y municipios por la Constitución Federal.
- El régimen y administración de las minas e hidrocarburos, el régimen de las tierras baldías, y la conservación, fomento y aprovechamiento de los bosques, suelos, aguas y otras riquezas naturales del país.
- Las políticas nacionales y la legislación en materia naviera, de sanidad, vivienda, seguridad alimentaria, ambiente, aguas, turismo, ordenación del territorio.
- La legislación en materia de derechos, deberes y garantías constitucionales; la civil, mercantil, penal, penitenciaria, de procedimientos y de derecho internacional privado; la de elecciones; la de expropiación por causa de utilidad pública o social; la de crédito público; la de propiedad intelectual, artística e industrial; la del patrimonio cultural y arqueológico; la agraria; la de inmigración y poblamiento; la de pueblos indígenas y territorios ocupados por ellos; la del trabajo, previsión y seguridad sociales; la de sanidad animal y vegetal; la de notarías y registro público; la de bancos y la de seguros; la de loterías, hipódromos y apuestas en general; la de organización y funcionamiento de los

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

órganos del Poder Público Nacional y demás órganos e instituciones nacionales del Estado; y la relativa a todas las materias de la competencia nacional.

La Asamblea Nacional, por mayoría de sus integrantes, podrá atribuir a los municipios o a los estados determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización.

Son competencia exclusiva de los estados, entre otras cuestiones:

- Dictar su Constitución para organizar los poderes públicos.
- La organización de sus municipios y demás entidades locales y su división político-territorial.
- El régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados al Poder Nacional, las salinas y ostrales y la administración de las tierras baldías en su jurisdicción.
- La conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional.

La Constitución dispone que las facultades concurrentes serán reguladas mediante leyes de bases dictadas por el Poder Nacional, y leyes de desarrollo aprobadas por los estados. Esta legislación estará orientada por los principios de la interdependencia, coordinación, cooperación, responsabilidad y subsidiariedad.

También la Constitución establece un organismo de coordinación federal denominado Consejo Federal de Gobierno, que está encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los estados y municipios.

El Poder Ejecutivo está a cargo del presidente. El período presidencial es de seis años y puede ser reelegido, de inmediato y por una sola vez, para un nuevo período.

El Poder Ciudadano se ejerce a través del Consejo Moral Republicano integrado por la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General y el Contralor General de la República.

El Poder Electoral se ejerce por el Consejo Nacional Electoral como ente rector y organismos subordinados, como la Junta Electoral Nacional, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento, con la organización y el funcionamiento que establezca la ley orgánica respectiva.

En cuanto al Poder Judicial, es ejercido por el Tribunal Supremo de Justicia.

El Poder Legislativo es unicameral y está a cargo de la Asamblea Nacional integrada por diputados elegidos en cada entidad federal por votación universal, directa, personalizada y secreta con representación proporcional, según una base poblacional del 1,1% de la población total del país. Además, integran la Asamblea tres diputados por cada entidad estatal y tres diputados por los pueblos indígenas.

La iniciativa legislativa corresponde a:

- Poder Ejecutivo Nacional.
- Comisión Delegada (funcionan en receso de la Asamblea) y Comisiones Permanentes (nombradas por la Asamblea e integradas por diputados).
- Los integrantes de la Asamblea Nacional en número no menor de tres.
- Tribunal Supremo de Justicia, cuando se trate de leyes relativas a la organización y procedimientos judiciales.
- Poder Ciudadano, cuando se trate de leyes relativas a los órganos que lo integran.
- Poder Electoral, cuando se trate de leyes relativas a la materia electoral. Los electores, en un número no menor de 0,1% de los inscritos en el Registro Civil y Electoral.
- Consejo Legislativo (Poder Legislativo de los estados federados), cuando se trate de leyes relativas a los estados.

Además, cuando se legislen materias que afecten a los Estados miembros, estos serán consultados por la Asamblea Nacional a través del Consejo Legislativo.



El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

Para convertirse en ley, todo proyecto recibirá dos discusiones, en días diferentes. En la primera discusión se considerará la exposición de motivos y se evaluarán sus objetivos, alcance y viabilidad, a fin de determinar la pertinencia de la ley, y se discutirá el articulado. Aprobado en primera discusión, el proyecto será remitido a la comisión directamente relacionada con la materia objeto de la ley. Recibido el informe de la comisión correspondiente, se dará inicio a la segunda discusión del proyecto de ley, la cual se realizará artículo por artículo. Si se aprobara sin modificaciones, quedará sancionada la ley. En caso contrario, si sufre modificaciones, se devolverá a la Comisión respectiva para que las incluya, en un plazo no mayor de quince días continuos; leída la nueva versión del proyecto de ley en la plenaria de la Asamblea Nacional, esta decidirá por mayoría de votos lo que fuere procedente con respecto a los artículos en que hubiere discrepancia y a los que tuvieren conexión con estos. Resuelta la discrepancia, la presidencia declarará sancionada la ley.

El proceso de reforma de la Constitución posee tres mecanismos: la enmienda, la asamblea constituyente y la reforma constitucional parcial.

La enmienda tiene por objeto la adición o modificación de uno o varios artículos de la Constitución, sin alterar su estructura fundamental. El procedimiento de enmienda se inicia por el 15% de los ciudadanos inscritos en el Registro Civil y Electoral, 30% de los integrantes de la Asamblea Nacional o del presidente de la República en Consejo de Ministros.

Cuando la iniciativa parta de la Asamblea Nacional, la enmienda requerirá la aprobación de la mayoría de sus integrantes.

Finalmente, el poder electoral someterá a referéndum las enmiendas.

La reforma constitucional tiene por objeto una revisión parcial de la Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto.

La iniciativa podrá tomarla la Asamblea Nacional mediante acuerdo aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes, el Presidente en Consejo de Ministros, o un número no menor del 15% de los electores inscritos en el Registro Civil y Electoral que lo soliciten.

El trámite de la reforma constitucional será realizado por la Asamblea Nacional con un sistema especial de sesiones y por el voto de las dos terceras partes de sus miembros. Luego se someterá a referéndum.

El referéndum se pronuncia en conjunto sobre la reforma, pero puede votarse separadamente hasta una tercera parte de ella, si así lo aprobara un número no menor de una tercera parte de la Asamblea Nacional o si en la iniciativa de reforma así lo hubiere solicitado el presidente o un número no menor del 5% de los electores inscritos en el Registro Civil y Electoral.

Finalmente, también se puede convocar a una Asamblea Nacional Constituyente en caso de que se quiera redactar una nueva Constitución, transformar el Estado o crear un nuevo ordenamiento jurídico.

La iniciativa de convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente puede realizarla el presidente en Consejo de Ministros; la Asamblea Nacional, mediante acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes; los consejos municipales en cabildo, mediante el voto de sus dos terceras partes; o el 15% de los electores inscritos en el registro civil y electoral.

## **2. Síntesis comparativa**

A modo de síntesis, en un cuadro comparativo se han tomado nueve de los veintitrés países analizados para contrastarlos con el sistema federal argentino.

Los distintos países seleccionados tienen notas características que sirven para analizar el comportamiento del federalismo y su flexibilidad a las distintas circunstancias.

En tal sentido se han seleccionado en primer lugar los dos paradigmas federales del mundo: el sistema clásico de los Estados Unidos y el cooperativo o de ejecución alemán, como también, el modelo español como una forma de estado de descentralización regional.

Asimismo, se incluyeron países con distintas formas de gobierno; en tal sentido hay países parlamentarios (Bélgica, Canadá, Alemania y España), presidencialistas (Estados Unidos, Brasil, México y Venezuela) y semipresidencialistas (Rusia).

Otra cuestión que se analiza son los distintos sistemas federales latinoamericanos, tomando en consideración el modelo venezolano en donde el Poder Legislativo es unicameral.

Finalmente se incluyeron federaciones jóvenes (por ejemplo, Bélgica) y tradicionales (por ejemplo, Estados Unidos) y países cuyos procesos de

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

vinculación son de carácter centrípeto (por ejemplo, Estados Unidos) o de carácter centrífugo (por ejemplo, Canadá).

De lo expuesto se puede observar que existe una diversidad de *federalismos*.

Por último, se hace saber que el cuadro tiene estrecha relación con el objeto de la tesis, por lo tanto, se analizarán en particular las relaciones de participación de cada uno de los casos seleccionados.

PAUTAS BÁSICAS				
PAÍSES / COMPETENCIAS	TIPO DE FEDERALISMO	FORMA DE GOBIERNO	PARTICIPACIÓN EN RELACIONES COMUNITARIAS Y/O INTERNACIONALES	PARTICIPACIÓN MEDIANTE ACUERDOS INTERJURISDICCIONALES
Alemania	Cooperación	Parlamentaria	Sí. Son oídos cuando afectan cuestiones de los <i>Länder</i> y, en materia comunitaria, cuando afectan intereses propios poseen un representante en la negociación. Además, en el <i>Bundesrat</i> participan en el proceso de aprobación de los acuerdos.	Sí. Hay competencias de cooperación interterritorial. Se prestan mutua asistencia administrativa, informática y judicial. En la Cámara territorial los estados federados cooperan en la legislación federal y de la Unión Europea. No se pueden reformar las partes de la Constitución relacionadas con la cooperación. Se establecen regímenes de consorcio y convenios suprarregionales.

PAUTAS BÁSICAS				
PAÍSES / COMPETENCIAS	TIPO DE FEDERALISMO	FORMA DE GOBIERNO	PARTICIPACIÓN EN RELACIONES COMUNITARIAS Y/O INTERNACIONALES	PARTICIPACIÓN MEDIANTE ACUERDOS INTERJURISDICCIONALES
Argentina	Clásico con matices	Presidencial	No. Su participación es por medio de la Cámara de Senadores. Sin embargo, pueden celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación, no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso.	Limitada, aunque en la práctica han utilizado convenios de cooperación para facultades privativas de las provincias. Pueden celebrar tratados parciales con los Estados miembros entre sí y regiones con conocimiento del Congreso.
Bélgica	Clásico	Monarquía parlamentaria	No. Su participación es solo por medio de la Cámara de Senadores.	Limitadas.
Brasil	Clásico con matices	Presidencial	No. Su participación es solo por medio de la Cámara de Senadores, la que en algunos casos tiene que ser Cámara de Origen (por ejemplo: crédito externo).	Sí. Pueden establecer consorcios públicos, convenios de cooperación, gestión asociada de servicios públicos, transferencia total y parcial de competencias. Los Estados pueden instituir regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas y microrregiones.
Canadá	Clásico con matices	Monarquía parlamentaria	No. Su participación es solo por medio de la Cámara de Senadores.	Sí.
España	Regionalismo	Monarquía parlamentaria	No. Su participación es solo por medio de la Cámara de Senadores.	Limitadas. Los estatutos autonómicos pueden prever supuestos para celebrar acuerdos para la gestión y prestación de servicios, el resto requiere de autorización del Congreso Nacional.

## El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

PAUTAS BÁSICAS				
PAÍSES / COMPETENCIAS	TIPO DE FEDERALISMO	FORMA DE GOBIERNO	PARTICIPACIÓN EN RELACIONES COMUNITARIAS Y/O INTERNACIONALES	PARTICIPACIÓN MEDIANTE ACUERDOS INTERJURISDICCIONALES
Estados Unidos	Clásico	Presidencial	No. Su participación es solo por medio de la Cámara de Senadores. Pero los Estados miembros tienen algunas facultades limitadas de celebrar acuerdos internacionales con consentimiento del Congreso.	Limitadas. Los Estados miembros pueden celebrar tratados entre sí con aprobación del Congreso.
México	Clásico	Presidencial	No. Su participación es solo por medio de la Cámara de Senadores que tiene competencia exclusiva para aprobar o desechar tratados internacionales.	Limitadas. Convenios amistosos para arreglar conflictos limítrofes con acuerdo del Senado. También hay Comisiones Metropolitanas.
Rusia	Cooperación	Semipresidencial	No. Su participación es solo por medio del Consejo de la Federación. Sin embargo, es facultad concurrente con los sujetos de la Federación coordinar los vínculos internacionales y el comercio exterior.	Escasas. En ciertas materias concurrentes los órganos ejecutivos forman un único sistema de Poder Ejecutivo. Legislación concurrente por acuerdos de los sujetos federados.
Venezuela	Clásico	Presidencial	No.	Limitadas.

PAUTAS BÁSICAS		
PAÍSES / COMPETENCIAS	PARTICIPACIÓN EN RELACIÓN TRIBUTARIA	PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL
Alemania	Hay un reparto de competencias tributarias exclusivas del Estado Federal y otras exclusivas de los <i>Länder</i> . Sin embargo, la distribución y nivelación de fondos entre los sujetos federales es competencia Federal y la representación es solo por medio del <i>Bundesrat</i> . La deuda pública federal es competencia exclusiva de la Federación, pero los <i>Länder</i> pueden solicitar crédito internacional.	Sí, por medio de la Cámara de representación territorial, además hay cláusulas pétreas que no pueden reformarse.
Argentina	Hay un reparto de competencias tributarias que pueden ser exclusivas o concurrentes. La distribución y nivelación de fondos entre los sujetos de la Federación se rigen bajo el sistema de coparticipación federal realizado mediante una ley-convenio entre el Estado Federal y las provincias, teniendo como Cámara de origen el Senado. La deuda pública federal es competencia exclusiva de la Federación, pero las provincias pueden solicitar crédito internacional con autorización del Estado Federal.	Sí, por medio de la Cámara de representación territorial.
Bélgica	Hay un reparto de competencias tributarias exclusivas de la Federación y otras concurrentes, pero con prevalencia federal. La participación está dada en el Senado. La deuda pública federal y el crédito internacional es competencia exclusiva de la Federación.	Sí, por medio de la Cámara de representación territorial.
Brasil	Hay un reparto de competencias tributarias entre los sujetos de la Federación. La distribución y nivelación de los fondos recaudados por la Federación está expresamente indicados en la Constitución mediante porcentajes. La deuda pública federal y el crédito internacional son competencia exclusiva de la Federación.	Sí, por medio de la Cámara de representación territorial.
Canadá	Hay un reparto de competencias tributarias exclusivas de las provincias y de la federación. La coparticipación es inversa, recaudan los Estados miembros y coparticipan al Estado Federal. La deuda pública federal es competencia exclusiva de la Federación, pero las provincias pueden solicitar crédito internacional.	Sí, por medio de la Cámara de representación territorial y la aprobación de las legislaturas provinciales.

## El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

PAUTAS BÁSICAS		
PAÍSES / COMPETENCIAS	PARTICIPACIÓN EN RELACIÓN TRIBUTARIA	PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL
España	Las potestades tributarias son mayoritariamente federales. El reparto y nivelación de tributos es federal. La deuda pública federal es competencia exclusiva de la Federación, pero los Estados autónomos pueden solicitar crédito internacional con autorización del Estado Nacional.	Sí, por medio de la Cámara de representación territorial.
Estados Unidos	Hay un reparto de competencias tributarias que pueden ser exclusivas o concurrentes. La deuda pública federal es competencia exclusiva de la Federación pero los Estados pueden solicitar crédito internacional con autorización del Estado Federal.	Sí, por medio de la Cámara de representación territorial y la aprobación de las legislaturas provinciales.
México	Hay un reparto de competencias tributarias que pueden ser exclusivas o concurrentes. La distribución y nivelación de fondos entre los sujetos de la Federación se rigen bajo el sistema de coparticipación federal realizado mediante una ley federal. La deuda pública federal es competencia exclusiva de la Federación y el Congreso puede dictar normas estableciendo las facultades para que los Estados federados soliciten crédito internacional.	Sí, por medio de la Cámara de representación territorial y la aprobación de las legislaturas provinciales.
Rusia	El reparto de competencias tributarias es facultad concurrente de todos los sujetos federales según su jurisdicción y de acuerdo a la legislación federal que se establezca para su coordinación. La deuda pública de la Federación es competencia federal.	Sí, por medio de la Cámara de representación territorial y la aprobación de las legislaturas provinciales.
Venezuela	El reparto de competencias tributarias la determina el Estado Federal. La deuda pública es competencia federal.	No. Requiere el referendo popular.

PAUTAS BÁSICAS				
PAÍSES / COMPETENCIAS	PARTICIPACIÓN EN LA ELECCIÓN DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL	PARTICIPACIÓN EN ORGANISMOS FEDERALES	OTRAS RELACIONES CON LOS ESTADOS FEDERADOS	PARTICIPACIÓN EN EL PODER LEGISLATIVO
Alemania	Sí. El presidente es elegido por una asamblea compuesta por los miembros de la Dieta Federal y por un número igual de componentes que serán elegidos por las asambleas representativas del pueblo de los distintos estados.	Conferencias de presidentes regionales.	Los Estados miembros ejecutan las normas federales y regulan la institución de los órganos y el procedimiento administrativo. Los estados pueden dictar normas en sentido contrario a la ley federal.	Sí. Cámara Territorial.
Argentina	No	Banco Federal y Organismo Fiscal Federal. Consejos Federales que no poseen una institución de coordinación superior.	Ley convenio en materia de coparticipación federal de impuestos. Posibilidad del Poder Legislativo nacional de promover políticas diferenciales de desarrollo.	Sí. Cámara Territorial.
Bélgica	No	Conferencias interministeriales sin una institución de coordinación superior.	El Senado resuelve conflictos interjurisdiccionales y puede crear una legislación sobre resolución de conflictos de intereses entre los distintos poderes ejecutivos.	Sí. Cámara Territorial.
Brasil	No	Consejos Federales que no poseen una institución de coordinación superior.	El senado resuelve conflictos interjurisdiccionales y puede crear una legislación sobre resolución de conflictos de intereses entre los distintos poderes ejecutivos.	Sí. Cámara Territorial.



## El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

PAUTAS BÁSICAS				
PAÍSES / COMPETENCIAS	PARTICIPACIÓN EN LA ELECCIÓN DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL	PARTICIPACIÓN EN ORGANISMOS FEDERALES	OTRAS RELACIONES CON LOS ESTADOS FEDERADOS	PARTICIPACIÓN EN EL PODER LEGISLATIVO
Canadá	No	Conferencia de primeros ministros y conferencias entre Estado federal y Estados federados.	La legislatura puede legislar para varias o todas las provincias para coordinar y cooperar para la puesta de políticas públicas	Sí. Cámara Territorial.
España	No	Conferencias de presidentes regionales	El Estado puede transferir competencias a los estados autonómicos.	Sí. Cámara Territorial.
Estados Unidos	Sí, sistema de votación indirecta.	Consejo de gobiernos estatales que promueve la celebración de convenciones interjurisdiccionales.	<i>Income tax amendment</i> como instrumento tributario de cooperación.	Sí. Cámara Territorial.
México	No	Instituto Nacional Electoral.	El Congreso Nacional puede legislar para establecer la concurrencia de competencias en materias de medio ambiente, niñez, cultura, etcétera.	Sí. Cámara Territorial.
Rusia	No	Consejos Federales que no poseen una institución de coordinación superior.	El Estado federal puede transferir competencias a los Estados miembros.	Sí. Cámara Territorial.
Venezuela	No	Consejo Federal de Gobierno.	Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas	Asamblea Nacional unicameral

CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL				
PAÍSES / COMPETENCIAS	SELECCIÓN Y COMPOSICIÓN	BASE DE REPRESENTACIÓN	PODERES LEGISLATIVOS	CÁMARA DE ORIGEN EXCLUSIVA PARA INICIO DE DETERMINADOS PROYECTOS DE LEY
<b>Alemania</b>	Elegidos por los <i>Länder</i> y proporcionales a la cantidad de habitantes, pero el voto es en bloque.	Desigual entre <i>Länder</i> según población.	Bicameralismo imperfecto.	La Cámara de origen es el <i>Bundestag</i> y no la Cámara territorial, sin embargo, los proyectos de ley del Gobierno Federal deben ser presentados a la Cámara territorial por si se quiere emitir un dictamen previo a su remisión al <i>Bundestag</i> .
<b>Argentina</b>	Elección directa. Dos para el partido político que obtuvo la mayor cantidad de votos y uno para el partido político que constituye la primera minoría.	Igual. Tres por cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.	Bicameralismo perfecto.	Sí, ley convenio de coparticipación federal y políticas diferenciadas provinciales. También tiene competencias propias (p.e. aprobación de designación de autoridades de alto cargo).
<b>Bélgica</b>	Elegidos por los colegios electorales de las comunidades lingüísticas. Designados por los Consejos de las Comunidades y/o senadores de las Comunidades. Los hijos y/o descendientes del Rey.	Desigual. Representación territorial y sectorial (nobleza)	Bicameralismo imperfecto	Por regla, la Cámara de representantes es de origen. Sin embargo, pueden presentarse en cualquiera de las dos Cámaras algunos proyectos (p.e. tratados internacionales o leyes que incluyan aprobación de acuerdos de cooperación concluidos entre el Estado, las Comunidades y las Regiones)

## El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL				
PAÍSES / COMPETENCIAS	SELECCIÓN Y COMPOSICIÓN	BASE DE REPRESENTACIÓN	PODERES LEGISLATIVOS	CÁMARA DE ORIGEN EXCLUSIVA PARA INICIO DE DETERMINADOS PROYECTOS DE LEY
<b>Brasil</b>	Elección directa.	Igual. Tres por cada estado federado.	Bicameralismo perfecto.	No. Aunque tiene competencias propias (p.e. aprobación de designación de autoridades de alto cargo).
<b>Canadá</b>	Son elegidos por el gobernado general (Poder Ejecutivo Federal)	Desigual.	Bicameralismo perfecto.	No.
<b>España</b>	Son elegidos por elección directa y por los poderes legislativos de los Estados miembros.	Desigual.	Bicameralismo imperfecto.	No.
<b>Estados Unidos</b>	Elección directa.	Igual. Dos senadores por estado miembro.	Bicameralismo perfecto.	No. Aunque tiene competencias propias (p.e. aprobación de designación de autoridades de alto cargo).

CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL				
PAÍSES / COMPETENCIAS	SELECCIÓN Y COMPOSICIÓN	BASE DE REPRESENTACIÓN	PODERES LEGISLATIVOS	CÁMARA DE ORIGEN EXCLUSIVA PARA INICIO DE DETERMINADOS PROYECTOS DE LEY
<b>México</b>	Elección directa; dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.	Desigual.	Bicameralismo perfecto.	No. Aunque tiene competencias propias (p.e. aprobación de designación de autoridades de alto cargo).
<b>Rusia</b>	Elección directa y elección por el Poder Ejecutivo y Legislativo de los estados federados.	Igual. Dos representantes de cada sujeto de la Federación de Rusia, más uno por el órgano representativo y otro por el órgano ejecutivo de poder del estado.	Bicameralismo perfecto con matices.	No. Aunque tiene competencias propias (p.e. aprobación de designación de autoridades de alto cargo).
<b>Venezuela</b>	N/C	N/C	N/C	N/C

## Capítulo IV

# La relación Nación-Provincia en la historia constitucional Argentina

### 1. La realidad histórica como factor determinante en la relación Nación-Provincia

Del análisis del capítulo anterior queda en evidencia que el punto óptimo de participación de los Estados miembros en las decisiones federales no está sujeto a esquemas preestablecidos, sino que surge de la propia realidad social, política y coyuntural de cada Estado. En efecto, del análisis comparativo se advierte que la relación Federación-Estados se encuentra condicionada por barreras lingüísticas, como es el caso de Bélgica, por barreras religiosas, como por ejemplo Malasia, o simplemente por barreras socioeconómicas, como en Saint Nevis, donde el sistema legislativo es unicameral y solo uno de los Estados miembros tiene derecho de secesión.

Por otra parte, la forma de gobierno elegida es un aspecto que altera las relaciones entre los sujetos federales, dado que no son iguales las relaciones de participación que surgen de un sistema presidencialista –en el cual el rol del Poder Ejecutivo nacional es fundamental–, a las que emergen de un sistema parlamentarista –en el cual la pauta de gobernabilidad es la concertación.

El proceso de formación del Estado federal es determinante, debido a que las relaciones de participación están menos consolidadas e institucionalizadas en las federaciones que surgen de la reestructuración de un Estado unitario, que en las federaciones que son fruto de la unión de estados independientes. Por eso resulta necesario analizar cuáles son los motivos históricos, políticos y sociales que llevaron a que la Argentina adoptase como forma de Estado el federalismo.

Para ello es necesario analizar el sentido de pertenencia territorial del pueblo de las provincias, los encuentros y desencuentros que gestaron el proceso de consolidación federal argentino y el funcionamiento de las instituciones de participación a través del tiempo.

## **2. Antecedentes coloniales**

### **2.1. El origen del término *provincia***

El término *provincia* no fue preciso durante los tiempos de la conquista, dado que era una forma de nombrar a las tierras que se iban descubriendo y eran entregadas a quienes quisieran conquistarlas o poblarlas. Es decir, se llamó *provincia* a los reinos, adelantazgos, capitanías generales y aun a distritos internos.

En definitiva, y como sostiene San Martino de Dromi, *provincia* era el término con el que se designaba a los grandes distritos en que se dividía la administración del Nuevo Mundo, solo desde el punto de vista territorial, porque en lo político, las provincias configuraban virreinos, presidencias, adelantazgos o gobernaciones.<sup>47</sup> Por tal motivo, a lo largo del periodo colonial se puede advertir que la *provincia* como división territorial va a estar presente, independientemente del sistema de descentralización implementado por la Corona.

### **2.2. La identidad territorial como medio de colonización: la creación de los cabildos**

La identidad entre los habitantes de Indias y el territorio al cual pertenecían fue un proceso arbitrario y anárquico que tiene su fundamento en la descentralización política y administrativa realizada por España.

Las tierras de Indias pertenecían al rey, y por lo tanto su conquista y colonización solo podía hacerse por iniciativa o licencia del monarca. Pero como la Corona siempre tuvo escasez de fondos, se creó la figura del adelantado como una manera de conciliar el interés privado con el

47 SAN MARTINO de DROMI, María Laura, *Intendencias y Provincias en la Historia Argentina*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1999, p. 98.

público. Los adelantados de Indias hacían las expediciones a su costa y responsabilidad, pero a cambio se apoderaban de una población o territorio y lo gobernaban sin rendir cuentas. Tenían a su cargo dos funciones en nombre de la Corona, la de pacificación y la de poblamiento del Nuevo Mundo. La primera consistía en instruir a los indígenas sobre los derechos del Rey de Castilla y los deberes con el Dios cristiano. El poblamiento implicaba “levantar tres ciudades, por lo menos, dentro del territorio concedido, una metropolitana, cabecera del gobierno, y dos sufragáneas. A estas ciudades precedieron los reales, a la vez fortalezas para defenderse de los indios y colonias de poblamiento”.<sup>48</sup> En consecuencia, la colonización se basaba fundamentalmente en crear ciudades, que extendían su ámbito de competencia a un radio de cincuenta o más leguas alrededor de su casa comunal.<sup>49</sup> Por tanto, el primer germen de las actuales provincias se encuentra en esta forma tan particular de colonización.

Se puede advertir que este sistema es verdaderamente anárquico y arbitrario, porque más allá de que el adelantado creaba ciudades dentro del *asiento* determinado por el Consejo de Indias, las ciudades vivían en gran medida aisladas y debían bastarse a sí mismas, de modo tal que la ley escrita e impuesta desde la Península era letra muerta frente a la realidad imperante en el Nuevo Mundo.

Romero señala:

El grupo campesino había elaborado una concepción de vida, caracterizada por la aventura frecuente que eran sus afanes en la campaña, en la que se ponía constantemente a prueba el ánimo del varón fuerte, el pundonor del que sabe que su suerte depende de su acción, la soberbia del que ha logrado prevalecer con su esfuerzo, la habilidad del que finca en ella su prestigio y su salvación. De esta concepción de la vida surgió un conjunto de normas morales que,

48 LÓPEZ ROSAS, José Rafael, *Historia Constitucional Argentina*, 5ª ed. actualizada y ampliada y 3ª reimpresión, Buenos Aires, Editorial Arstrea 2006, p. 114.

49 BARRERA BUTELER, Guillermo, *op. cit.*, p. 94.

por responder a las formas de la existencia cotidiana, poseían una fuerza de que carecían de leyes.<sup>50</sup>

Y concluye: "... las innumerables leyes escritas se violaban a cada instante; pero la ley de la llanura indómita no se violaba jamás".<sup>51</sup>

Dado que no hubo un solo conquistador, desde sus propios cimientos existieron diferencias entre las distintas ciudades. No solo porque las situaciones geográficas condicionaban la realidad de cada ciudad, sino porque al ser letra muerta las leyes que venían desde la Península, cada gobernante imponía sus propias reglas, a su buen saber y entender, y el transcurso del tiempo fue creando usos y modalidades propias.

López Rosas sostiene que el poder real no residía en el adelantado o en el gobernador, sino que "la vida indiana con sus heroicidades y sacrificios daría a la gente y a su conductor el caudillo el puesto preponderante en la conquista".<sup>52</sup>

Fundada una ciudad, el adelantado o fundador designaba a los miembros de su primer Cabildo, por delegación regia. Esta delegación era de suma importancia para la vida institucional de los cabildos, dado que era precisamente el Cabildo saliente el que elegía al entrante, de modo tal que la tradición era de vital importancia en este sistema de poder.

El Cabildo tenía como funciones regular toda la vida corriente de la ciudad, es decir, justicia, policía de mercado, milicia, pautas edilicias, asistencia social, instrucción de la educación primaria, policía de seguridad. También poseía funciones legislativas y recursos financieros propios. Por lo tanto, cada ciudad se autogobernaba.

Se pueden distinguir los cabildos virreinales, los metropolitanos y los sufragáneos, presididos –nominalmente– por un virrey, un gobernador o un teniente de gobernador, según fuese la ciudad capital de virreinato, de gobernación, o simplemente sufragánea. Un cabildo virreinal podría asesorar al virrey en negocios de toda su jurisdicción; uno metropolitano,

50 ROMERO, José Luis, *Las ideas políticas argentinas*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 33.

51 *Ibid.*, p. 33.

52 ROSA, José María, *Historia Argentina*, Buenos Aires, Editorial Oriente, 1983, Tomo I, p. 242.



El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

al gobernador de una provincia; uno sufragáneo, solamente a un teniente gobernador.

Además de los cabildos de ciudades estaban los de villas, lugares reducidos y reducciones de indios. Estos cabildos, como sostiene López Rosas, “desamparados en medio de la pampa o la montaña, harán el ejercicio del gobierno propio, controlarán a sus gobernantes, y las leyes y medidas municipales serán el fruto de la experiencia o de la necesidad histórica de la comunidad”.<sup>53</sup> Es decir, fueron el germen de la Revolución de Mayo porque, en definitiva, y como ha señalado Anzoátegui, América nació como un enorme conjunto de municipios, hechos a golpes de bien mandar y de duro obedecer, de agruparse en torno a un gobernante *de facto* —que además, y solo además, podía ser *de jure*—, sobre un lugar que desde ese mismo momento constituiría el núcleo-patria, contra la indiada enemiga o contra el conquistador más próximo, cada grupo social se afincaba en la tierra de manera que se disponía a morir por ella, por ser ese lugar el elegido para su entierro.<sup>54</sup>

### 2.3. Las Intendencias

Este sistema, implementado por primera vez por Luis XIV en Francia,<sup>55</sup> fue incorporado en la Península por los Borbones mediante la Ordenanza del 4 de julio de 1718, con el objetivo de limitar el poder de los gobiernos locales. Consistía en una división administrativa y política del Reino en Intendencias, que eran administradas por funcionarios denominados intendentes con funciones de guerra, justicia, policía y hacienda, de modo tal que representaba al Rey frente a los gobiernos locales. Fue tal el éxito de esta institución, que la Corona decidió implementarla en las Indias.

En América, este sistema representó un importantísimo papel para la Casa de Borbón por motivos de hacienda, basados fundamentalmente en el sistema económico mercantilista. Además, servía para organizar el sistema de defensa contra la Alianza anglo-portuguesa, afianzada luego del

53 LÓPEZ ROSAS, José Rafael, *op. cit.*, p. 33.

54 ANZOATEGUI, Ignacio, *Vidas de muertos*, Buenos Aires, Theoría, 1978, p. 99 y ss.

55 LÓPEZ ROSAS, José Rafael, *op. cit.*, p. 15.

Tratado de París de 1762,<sup>56</sup> y que tenía como objetivo que Inglaterra se apoderase de las colonias españolas del Atlántico.

Por eso era necesario reorganizar territorialmente las Indias bajo el Sistema de Intendencias con el objetivo de insertar dentro de la *vida local* de los cabildos, funcionarios o delegados de la Corona que controlaran y velaran por los intereses de la Península, evitando el contrabando y las sublevaciones. Es decir, y citando a López Rosas:

La creación del Virreinato del Río de la Plata y sobre todo la Ordenanza de Intendencias son manifestaciones centralistas del poder real, que encubiertas por la Ilustración y el liberalismo económico y, en cierta parte, político, tratan de destruir la firme organización de los Cabildos. La creación de las Intendencias, si bien restringe los derechos comunales, va a servir, también, de positivo antecedente a la posterior organización federativa de las provincias argentinas.<sup>57</sup>

Las primeras Intendencias en las Américas fueron la de Cuba, creada por la Real Instrucción del 31 de octubre de 1764; la de Nueva España, por la Real Orden de 1769; y la de Perú, por la Real Cédula del 8 de diciembre de 1776. Posteriormente, el 28 de enero de 1782, el monarca Carlos III promulgó la Real Ordenanza de Intendentes de Ejército y Provincia en el Virreinato de Buenos Aires.

Esta Real Ordenanza contenía doscientos setenta y seis artículos y no solo establecía funciones de justicia, policía, hacienda y guerra, sino que también transfería competencias administrativas del Virreinato a las Intendencias. Por eso, San Martino de Dromi sostiene que la Real Ordenanza fue una auténtica Constitución política de las autonomías regionales durante la época virreinal, porque en ella se encuentran configuradas unidades territoriales

56 El Tratado de París, junto con del de Hubertsburg, dio fin a la Guerra de los Siete Años (1756-1763) entre Austria, Rusia y Francia contra Prusia e Inglaterra, en que a la postre se habían envuelto España con aquellos y Portugal con estos. Según estos tratados, España recobraba La Habana y Manila, de las que se habían apoderado los ingleses, pero debía cederles Florida; devolvía a Portugal la Colonia del Sacramento; cedía a los ingleses el derecho de cortar palo tintóreo en la costa atlántica de Guatemala y renunciaba al derecho de pesca del bacalao por los vascos en el banco de Terranova. Ver ROSA José María, *op. cit.*, Tomo I, p. 389.

57 ROSA, José María, *op. cit.*, Tomo I, p. 33 y ss.

autónomas, es decir, las provincias. Según esta Real Ordenanza, el Virreinato del Río de la Plata se dividía en ocho Intendencias (art. I), aclarando que "... en lo sucesivo se entienda por una sola Provincia el territorio ó demarcación de cada Intendencia con el nombre de la Ciudad ó Villa que hubiese de ser su Capital...".<sup>58</sup> En este sentido, Rosas aclara que la Ordenanza no cambió el nombre de la subdivisión administrativa del Virreinato, es decir, provincia, aunque al adicionarse el calificativo intendente al gobernador se introdujo la corrupción de llamárselas intendencias.<sup>59</sup>

Las ocho intendencias eran: Buenos Aires, Asunción del Paraguái, San Miguel de Tucumán, Santa Cruz de la Sierra, La Paz, Mendoza, La Plata y Potosí. Posteriormente, mediante la Real Cédula de 5 de agosto de 1783, se divide la Intendencia de Tucumán en dos: Salta del Tucumán y Córdoba del Tucumán; y se suprime Mendoza.

En este orden de ideas, San Martino de Dromi sostiene que, bajo el régimen instituido por la Real Ordenanza de Intendentes, las provincias fueron adquiriendo personalidad política y jurídica propia. De modo que, "de las intendencias de Buenos Aires, Córdoba del Tucumán y Salta del Tucumán, que se ubicaban en el actual territorio argentino, se irían desprendiendo paulatinamente las provincias que, setenta y un años más tarde –al sancionarse la Constitución Nacional de 1853– habrían de erigirse en las *Provincias Fundantes* del Estado Federal Argentino".<sup>60</sup>

En conclusión, y citando a Ravignani, la Ordenanza:

Es la primera constitución político-administrativa impuesta en el Río de la Plata, y que, en el momento revolucionario, tiene más importancia que las leyes de Indias, por cuanto muchas de sus disposiciones pasan al régimen nacional o provincial en formación, y las cuatro atribuciones se transforman en secretarías o ministerios.<sup>61</sup>

58 SAN MARTINO de DROMI, María Laura, *Documentos Constitucionales Argentinos*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1994, p. 159 y ss.

59 ROSA, José María, *op. cit.*, Tomo III, p. 327.

60 SAN MARTINO de DROMI, María Laura, *Intendencias y Provincias en la Historia Argentina*, *op. cit.*, p. 99.

61 RAVIGNANI, Emilio, *Asambleas constituyentes argentinas 1813-1833*, Buenos Aires, Jacobo Peuser, 1937, Tomo I, P. XXXIX.

## **2.4. A modo de conclusión: la relación Intendencias-Cabildos como el principio y el fin de la Revolución de Mayo**

Las estructuras administrativas, territoriales y políticas implementadas por la Corona en el Nuevo Mundo fueron creándose en función de las necesidades coyunturales de la época, sin reparar en el impacto que implicaba la yuxtaposición de regímenes diametralmente diferentes.

Se puede advertir que la implementación del Cabildo cumplió con su objetivo primario de poblar las Indias, pero también institucionalizó el localismo y el individualismo, que permitió las sublevaciones y, en definitiva, la Revolución de Mayo. López Rosas señala 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 independiente 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.<sup>62</sup>

Es decir, el germen de la autonomía provincial reside precisamente en los cabildos.

Pero la división territorial de las provincias nace como consecuencia de la implementación del Régimen de Intendencias, dado que permitió delimitar el área de impacto político, económico y social del Cabildo. Entonces, en este esquema, solo restaba darles identidad a estos nuevos *pueblos* de la Independencia, y es justamente frente a esa situación que el término *provincia* deja de ser un simple sinónimo para transformarse en el sistema de descentralización política, administrativa y social del Sistema Federal Argentino.

Sin embargo, el alcance del nuevo concepto que adquiere el término *provincia* como síntesis de la relación Cabildo-Intendencia tardó más de

62 LÓPEZ ROSAS, José Rafael, *op. cit.*, p. 34.

cuarenta años en consolidarse, dado que el localismo institucional de uno –léase Cabildo– y el centralismo autoritario del otro –Intendencia– no solo gestaron el proceso independentista nacional, sino que también dilataron la consolidación nacional.

En otras palabras, las luchas viscerales de la historia argentina tienen su origen en la relación entre cabildos e intendencias. En este sentido, las ciudades en las que se concentraba el poder real del Sistema de Intendencias pretendían continuar con ese poder, en cambio, los cabildos del Interior, aislados durante tanto tiempo, veían en los vientos de Mayo la posibilidad de participar de ese poder.

Al destacar la importancia del Régimen de Intendencias en el proceso independentista argentino, López Rosas observa que

... deriva la importancia de esta estructura; no sólo porque abarca todos los órdenes de la administración colonial, sino porque a través de su prolongación en el periodo independiente, en el afán de sostenerlo unos y destruirlos otros se gestó el verdadero espíritu de Mayo y se asentaron en forma definitiva los principios del federalismo sostenido por los pueblos libres.<sup>63</sup>

### 3. El período patrio

#### 3.1. Hacia un concepto corporativo de *pueblo* como antecedente de las provincias fundantes

Sin entrar a desarrollar los acontecimientos que dieron origen a la Revolución de Mayo, se puede decir que la hora emancipadora de América nace como consecuencia de la inestabilidad política de la Península con motivo de la guerra entre Francia y España, que trajo aparejada la renuncia de Fernando VII a la Corona en favor de Napoleón Bonaparte y la disolución de la Junta Central de Sevilla: la Península estaba acéfala.

Por ello, los pueblos americanos consideraron que era el momento oportuno para reasumir el poder soberano. Esta *retroversión de la soberanía* se basaba en que los pueblos de América habían jurado fidelidad al mo-

63 Ibid., p. 58.

marca y, estando este en cautiverio por orden de Napoleón, el pacto de vasallaje acordado con el rey había quedado deshecho. Es decir, la soberanía residía en el *pueblo*, pero ¿quién es el *pueblo*? Los documentos de la época demuestran que cuando se habla de *los pueblos* se está haciendo referencia a las ciudades, que se expresan a través de sus respectivos cabildos, que vienen a ser depositarios de la soberanía.<sup>64</sup>

En definitiva, la sociedad no estaba integrada por individuos sino por una forma de representación corporativa que eran las ciudades y, dentro de estas ciudades, solo por los vecinos de notoria calidad.<sup>65</sup> Dicho de otro modo, la participación territorial estaba dada en razón de ser pueblos, y no en razón de la población que tenían.

Sin embargo, el tema no es tan sencillo debido a que el concepto de *retroversión de la soberanía al pueblo* dio paso a dos posturas. Por un lado, las ciudades llamadas a integrar los nuevos órganos de gobierno se afirmaron soberanas al considerarse *pueblo* en igualdad de derechos para decidir sobre su destino. Por el otro, algunas ciudades, que habían sido sede de las autoridades administrativas hispanas, no solo afirmaban su soberanía, sino que también se consideraban con el derecho de regir a las demás. Entre las primeras se encontraban las provincias del Interior que pretendían institucionalizar el localismo en base a principios autonómicos y soberanos; y por el otro, la ciudad de Buenos Aires, sede de las autoridades del Virreinato del Río de la Plata.

Se puede decir que en estos *pueblos* se encuentra el germen de las catorce provincias fundantes; por eso resulta fundamental analizar cuáles son las relaciones que mantuvieron entre sí, dado que entre el poder centralista de algunas ciudades que se consideraban *herederas del virrey* y los pueblos

64 BARRERA BUTELER, Guillermo, *op. cit.*, p. 86.

65 Como ejemplo podemos mencionar que, al solicitar autorización del virrey para convocar a un Cabildo Abierto para el 22 de mayo de 1810, el Ayuntamiento de Buenos Aires expresaba: "...para evitar los desastres de una convulsión popular, desea obtener de V.E. un permiso franco para convocar por medio de esuelas la principal y más sana parte de este Vecindario, y que en un Congreso público exprese la voluntad del pueblo...". Ver CHIARAMONTE, José Carlos, "Ciudadanía, Soberanía y Representación en la génesis del Estado argentino (C. 1801-1852)" en SÁBATO, Hilda (Coordinadora), *Ciudadanía política y formación de las naciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 101.

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

del Interior que no querían cambiar una metrópoli por otra, se van a ir delimitando las relaciones de participación entre la Nación y las provincias.

### **3.2. El Cabildo Abierto del 22 de mayo: el primer intento de participación territorial de los pueblos**

Cuando el *pueblo* porteño tomó conocimiento de los acontecimientos que estaban sucediendo en España, como primera medida exigió un Cabildo Abierto para tratar la suspensión del virrey Cisneros, puesto que su autoridad se fundamentaba en que era un representante del Rey, en consecuencia, si este estaba en cautiverio, la autoridad del virrey había caducado.

Así, el 22 de mayo de 1810 se llamó a los vecinos de la ciudad de Buenos Aires a un Cabildo Abierto para determinar “si había caducado o no el supremo gobierno de España”.<sup>66</sup> Este acontecimiento se considera el primer debate constitucional democráticamente realizado en suelo argentino.<sup>67</sup>

Pese a la importancia de este primer debate, no existen registros o versiones de lo tratado, razón por la cual se puede tener una idea bastante aproximada pero no absolutamente exacta. Sin embargo, queda claro que el centro de la discusión fue si debía permitirse la continuidad del virrey o si, por el contrario, era legítima la formación de un gobierno criollo en sustitución de las autoridades españolas.<sup>68</sup> Entre quienes expresaron la primera postura se encontraban el Obispo Lué, y Manuel Villota y, entre los partidarios de la segunda, Juan José Paso y Juan José Castelli.

Lo importante de estos debates es que por primera vez se discutió cuál era la medida de participación de los demás *pueblos* en la toma de decisiones del Virreinato, dado que Manuel Genaro Villota, fiscal en lo civil de la Audiencia y amigo personal del virrey,<sup>69</sup> buscando ganar tiempo, reconoció que el Virreinato de Buenos Aires tenía derecho a establecer que

66 Frase utilizada en el Acta de Proclama redactada por el Síndico Leiva para el vecindario de Buenos Aires.

67 BIANCHI, Alberto B., *Historia de la formación constitucional argentina (1810-1860)*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2007, p. 29 y ss.

68 *Ibid.*, p. 30.

69 ROSA, José María, *op. cit.*, Tomo II, p. 183.

el mandato del virrey había cesado al caducar la autoridad legítima en la Península, y designar a quien lo reemplazara; pero observó que el Cabildo Abierto no tenía competencia jurisdiccional para tratar el tema, ya que no representaba a todos los pueblos del virreinato. Proponía que se llamase a un Congreso General del Virreinato y se disolviera la reunión vecinal. Con su propuesta, pretendía dilatar la decisión unos seis u ocho meses y buscar el consenso de los pueblos del Interior para mantener en el gobierno al virrey.

Frente a la tesis de Villota, Juan José Paso no tuvo otra respuesta más que sostener que la ciudad de Buenos Aires estaba actuando como un gestor de negocios ajenos, en virtud de que la emergencia de la situación exigía una respuesta inmediata; esta podría ser posteriormente aprobada o desechada por el Congreso General del Virreinato convocado con ese propósito.

A partir de la posición de Paso, el pueblo de la ciudad de Buenos Aires se subrogó los derechos del virreinato entero, decidió la cesantía del virrey y la constitución de una Suprema Junta presidida por el virrey y que ejercería sus funciones hasta que se congregasen los diputados de las provincias interiores para establecer el gobierno más conveniente. Si bien fue utilizado como una chicana legal por los defensores del virrey, desde los comienzos mismos del proceso independentista nacional, se reconoció a los *pueblos* del interior el derecho de participar en la toma de decisiones del gobierno central.

### **3.3. La Primera Junta y la Circular del 27 de mayo de 1810**

Como consecuencia de la votación del día 22, el 25 de mayo, el Cabildo dictó el Reglamento de la Junta Provisional Gubernativa de las Provincias del Río de la Plata, más conocida como Primera Junta.<sup>70</sup> En el artículo

70 La Primera Junta estaba integrada por: Presidente: Teniente Coronel Cornelio Saavedra, Vocales: Dr. Juan José Castelli, Licenciado Manuel Belgrano, Teniente Coronel Miguel de Azcuénaga, Presbítero Manuel Alberti, Domingo Matheu y Juan Larrea, Secretarios: Dres. Juan José Paso y Mariano Moreno.



El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

10º del Reglamento se establecía que los miembros de la Junta debían despachar

... sin pérdida de tiempo órdenes circulares á los Gefes de lo interior y demás á quienes corresponda, encargándoles muy estrechamente, y bajo de responsabilidad, hagan que los respectivos Cabildos de cada uno convoquen por medio de esuelas la parte principal y mas sana del vecindario, para que, formado un Congreso de solo los que en aquella forma hubiesen sido llamados, elijan sus Representantes, y estos hayan de reunirse á la mayor brevedad en esta Capital para establecer la forma de gobierno que se considere mas conveniente.<sup>71</sup>

Es decir, en su génesis, la tesis de Villota era correcta: el Virreinato del Río de la Plata no terminaba en las puertas de la ciudad de Buenos Aires, sino que, precisamente, allí comenzaba.

El primer acto de la Junta Provisional Gubernativa de la Capital de Buenos Aires<sup>72</sup> fue notificar, el 27 de mayo, a las autoridades locales, un documento redactado por Moreno, mediante el cual se informaba de los sucesos acontecidos y de la constitución de la Junta Provisional. Asimismo, anunciaba un Congreso General del Virreinato y solicitaba a los pueblos del Interior que

... cuanto mas antes sea posible, se nombren y vengán á la capital los Diputados que se enuncian para el fin espresado en el mismo acto de instalación; ocupándose con el mayor esfuerzo en mantener la unión de los pueblos, y en consultar la tranquilidad y seguridad individual; teniendo consideración á que la conducta de Buenos Aires muestra que, sin desórden y vulnerar la seguridad, puede obtenerse el medio de consolidar la confianza pública y su mayor felicidad.<sup>73</sup>

71 BIANCHI, Alberto B., *op. cit.*, p. 34.

72 También se la denominaba Junta Provincial Gubernativa de las Provincias del Río de la Plata por el Sr. D. Fernando VII, o a nombre del Sr. D. Fernando VII.

73 SAN MARTINO de DROMI, María Laura, *Documentos constitucionales argentinos, op. cit.*, p. 1850.

Para que la elección se llevase a cabo en cada villa o ciudad, la Junta enviaría una expedición de quinientos hombres “con el fin de proporcionar auxilios militares para hacer observar el orden, si se tema que sin él no se harían libre y honradamente las elecciones de Vocales Diputados”.<sup>74</sup>

Además, aclaraba que los diputados habían de ir incorporándose a la Junta Provisional Gubernativa por el orden de llegada a la capital, para hacerse así parte de la confianza pública, es decir, la Circular no convocaba a los pueblos del Interior para elegir la forma de gobierno más conveniente, tal como indicaba el Reglamento del 25 de mayo, sino que solo los invitaba a que se incorporasen al gobierno ya constituido.

También es de destacar que la Junta Provisional tuvo el cuidado de reconocer a cada municipio o villa el derecho de elegir un diputado, sin hacer distinción alguna en atención a la población o capacidad económica, con lo cual el concepto corporativo de *pueblo* fue delimitando la importancia de la participación territorial en la toma de decisiones políticas del gobierno central a través de la Circular del 27 de mayo.

Rosas señala que reconocieron a la Junta los municipios de Maldonado, Colonia, Concepción del Uruguay, Santa Fe, San Luis, Salta, los pueblos de Misiones, Gualeguay, Tarija, Tucumán, Mendoza, Corrientes, San Juan, La Rioja y Jujuy; y la desconocieron la Junta de Montevideo y Asunción.<sup>75</sup>

En definitiva, como sostiene Bianchi, en esta Circular se encuentra el germen del federalismo argentino,<sup>76</sup> ya que fue el reconocimiento histórico y legal de la existencia de las provincias.<sup>77</sup>

### **3.4. La Junta Grande: el primer reclamo de participación federal**

Con motivo de la Circular del 27 de mayo, las ciudades del Interior fueron enviando diputados a la ciudad de Buenos Aires con instrucciones

74 *Ibid.*, p. 1851.

75 ROSA, José María, *op. cit.*, Tomo II, pp. 220 y 221.

76 BIANCHI, Alberto B., *op. cit.*, p. 30 y 31.

77 SAN MARTINO de DROMI, María Laura, *Intendencias y Provincias en la Historia Argentina*, *op. cit.*, p. 52.

expresas; pese a ello, estos diputados no pudieron formar parte de la Primera Junta, en virtud de que la circular solamente los invitaba a participar de un Congreso General.

Sin embargo –tal como había acontecido en el Cabildo Abierto del 22 de mayo–, una disputa entre Moreno y Saavedra provocó que el regimiento de Patricios comenzara a influenciar para que los diputados del Interior se incorporasen al Gobierno. Así, el 18 de diciembre, los representantes de Córdoba (Gregorio Funes), Mendoza (Manuel Ignacio Molina), Salta (Francisco de Gurruchaga), Jujuy (Juan Ignacio Gorriti), Tarija (José Julián Pérez), Tucumán (Manuel Felipe de Molina), Catamarca (José Antonio Olmos), Corrientes (Simón García de Cossio) y Santa Fe (Juan Francisco Tarragona) reclamaron el derecho que les correspondía de incorporarse a la Junta hasta la celebración del Congreso, fundándolo en que la Circular del 27 de mayo indicaba que se iban a incorporar a ella, y en que la capital no tenía títulos legítimos para elegir por sí sola gobernantes.

Sin duda, este es el primer reclamo federal realizado por el Interior, en el que exige participar en la formación de las decisiones nacionales. Frente a este requerimiento, la Junta realizó una Asamblea, y en una votación de quince votos contra uno (Juan José Paso), se decidió incorporar a los diputados del Interior, quedando así configurada la Junta Grande, integrada por Cornelio Saavedra, Miguel de Azcuénaga, Manuel Alberti, Domingo Matheu, Juan Larrea, Juan J. Paso, Mariano Moreno, Gregorio Funes, Manuel F. Molina, José García de Cossio, Manuel I. de Molina, José A. Olmos, Juan I. Gorriti, Francisco Gurruchaga, José J. Pérez y Juan F. Tarragona.<sup>78</sup> Incorporándose posteriormente Marcelino Plobet, José Ignacio Maradona y Antonio Ortiz de Ocampo.

Esta Junta es el primer órgano central en el que participan en forma plena los pueblos del Interior; como sostiene Palacios, los nuevos miembros de la Junta “venían animados del espíritu provinciano de desconfianza hacia Buenos Aires y resueltos a trabajar por la destrucción de su absorbente centralismo”.<sup>79</sup>

78 BUGATTI, Enrique, *Breve historia del Parlamento argentino*, Buenos Aires, Alzamor, 1974, p. 10.

79 PALACIO, Ernesto, *Historia de la Argentina 1515-1989*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2004, p. 170.

Fue tal el impulso del Interior que, por Orden del 10 de febrero de 1811, la Junta reemplazó a los intendentes por Juntas Provinciales formadas por cinco miembros que debían residir en la Capital de cada provincia. Además, en su artículo 2º, señalaba que en las Juntas residiría “in solidum toda la autoridad del gobierno de la Provincia, siendo de su conocimiento todos los asuntos, que por las leyes y ordenanzas pertenecen al presidente, ó al gobernador-intendente; pero con entera subordinación á esta Junta Superior”.<sup>80</sup>

Asimismo, disponía la creación de juntas subalternas en cada ciudad o villa, dejando en claro que las mismas “reconocerán á sus respectivas capitales la subordinación, en que han estado las ciudades de que lo son” (art. 9º).<sup>81</sup>

Se ampliaba el sufragio, ya no solo votaba “la parte principal y sana del vecindario” sino también los “vecinos españoles”, dejando claro que todos debían concurrir a prestar libremente su voto (art. 21).

Por último, la Declaración mencionaba su intención de celebrar un Congreso General, al establecer que la “Junta y su arreglo es solamente provisorio hasta la celebración del congreso, quien con maduro acuerdo deliberará lo que mas convenga al bien de la patria” (art. 24).<sup>82</sup>

La creación de las juntas provinciales buscaba dar más representatividad y mayor autonomía a las autoridades locales; sin embargo, el presidente de la Junta Provincial debía ser nombrado por la Junta Superior de Buenos Aires, razón por la cual las juntas no implicaban una manifestación de gobierno federativo, solo sentaban el principio del gobierno democrático y representativo.

Con el tiempo, inspiradas por el impulso *localista* de la Junta, varias ciudades subalternas comenzaron a solicitar su separación de la metropolitana, incluso el 4 de mayo de 1811, el diputado por la ciudad de Jujuy,

80 SAN MARTINO de DROMI, María Laura, *Documentos constitucionales argentinos, op. cit.*, p. 1873.

81 *Ibid.*, p. 1873.

82 *Ibid.*, p. 1876.

Juan I. Gorriti, presentó un escrito a la Junta Grande donde cuestionaba el Decreto del 10 de febrero, indicando que hacía de los vecinos de una ciudad metropolitana un gobernador nato de la provincia, en consecuencia y en defensa de las ciudades subalternas, proclamaba la igualdad de derechos de todos los pueblos.

Algunos autores, como López Rosas, reconocen en los escritos de Gorriti uno de los documentos más importantes del federalismo argentino.<sup>83</sup> Sin embargo, la Junta no acusó respuesta, por lo que Gorriti retiró el pedido el 19 de junio y, advirtiendo que se habían roto los lazos que ataban a las ciudades (sufragáneas) con los gobiernos de provincias, solicitó que se nombrasen nuevos diputados.

En definitiva y citando a López Rosas, con la Junta Grande

... porteños y provincianos emprenderían la labor revolucionaria del gobierno común, pero posturas espirituales diametralmente opuestas, política de facción y ambiciones personales comenzarían a prologar el divorcio entre Buenos Aires y el interior, entre el centralismo y las autonomías locales.<sup>84</sup>

### **3.5. Las ideas políticas de la época: la renuncia de Mariano Moreno, la aparición del deán Funes y los escritos de Gorriti**

#### **Mariano Moreno**

La incorporación de los diputados del Interior a la Junta Grande fue el motivo por el cual Mariano Moreno renunció a la Junta, pues consideraba que esa incorporación fortalecería al partido de Saavedra. Por eso, resulta oportuno señalar cuáles son sus aportes en torno a las relaciones de participación, Nación-Provincia.

De la lectura de sus escritos en *La Gazeta* se advierten sus ideales roussonianos y queda en evidencia que fue el primer constitucionalista argentino. Se le atribuye la redacción de la Circular del 27 de diciembre por la

83 LÓPEZ ROSAS, José Rafael, *op. cit.*, p. 131.

84 *Ibid.*, p. 127.

cual se llamaba a los pueblos del Interior a que participasen de la Junta Provisional y enviaran diputados para la celebración de un Congreso General que decidiría la mejor forma de gobierno.

Moreno fue el primer defensor de la desunión de la América española, por sostener que no se podrían conciliar los intereses patrios con los de los reinos de Perú y México.

Si bien su voluntad revolucionaria auténtica se confundía con el centralismo, no se puede perder de vista que la *argentinidad* y el concepto de *patria* encuentran su origen remoto en diversos escritos suyos. Es decir, “la idea de la continuidad de la nación estaba inseparablemente unida a la idea del poder político centralizado (...) ante el espectáculo de la amenazante disgregación del antiguo virreinato”.<sup>85</sup>

En sus artículos publicados en *La Gazeta de Buenos Aires*, conocidos con el título “Sobre las miras del Congreso que acaba de convocarse y constitución del Estado”, bregó por la sanción de una Constitución que limitase el poder de los gobernantes.

Con independencia de las discusiones históricas sobre el tema, Dürnhöfer atribuye a Mariano Moreno la redacción del primer proyecto constitucional patrio, en base a la Constitución de los Estados Unidos.<sup>86</sup> En ese proyecto —que en verdad fue una traducción con importantes alteraciones de la Constitución norteamericana— se establecía la Constitución de un Estado federal y la creación de un Poder Legislativo bicameral integrado por una Cámara de Senadores compuesta por dos senadores por cada Estado —léase

85 ROMERO, José Luis, *op. cit.*, p. 84.

86 DÜRNHÖFER, Eduardo en la obra *Mayo y el antecedente norteamericano. El primer proyecto constitucional argentino*, Buenos Aires, Instituto Bonaerense de Numismática y Antigüedades, publicación en homenaje al Bicentenario de la Independencia de los Estados Unidos de América, 1976, pág. 25, incluye un facsímil de una traducción de la Constitución de Estados Unidos de 1787 con importantes alteraciones redactado de puño y letra por Mariano Moreno. Sin embargo, SAMPAY, Arturo en *Las constituciones de la Argentina (1810-1972)*, Buenos Aires, Eudeba, 1975, p. 88, asegura que el traductor de dicha Constitución no fue Moreno, sino que fue Alexander Mackinon, presidente del Comité de Comerciantes Británicos en Buenos Aires. No obstante, y como sostienen GARCÍA MANSILLA, Manuel José y RAMÍREZ CALVO, Ricardo en *Las Fuentes de la Constitución Nacional: Los principios fundamentales del Derecho Público Argentino*, Lexis Nexis, 2006, lo expresado por Dürnhöfer parece ajustarse más a la realidad histórica.

provincia—, elegidos por las legislaturas provinciales, por el término de seis años, que debían ser vecinos del Estado por el cual fueran elegidos. Es decir, se creaba un canal de participación de las provincias en la toma de decisiones del poder nacional mediante la incorporación de un órgano colegiado dentro del Poder Legislativo, cuyos miembros representaban al pueblo de las provincias (o Estados) en base al criterio de participación territorial.

Además, entre las facultades del Senado se incluían la de juzgar a los funcionarios públicos, prestar el consentimiento al Poder Ejecutivo para celebrar tratados y designar embajadores, ministros públicos, cónsules y jueces de la Corte Suprema.

### **Deán Gregorio Funes**

Fue otro personaje influyente, gestor de la incorporación de los diputados del Interior a la Junta Grande, quien tras la renuncia de Mariano Moreno se convirtió en el nuevo ideólogo de la Revolución.

Tenía una buena relación con Moreno; de hecho, a pedido suyo escribió tres artículos en *La Gazeta* que constituyen, para Guillermo Furlong Cardiff, las “Bases para la formación y la organización de la Nación Argentina”,<sup>87</sup> en los cuales queda reflejada la necesidad de tener un Constitución democrática.

Sin embargo, los sucesos de diciembre de 1810 hicieron que el Deán escribiera, en la postdata de una carta enviada a su hermano, que “Moreno y los de su facción se van haciendo muy aborrecibles”.<sup>88</sup>

Es de destacar que Moreno y el Deán Funes se estimaban, pero estaban destinados a disentir radicalmente por la forma de encarar la Revolución. Moreno era impetuoso y violento, mientras que Funes era más prudente por su estado eclesiástico.

A Funes se le atribuye la redacción del Reglamento del 10 de febrero de 1811 sobre la creación de las Juntas Provinciales, que constituye para Mariano de Vedia y Mitre “la implantación por primera vez en el Río de la Plata del sufragio popular”.<sup>89</sup>

87 FURLONG CARDIFFI, Guillermo, *Bio-bibliografía del Deán Funes*, Córdoba, Imprenta de la Universidad, 1939, p. 35.

88 VEDIA Y MITRE, Mariano, *El Deán Funes*, Buenos Aires, Editorial Guillermo Kraft, 1954, p. 335.

89 *Ibid.*, p. 351.

El Deán era partidario de la forma de gobierno centralista; esto se refleja en el Reglamento de creación de las Juntas Provinciales, que tendía a dar satisfacción al sentimiento natural de los pueblos de darse por sí mismos sus autoridades, pero bajo la dependencia del gobierno central. Igual relación de subordinación establecía el mencionado Reglamento entre las Juntas Provinciales de las capitales y las Juntas subalternas, subordinadas a las primeras.

### **Juan Ignacio de Gorriti**

Los principios centralistas de la creación de las Juntas Provinciales fueron el puntapié inicial para la gestación de la rebelión en el Interior del país.

Gorriti es quien, a pedido del Cabildo de Jujuy, solicita a la Junta Grande la igualdad de derechos de todos los pueblos, y plantea que la Junta Subalterna de Jujuy debía tratar directamente con la Junta Central, con independencia de toda sujeción a la Junta Provincial de Salta. En consecuencia, Funes anunció en la Junta que refutaría esa requisitoria porque consideraba que era un “pensamiento bárbaro”.<sup>90</sup> Sin embargo, dicha refutación nunca se realizó.

Gorriti dio los primeros pasos en la autonomía territorial de los pueblos del Interior y exigió su participación dentro del gobierno central; sin embargo, era un hombre variable pues, si bien defendió el establecimiento de una confederación de ciudades, por otra parte, votó a favor de la Constitución unitaria de 1826, argumentando que la federación “es inadaptable a nuestras circunstancias”.<sup>91</sup>

Del análisis de estas tres personalidades se desprende que la cuestión sobre el alcance de la participación de las provincias en la formación de la voluntad de los órganos nacionales estuvo presente, en forma accidental o no, en las grandes discusiones de los ideólogos de la revolución.

90 VEDIA Y MITRE, Mariano, *Reflexiones por Juan de Gorriti*, Librería de la Facultad, Buenos Aires 1916, p. 357.

91 ROSA, José María, *op. cit.*, Tomo II, p. 265.



### 3.6. El Triunvirato y la Junta Conservadora

Más allá de que la Junta Grande no aportó cambios sustanciales a favor de las provincias, no se puede perder de vista que, por su estructura, los diputados del Interior habían logrado tener un papel preponderante dentro de las decisiones del poder central. Tanto Saavedra como el Deán Funes pudieron consolidarse en el poder gracias a los votos de los diputados provinciales. Por lo tanto, es el primer órgano nacional en el que las provincias son parte de la voluntad nacional.

Sin embargo, algunas derrotas bélicas y sublevaciones en el Interior –como la de la Junta del Paraguay que declaró que, hasta tanto no se reuniese el Congreso General, se gobernaría sin que la Junta Grande pudiese disponer o ejercer jurisdicción en su forma de gobierno, régimen y administración– lograron que la Junta emitiera el Bando el 23 de septiembre, por el cual se creaba el Triunvirato.

Se eligieron como vocales a Feliciano Chiclana, Manuel de Sarratea, y Juan José Paso; y como secretarios a José Julián Pérez, Bernardino Rivadavia y Vicente López, todos ellos porteños. En un intento de mantenerse en el poder, los miembros de la Junta Grande dispusieron, por medio del mencionado Bando, la creación de una Junta Conservadora, integrada por los diputados de las provincias, que tendría funciones legislativas, entre las que se encontraba la de reglamentar las funciones del Triunvirato. Se aclaraba que los miembros del Triunvirato eran responsables de sus acciones ante la Junta Conservadora.

Sin embargo, y pese a las reservas efectuadas por los diputados del Interior a favor de la Junta Conservadora, en los hechos esta no tendría relevancia dentro de la construcción de las decisiones centrales.

En definitiva, y como dice Palacios, la creación del Primer Triunvirato más que una reacción *liberal* contra la política conservadora de la Junta Grande “fue una reacción de la capital contra el predominio provinciano de la Junta, por lo cual fue acogido auspiciosamente en Buenos Aires y con desconfianza en el interior”.<sup>92</sup>

92 PALACIO, Ernesto, *op. cit.*, p. 174.

La Junta Conservadora, como órgano de representación territorial, el 22 de octubre, aprobó el Reglamento de División de Poderes por el cual limitaba el poder del Triunvirato. En la Introducción se dejaba en claro la importancia de la representación territorial al sostener “que para que una Autoridad sea lejitima entre las ciudades de nuestra confederación política debe nacer del seno de ellas mismas, y ser una obra de sus propias manos” –y continúa– “Asi lo comprendieron estas propias ciudades, cuando revalidando por una acto de ratihabición tácita el gobierno establecido en esta capital, mandaron sus diputados para que tomasen aquella porción de autoridad que les correspondía como miembros de la asociación”.<sup>93</sup>

Asimismo, en su artículo IV disponía que era asunto privativo de la Junta todo lo relacionado con la declaración de la guerra, la paz, la tregua, tratados de límites, de comercio, nuevos impuestos, creación de tribunales, o empleos desconocidos en la administración actual, y el nombramiento de individuos del Poder Ejecutivo en caso de muerte, o renuncia de los que lo componen. También impedía que el Poder Ejecutivo (Triunvirato) interviniera en las decisiones del Poder Judicial.

En su artículo IX disponía que:

El Poder Ejecutivo no podrá tener arrestado á ningún individuo, en ningún caso, mas que 48 horas, dentro de cuyo término deberá remitirlo al juez competente, con lo que se hubiese obrado. La infracción de este artículo se considerará como un atentado contra la libertad de los ciudadanos, y cualquiera en este caso podrá elevar su queja á la Junta Conservadora.<sup>94</sup>

En igual sentido, en su artículo XIII señalaba que “el Poder Ejecutivo será responsable á la Junta Conservadora de su conducta pública”.<sup>95</sup>

93 SAN MARTINO de DROMI, María Laura, *Documentos constitucionales argentinos, op. cit.*, pp. 1901 y 1902.

94 *Ibid.*, p. 1906.

95 *Ibid.*, p. 1907.

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

Por último, la Junta Conservadora se reservaba el derecho de explicar las dudas que pudieran ocasionarse en la observancia y ejecución del Reglamento.

En definitiva, este Reglamento es la primera Constitución del pueblo argentino, pero como el Triunvirato no lo encontró de su agrado, su secretario, Bernardino Rivadavia, lo puso a consulta del Cabildo de Buenos Aires, que emitió un dictamen de rechazo.

En su reemplazo, el 22 de noviembre, el Triunvirato dictó el Estatuto Provisional del Gobierno Superior de las Provincias Unidas del Río de la Plata. En su extenso Preámbulo señalaba que el Cabildo de Buenos Aires era el que debía concentrar el poder para salvar a la patria. En lo que respecta a los pueblos del Interior, solo intervenían en la elección de los miembros del Gobierno, por medio de su actuación en una asamblea integrada por una gran mayoría de representantes de Buenos Aires y un pequeño número del resto de las provincias.

Obliga a convocar un Congreso de las Provincias Unidas cuando lo permitan las circunstancias. Es decir, el rechazo del Reglamento y la promulgación del Estatuto significaron “la disolución lisa y llana de la representación nacional”.<sup>96</sup>

Finalmente, el 16 de diciembre de 1811, el Triunvirato decretó la supresión de la Junta Conservadora.

### **3.7. El Proyecto de Constitución Provisoria de 1811**

Durante el año 1811 se elaboró un proyecto de Constitución Provisoria cuya autoría y fecha exacta se desconocen.<sup>97</sup>

En su primer artículo indicaba que el poder soberano legislativo reside en el pueblo, y no puede ser cedido o usurpado por nadie. Sin embargo, reconocía que el Poder Ejecutivo pertenece “al monarca el Señor Don Fernando 7º, y durante su Cautiverio á la Junta Superior Guvernativa de las Provincias del Río de la Plata”.<sup>98</sup>

96 PALACIO, Ernesto, *op. cit.*, p. 178.

97 El Proyecto se encuentra en el Archivo General de la Nación, Sección Documentos Escritos, Sala X, 5-2-2. Fue descubierto en 1955.

98 SAN MARTINO de DROMI, María Laura, *Documentos constitucionales argentinos, op. cit.*, p. 1925.

El Gobierno Superior Ejecutivo estaba integrado por cinco miembros que durarían en el cargo tres años.

Señalaba que los miembros de la Junta debían prestar juramento de ser fieles al pueblo compuesto por todas las provincias. En igual sentido, en su artículo 5º establecía que el pueblo de Buenos Aires se reservaba la facultad de remover con justa causa por sí, y a nombre de las demás provincias, a los miembros de la Junta.

Señalaba que para declarar la guerra y hacer la paz con potencias extranjeras se necesitaba el consentimiento de las provincias, pero “si hubiere urgencia la decretará el Superior Gobierno, con la anuencia de Buenos Ayres, que para este apretado lance tendrá la comisión de todas las Provincias”.<sup>99</sup>

Consideraba que los diputados no eran representantes del pueblo sino simples comisarios que dependían forzosa y enteramente de la voluntad de sus pueblos, y estaban sujetos, como los demás ciudadanos, al Superior Gobierno.

Creaba juntas provinciales con similares facultades a la Junta Superior y establecía la creación de *tribunados* en las provincias, que tendrían a su cargo el Poder Judicial.

En definitiva, el Proyecto diseñaba un sistema constitucional monárquico en el que, si bien el Poder Legislativo residía en el pueblo –entendido este como Nación–, tenía pocas facultades, dado que el proyecto negaba la posibilidad de que el Poder Legislativo funcionara mediante una forma representativa de gobierno. La intervención de las provincias en las decisiones del gobierno central era nula.

### **3.8. La Asamblea de 1812**

El artículo 1º del Estatuto Provisional del Gobierno Superior de las Provincias Unidas del Río de la Plata establecía que para la elección de los miembros del Triunvirato debía crearse una Asamblea, pero dejaba librada al gobierno la reglamentación de la forma, modo y orden de la elección.

99 *Ibid.*, p. 1928.

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

El 19 de febrero de 1812, el Triunvirato reglamentó la forma de elección, composición y actividad de la futura Asamblea General. El Reglamento, cuya redacción se atribuye a Rivadavia, disponía que la Asamblea se compondría del Ayuntamiento de Buenos Aires, los apoderados de las ciudades de las Provincias Unidas y cien ciudadanos, que se elegirían entre los de la ciudad de Buenos Aires y los de otros pueblos de las provincias que se hallasen en la ciudad capital, aunque fuera de paso. De este modo, el procedimiento de integración a la Asamblea establecía una notable desproporción entre porteños y provincianos. Además, disponía que el nombramiento del presidente quedaba a cargo del Ayuntamiento de Buenos Aires.

Por otra parte, de acuerdo al artículo 7°, solo el gobierno podía convocar la Asamblea, que no era una corporación permanente, sino que solo trataría los temas para los cuales había sido convocada, y no podría sesionar por más de ochos días, a no ser que el gobierno juzgara conveniente prorrogarla. Es decir, el objetivo del Triunvirato era establecer un organismo totalmente dependiente del gobierno central.

La Asamblea se inauguró el 4 de abril y el 6 se declaró autoridad suprema sobre toda otra constituida en las Provincias Unidas del Río de la Plata; por esta razón, ese mismo día, el Triunvirato la declaró nula, ilegal y atentatoria contra los derechos soberanos de los pueblos, del Gobierno y del Estatuto Provisional. La disolución de la Asamblea General fue el factor desencadenante del descontento popular que culminó con la Revolución por la que se depuso al Primer Triunvirato.

### **3.9. La Asamblea del Año XIII**

El 8 de octubre se produjo una revolución que puso fin al Primer Triunvirato, y en su lugar creó el Segundo, integrado por Juan José Paso, Nicolás Rodríguez Peña y Antonio Álvarez Jonte. Este nuevo Triunvirato, el 24 de octubre de 1812, convocó a una Asamblea General Constituyente con el objetivo de declarar la independencia y organizar jurídicamente el Estado bajo una Constitución.

El Decreto establecía que los diputados electos debían asistir munidos de instrucciones “conducentes al interés general y al bien y felicidad

común y territorial” (art. 9)<sup>100</sup> extendidas por los electores. El mandato expreso es un claro ejemplo de la identidad territorial de los pueblos con sus respectivas ciudades o villas; sin embargo, deliberadamente, se había establecido que no era forzoso que los diputados fuesen oriundos de la provincia que representaban. Es quizás esta fatal contradicción, como veremos más adelante, la que impidió que la Asamblea General Constituyente lograra su objetivo.

La Asamblea del Año XIII es un hito importante dentro del esquema constitucional argentino, porque “las ideas que en ella se debatieron y las leyes que de su seno surgieron otorgaron justa perennidad a su obra”.<sup>101</sup>

Sin perjuicio de ello, y como bien señala José María Rosas, la Asamblea del año XIII fue, en definitiva, la asamblea que no declaró la independencia.<sup>102</sup>

### 3.10. Las Instrucciones y el Federalismo

Más allá de que los diputados no debían ser oriundos de las provincias que representaban, las Instrucciones a los representantes del Interior exaltaban la voluntad localista y autonómica de las provincias frente a la concentración del poder por parte de la ciudad de Buenos Aires.

En este sentido, en las nueve Instrucciones conocidas –Banda Oriental, Jujuy, Córdoba, Tucumán, Buenos Aires, San Luis, Potosí, Santo Domingo de Soriano y Montevideo– se advierte la identidad que existe entre los pueblos del Interior y su territorio. Por ejemplo, los diputados por Jujuy tenían expresas instrucciones para que la Constitución a sancionarse contemplara el derecho de las provincias a darse sus propios gobernantes e instituciones, en igualdad e independencia, prohibiendo al Poder Ejecutivo Nacional designarlos.

Las de Tucumán, en un acto por demás federal, exigían que la Asamblea se llevara a cabo fuera de la ciudad de Buenos Aires, y en su artículo 8° disponía que “para formar la Constitución provisional se tenga presente

100 *Ibid.*, p. 2014.

101 LÓPEZ ROSAS, José Rafael, *op. cit.*, p. 151.

102 ROSA, José María, *op. cit.*, Tomo III, p. 16.

la de Norte América, para ver si con algunas modificaciones es adaptable a nuestra situación local y política”.<sup>103</sup> Es decir, según el pueblo tucumano, la organización nacional debía establecerse bajo un régimen federal.

Las instrucciones de Potosí también tenían un profundo sentido localista, no solo porque en su artículo 3º disponían que la Constitución debía ser expresamente federal, sino porque sostenían la revisión de la Constitución por parte de los cabildos de los pueblos, así como también la de las leyes que hubiera dado la Asamblea sin la participación de los diputados de aquellas provincias del norte. Por lo tanto, exigían la participación política de los gobiernos locales en la conformación de la voluntad nacional, estableciendo una suerte de derecho de nulificación de toda norma que se hubiese resuelto sin su participación.

Las Instrucciones de la Banda Oriental, más conocidas como las Instrucciones de Artigas, ordenaban a sus diputados que no admitieran otro sistema de gobierno que el de la Confederación para el pacto recíproco con las provincias que formaran el Estado. También establecía lo que puede llegar a ser un remoto antecedente del artículo 126 de la actual Constitución Nacional, dado que disponía que “el Gobierno Supremo entenderá solamente en los negocios generales del Estado. El resto es peculiar al gobierno de cada provincia”.<sup>104</sup>

Además, exigía como condición *sine qua non* que el Gobierno Supremo debía residir fuera de la ciudad de Buenos Aires. Lo importante de las Instrucciones de Artigas, con independencia de su originalidad y de cuáles fueron sus antecedentes, es el impacto que causaron en los pueblos del Interior, fundamentalmente en el Litoral.<sup>105</sup> Lo trascendente de las Instrucciones de la Banda Oriental es que lograron que la cuestión sobre la participación de las provincias en la formación de la voluntad nacional y la autonomía local dejase de ser una discusión doctrinaria, perteneciente a unos pocos, y pasara a ser una discusión

103 LÓPEZ ROSAS, José Rafael, *op. cit.*, p. 174.

104 ROSA, José María, *op. cit.*, Tomo III, p. 61.

105 Al menos hay tres versiones. La de Clemente Fregerio de veinte artículos, la de los electores de Soriano de quince artículos y la transcripción hecha por el cabildo de Santa Fe de 21 instrucciones.

central, perteneciente a todos los habitantes del territorio de las Provincias Unidas del Río de la Plata.

### **3.11. Los proyectos constitucionales**

La Asamblea del año XIII fue convocada para declarar la independencia y dictar una Constitución, sin embargo, ninguno de los cuatro proyectos elevados para su tratamiento llegó a concretarse. Pese a ello, son un antecedente fundamental de nuestro derecho patrio, que establece las sutiles diferencias entre el federalismo norteamericano y el nuestro.

Los cuatro proyectos son: el Proyecto de la Sociedad Patriótica, el Proyecto de la Comisión Oficial, el Proyecto de la Comisión Interna y el Proyecto Federal.

#### **Proyecto de la Sociedad Patriótica**

Fue encomendado por el Triunvirato, el 2 de noviembre de 1812, a la Sociedad Patriótica. A tal efecto, se designó una Comisión encargada de su redacción, compuesta por Bernardo Monteagudo, Juan Larrea, Francisco José Planes, Tomás Valle y Cosme Argerich, quien fue reemplazado posteriormente y tras su renuncia por Antonio Sáenz.

El Proyecto consta de doscientos trece artículos y está inspirado en la Constitución francesa de 1795 y en la norteamericana de 1787.

En su artículo 1º reconoce la importancia de las provincias en la formación del Estado nacional al establecer que las “provincias de la América del Sud se han unido con las del Río de la Plata y estas, se hallan congregadas en un Acto solemne de Asociación general por medio de sus legítimos Representantes”.<sup>106</sup> Asimismo, en el Capítulo 6 señala que las Provincias Unidas forman un Estado indivisible, cuyo poder se reparte en tres: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

Dispone un complejo sistema electoral indirecto mediante la creación de colegios electorales –asambleas electorales– elegidos por asambleas primarias.

106 SAN MARTINO de DROMI, María Laura, *Documentos constitucionales argentinos, op. cit.*, p. 2118.



Las asambleas electorales tendrían la función de elegir a los diputados de la Cámara de Representantes, a los senadores y al presidente y al vicepresidente.

El Poder Legislativo será bicameral y estará compuesto por una Cámara de Diputados y otra de Senadores. Establece en su artículo 78 que el Congreso debe residir en una ciudad que no sea cabeza de ninguna provincia, que debe estar en un centro igualmente distante de los extremos del Estado, a fin de que el Gobierno pueda comunicar su acción a todas partes.

Diseña un Poder Legislativo de *cámara y media*, ya que la Cámara de Representantes es la Cámara de Origen y el Senado es una cámara revisora que puede aprobar o rechazar por simple mayoría de sufragios un proyecto de ley, a punto tal que “si el Senado objecciona por dos veces la remisión de un mismo proyecto que le hubiere remitido la Cámara de Representantes, no se le bolvera a embiar en aquel mismo periodo del Congreso”.<sup>107</sup>

La Cámara de Representantes representa al pueblo y la Cámara de Senadores, a las provincias. En este sentido, el artículo 108 disponía que la Cámara de Senadores estaba compuesta por dos senadores por provincia, que duraban en el cargo seis años, renovándose por tercios cada dos años, pero no era necesario que fueran oriundos de la provincia para la cual hubieran sido electos.

Tendría entre sus facultades la de juzgar a los funcionarios acusados por la Cámara de Representantes, la de prestar su consentimiento para nombrar los oficiales del Ejército y de la Armada e “intervención, y sufragio en los negocios graves del Gobierno y ser llamado a las deleveraciones [*sic*] mas arduas”.<sup>108</sup>

Presta consentimiento al Poder Ejecutivo para que alcance la tregua y realice tratados de paz, de alianza y de comercio con las naciones, como así también para nombrar embajadores y cónsules.

El Proyecto también establece que el Senado debe vigilar que ningún ciudadano sea desterrado o confinado sin antes pasar por un juicio de jurados.

107 *Ibid.*, p. 2127.

108 *Ibid.*, p. 2131.

El Poder Ejecutivo necesitaba el consentimiento del Senado para expedir decretos que no permitieran tardanza o cuya pronta publicación fuese muy importante para la incolumidad del Estado, y debía informar al Senado, bajo grave responsabilidad, sobre las misiones de embajadores extranjeros en territorio nacional.

Las provincias, de acuerdo al proyecto, serían gobernadas por un prefecto nombrado por el presidente del Poder Ejecutivo Nacional, que debería hacer cumplir las órdenes que este último le comunicara.

La imposición de tributos o contribuciones provinciales y la designación de jueces provinciales estarían a cargo del Congreso Nacional.

Se puede advertir que la autonomía provincial está severamente limitada, al no poder elegir a sus autoridades, administrar sus instituciones ni establecer su sistema tributario. Como contrapartida, las provincias participan de la formación de la voluntad nacional por medio de la Cámara de Senadores, cuyos miembros poseen el mandato más largo establecido en la Constitución y presta el consentimiento a decisiones fundamentales del Poder Ejecutivo.

### **Proyecto de la Comisión Oficial**

En el mes de noviembre de 1812, el Triunvirato designó una Comisión a la que le encargó la redacción de un proyecto de Constitución. Estaba integrada por Valentín Gómez, Manuel José García, Pedro J. Agrelo, Pedro Semellera, Nicolás Herrera, Hipólito Vieytes y José Luis Chorroarín, quien fue reemplazado, tras su renuncia, por Gervasio Antonio de Posadas.

El proyecto estaba inspirado fundamentalmente en la Constitución de Cádiz de 1812 pero, como sostienen García Mansilla y Ramírez Calvo, “la organización de los poderes es decididamente de tipo norteamericana”.<sup>109</sup>

Contenía veintidós capítulos con la particularidad de que la enumeración de los artículos comienza y finaliza en cada uno de ellos.

109 GARCÍA, Manuel José, MANSILLA, Ricardo, *op. cit.*, p. 65.

En su Capítulo 2 disponía que el territorio de la República comprende a las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Salta, Potosí, Charcas, Cochabamba, La Paz, la del Cuyo y Banda Oriental y la del Paraguay.

Establecía la división poderes en tres: el Ejecutivo, a cargo de un Directorio; el Legislativo, a cargo del Congreso; y el Judicial, a cargo de una Corte Suprema de Justicia.

Al igual que el proyecto anterior, establecía un sistema electoral indirecto por medio de asambleas primarias, electorales de partido y comunales de provincia. Es importante señalar que la Constitución preveía que antes de realizar las elecciones, los electores debían participar de una “misa solemne al Espíritu Santo”.

El Poder Legislativo residía en el Congreso de la Nación, compuesto por una Cámara de Representantes y una Cámara de Senadores.

En la adición al Capítulo 14 establecía que era facultad del Congreso “determinar el lugar de sus sesiones, y en el que haya de establecerse la silla del gobierno, el cual ha de ser precisamente fuera de Buenos Aires”.<sup>110</sup>

La Cámara de Representantes representaba al pueblo y estaba compuesta de ciudadanos elegidos por las asambleas electorales de las provincias, a razón de un diputado por cada veinticinco mil habitantes, que durarían en sus cargos dos años. La Cámara de Senadores, por un senador por provincia, que duraba en el mandato seis años, siendo requisito *sine qua non* haber nacido o ser vecino de la provincia para la que fuera elegido.

El Senado tenía poder para procesar a los funcionarios acusados por la Cámara de Representantes (Capítulo 10, art. 1), como así también para revisar los reglamentos que formase el Poder Ejecutivo y los demás funcionarios para la mejor administración (Capítulo 10, art. 4), pero no podía suspenderlos ni desaprobarlos sino en caso de ser contrarios a algún artículo de la Constitución (Capítulo 10, art. 5). También debía prestar consentimiento a los nombramientos que realizara el Directorio (miembros del Consejo de Estado, los embajadores y cónsules, los jueces criminales

110 SAN MARTINO de DROMI, María Laura, *Documentos constitucionales argentinos, op. cit.*, p. 2105.

y civiles, los fiscales, los agentes subalternos de la administración) y a sus políticas de relaciones exteriores.

Cualquier miembro del Poder Legislativo podía presentar proyectos de ley, sin embargo, en materia de imposición de contribuciones era Cámara de Origen la de Representantes, pudiendo el Senado aprobarlo o rechazarlo, mas no modificarlo.

Disponía que el Congreso se reuniría solo una vez al año, durando las sesiones ordinarias tres meses. Le correspondía la elección de un Directorio compuesto por tres individuos elegidos por seis años y que se renovarían por tercios cada dos años.

La declaración de guerra, los tratados de paz, las alianzas o comercios con naciones extranjeras debían ser propuestos, discutidos, decretados y promulgados como leyes.

El Proyecto –al igual que la Constitución de Cádiz de 1812– creaba un Consejo de Estado compuesto por diez individuos, uno por cada provincia, debiendo haber entre sus miembros dos eclesiásticos, tres militares y cinco ciudadanos. La función principal del Consejo era asesorar al Directorio en todos los asuntos graves de gobierno, y prestar su consentimiento a los proyectos de ley.

Es decir, las provincias participaban del gobierno nacional no solo por medio del Senado, sino también por medio del Consejo de Estado; sin embargo, el proyecto nada dice para el caso en que el Directorio tomase una decisión contraria al dictamen elevado por el Consejo de Estado.

Pese a la creación del Consejo de Estado, en honor a la verdad, la participación de las provincias era casi nula, a punto tal que se dedicaba un Capítulo a los Ayuntamientos, pero no a las provincias. Además, el Directorio podía suspender a los gobernadores. Por lo tanto, según este Proyecto, las provincias eran solamente una descentralización administrativa del Directorio, independientemente del rol del Senado y del Consejo de Estado.

### **Proyecto de la Comisión Interna**

El tercer proyecto fue una suerte de síntesis de los dos anteriores, que habían sido remitidos al Ejecutivo y entregados por este a la Asamblea que, a su vez, los había remitido a la Comisión permanente, a la que le había encomendado el estudio del Proyecto de Constitución.

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

Esta Comisión, formada por Gómez, Valle, Vidal, Anchoris y López, elaboró un proyecto que cuenta con ciento ochenta y siete artículos, de los cuales trece fueron recogidos del Proyecto de la Sociedad Patriótica y ochenta de la Comisión Oficial, aunque en este último caso con modificaciones.

López Rosas señala que este Proyecto tiene influencias de la Constitución norteamericana de 1787 y de la venezolana.<sup>111</sup>

La introducción era una “Declaración de los derechos y de los deberes del hombre en sociedad”.

En su artículo 1 establecía que las Provincias Unidas del Río de la Plata eran un Estado libre e independiente.

Como las anteriores, establecía un sistema electoral compuesto por tres asambleas electorales (originarias, electoras de partido y generales de provincia).

También en la Sesión 4<sup>a</sup> disponía que era requisito para obtener empleo público la idoneidad, fijando el alcance del término.

Establecía un Poder Ejecutivo a cargo de un Directorio Ejecutivo compuesto por tres miembros, un Poder Legislativo a cargo del Cuerpo Legislativo y un Poder Judicial a cargo de un Supremo Tribunal de Justicia.

El Cuerpo Legislativo estaba compuesto por dos Salas, la del Senado y la de Representantes. Los Representantes se renovaban íntegramente cada dos años y los Senadores en el mismo término por terceras partes, no pudiendo ser reelectos sino después de cuatro años de su cesación en el cargo.

En el artículo 182, el Proyecto disponía que “en los lugares donde tengan sus sesiones el Cuerpo de la Legislativo, ni á dos leguas de distancia podrá existir Cuerpo de Tropas sin su consentimiento”.<sup>112</sup>

Fijaba el número de diputados en forma proporcional a la población de cada provincia, a razón de un diputado por cada doscientos cincuenta habitantes. El Senado, en cambio, estaba integrado por un senador por provincia.

111 LÓPEZ ROSAS, José Rafael, *op. cit.*, p. 159.

112 SAN MARTINO de DROMI, María Laura, *Documentos constitucionales argentinos, op. cit.*, p. 2088.

La Cámara de Representantes tenía como funciones exclusivas la de formar proyectos de ley sobre contribuciones, subsidios y cualquier impuesto; también le correspondía examinar, aprobar y publicar las cuentas de gasto anual de los fondos del Estado.

Al Senado le correspondía suspender los reglamentos que expidiera el Directorio ejecutivo para la ejecución de leyes, y proponer todas las judicaturas.

Sin perjuicio de las excepciones indicadas anteriormente, cualquier miembro del cuerpo legislativo podía formular proyectos de ley.

Al igual que el Proyecto Oficial posee un Capítulo dedicado a los Ayuntamientos.

En resumen, se puede decir que este Proyecto limita aún más la participación de las provincias en la formación de la voluntad nacional. De hecho, reduce significativamente las facultades del Poder Legislativo, otorgándole mayor poder al Ejecutivo, a tal punto que el Directorio es el órgano con mayor duración en el mandato (seis años).

### **Proyecto Federal**

Se presentó otro proyecto denominado “Artículos de Confederación y perpetua unión entre las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Corrientes, Paraguay, Banda Oriental del Uruguay, Córdoba, Tucumán, etcétera”. Si bien no se sabe con certeza quién lo redactó, Demicheli señala que habría sido preparado por los diputados de la Banda Oriental, inspirados por las ideas de Artigas, correspondiendo la rúbrica a Felipe Santiago Cardoso.<sup>113</sup>

El texto está tomado al pie de la letra de los artículos de la Confederación y Perpetua Unión de los Estados Unidos de 1778, con algunas definiciones extraídas de las constituciones norteamericanas de 1787, la de Virginia, la de Filadelfia, y la de Massachusetts.

Como sostiene Alberto Bianchi, el Proyecto es “rudimentario y sin un buen orden legislativo”,<sup>114</sup> de hecho, no contiene disposiciones relativas al Poder Judicial.

113 DEMICHELI, Alberto, *Formación constitucional rioplatense*, Montevideo, Depalma, 1955, p. 177.

114 BIANCHI, Alberto B., *op. cit.*, p. 72.

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

Contiene sesenta y cuatro artículos; en el primero señala que el nombre de la nación es Provincias Unidas de la América del Sud.

Aunque se lo denomina Proyecto Federal, hace más referencias al sistema confederado que al federal, ya que en su primer artículo utilizaba el término confederación y en el segundo aclaraba que cada provincia “tiene su soberanía, libertad, ó independenciam, y todo poder, jurisdicción, y derecho; que no és delegado expresamente por esta confederación á las Provincias Unidas juntas en Congreso”.<sup>115</sup>

En igual sentido, en el tercero señalaba que las provincias “entran separadamente en una firme liga de amistad con cada una de las otras para su defensa común, la seguridad de su libertad, y para su mutua y general felicidad”.<sup>116</sup>

El Proyecto diseñaba un Poder Legislativo a cargo de un Congreso de las Provincias Unidas, compuesto por Senado y una Sala de Representantes. Los Representantes duraban en sus cargos dos años y eran electos a razón de uno por cada veinte mil personas, pero cada provincia tenía derecho al menos a uno.

El Senado estaba compuesto de dos senadores por provincia elegidos “por dos ó tres años”.<sup>117</sup> El proyecto exigía que el Senador fuera habitante de la provincia por la que sería elegido.

De acuerdo al artículo 25, para la creación de un impuesto, la Cámara de Origen era la de Representantes, pero a diferencia del Proyecto Oficial, la Cámara de Senadores podía realizar modificaciones al proyecto como en cualquier otro proyecto de ley.

Este Proyecto dedicaba doce artículos para establecer el alcance de la soberanía provincial, de manera que no se afectasen los derechos de cada una de ellas. Ponía en la Nación, y en especial en el Congreso, la responsabilidad de velar por el respeto de las soberanías provinciales. A tal efecto, en su artículo 36, disponía que el Congreso era el último resorte para apelaciones

115 SAN MARTINO de DROMI, María Laura, *Documentos constitucionales argentinos, op. cit.*, p. 2142.

116 *Ibid.*, p. 2142.

117 *Ibid.*, p. 2143.

en todas las disputas, y diferencias que subsistieran o pudieran suscitarse entre dos o más provincias, en relación a límites, jurisdicción.

Eliminaba las aduanas internas y disponía que ninguna provincia, sin el consentimiento del Poder Legislativo, podía fijar impuestos o derechos de importación y exportación.

El Poder Ejecutivo estaba a cargo de un presidente que duraría en el cargo dos años, y no podría ser reelecto.

En su artículo 52 establecía que “los poderes no delegados a las Provincias unidas por la constitución, ni prohibidos por ella á las Provincias, serán reservados a las Provincias, ó al Pueblo respectivamente”.<sup>118</sup>

El artículo 60 observaba que la Nación no podía hacer nada que perjudicase alguna pretensión de alguna provincia en particular.

Finalmente, observaba que cada provincia debía dictar una Constitución y, a tal efecto y bajo el título de “Puntos Principales de la Constitución Provincial”,<sup>119</sup> indicaba que el poder residía en pueblo y este lo delegaba al Poder Ejecutivo, Judicial y Legislativo.

Como se puede advertir, el Proyecto no es más que una recopilación de artículos sueltos; sin embargo, no deja de ser un antecedente vital para nuestra futura consolidación como Estado. En este sentido, sin establecer facultades exclusivas a la Cámara de Senadores y sin manifestar en forma expresa que las provincias participan en la formación de la voluntad del Estado Nacional, establece un sistema de frenos y contrafrenos constitucionales para las provincias entre sí y para las relaciones entre estas y el Estado Nacional, de modo tal que ninguna puede tomar una decisión que pueda afectar a la otra; en tal sentido, señala que ninguna decisión nacional puede afectar a una provincia en particular, es decir, toda decisión debe ser consensuada por la totalidad de las provincias. No obstante, dicho principio no hace más que indicar que el Proyecto no pretende incorporar un sistema federal en las Provincias Unidas sino un sistema confederado, más allá de que no establece el derecho de secesión ni el de nulificación.

118 *Ibid.*, p. 2153.

119 *Ibid.*, p. 2156.



### **El Proyecto Monárquico**

La Asamblea Constituyente del Año XIII resolvió entrar en relaciones diplomáticas con España, Inglaterra y Portugal; para ello envió como comisionados a Bernardino Rivadavia, Manuel de Sarratea, Manuel García y Manuel Belgrano. A raíz de estas negociaciones diplomáticas, los comisionados se reunieron con Carlos IV, que sugirió la posibilidad de crear una monarquía constitucional en el territorio de lo que actualmente son Argentina, Chile, Perú, Uruguay y Paraguay, coronando como monarca al Infante Francisco de Paula. La propuesta causó buena impresión a los comisionados argentinos, a punto tal que, en 1815, presentaron a Carlos IV un proyecto de Constitución monárquica, que contaba con una extensa exposición de motivos y trece artículos.

En su primer artículo indicaba que el nuevo Estado se denominaría Reino Unido del Río de la Plata, Perú y Chile. En los siguientes establecía el sistema de sucesión monárquico y del linaje nobiliario.

Creaba un Poder Ejecutivo a cargo del Rey, un Poder Judicial a cargo de una Alta Sala nombrada por el Rey, y un Poder Legislativo integrado por el Rey, la Nobleza y la Representación del Común.

En este sentido, el Poder Legislativo tendría una Alta Sala integrada por la nobleza y miembros del clero; y una segunda Sala se compondría de Diputados de los Pueblos. Tanto el Rey como los miembros de las Cámaras podían proponer proyectos de ley.

Como se puede apreciar, este Proyecto no solo no contemplaba la autonomía provincial, sino que establecía un sistema centralista netamente digitado por la nobleza. Sin embargo, y pese al franco repudio que merecieron estas negociaciones por parte de las provincias y de Buenos Aires, las tentativas monárquicas continuaron en el Congreso de 1816 y se prolongaron hasta la caída del Directorio.

Justamente por estas ideas-fuerza inspiradas por el centralismo porteño es que López Rosas sostiene que “el alzamiento del caudillaje anárquico, de la barbarie provinciana, salvó el destino de la Revolución de Mayo, poniendo al margen de su marcha estos desgraciados intentos de monarquía o de dominación extranjera”.<sup>120</sup>

120 LÓPEZ ROSAS, José Rafael, *op. cit.*, p. 186.

### **3.12. El Estatuto Provisorio de 1815**

Frente a los intentos centralistas porteños las provincias del Litoral, lideradas por Artigas, comenzaron a oponer resistencia. Esta disconformidad, los conflictos bélicos, las relaciones internacionales y las distintas posiciones imperantes en la ciudad de Buenos Aires, poco a poco, fueron erosionando el poder del Directorio de Alvear, que finalmente se vio forzado a renunciar, asumiendo en su lugar Viamonte, quien junto con el Cabildo de Buenos Aires tomaron posesión del poder y disolvieron la Asamblea Constituyente del Año XIII.

El 18 de abril de 1815 dictaron un bando por el cual llamaban al pueblo de la ciudad de Buenos Aires a votar a doce electores, con el objetivo de elegir la forma de gobierno que regiría a las Provincias Unidas del Río de la Plata hasta que se convocara a un Congreso General de las Provincias.

Al disolver la Asamblea –que hacía las veces de Poder Legislativo– nombraban una Junta de Observación con el objeto de dictar un Estatuto Provisional para el régimen y gobierno del Estado. Es decir, el Cabildo porteño volvía a quitarles a las provincias su derecho a la participación en las decisiones políticas de la Nación.

Los doce electores votados se reunieron el 20 de abril para tratar la forma de gobierno, resolvieron mantener el sistema directorial y eligieron como Director de Estado a Rondeau y como Director de Estado interino a Álvarez Thomas. Al día siguiente eligieron a los miembros de la Junta de Observación, que quedó integrada por Pedro Medrano, Esteban Gascón, Mariano Serrano, Antonio Sáenz y Tomás de Anchorena.

Esta Junta, el 5 de mayo de 1815, dictó el Estatuto Provisional para la dirección y administración del Estado. En su primer artículo reconocía a todos los habitantes del Estado el derecho a la vida, a la honra, a la libertad, a la igualdad, a la propiedad y a la seguridad.

Además, dedicaba una sección exclusiva al Ejército y la Armada, con la particularidad de que creaba las milicias cívicas, por lo cual los habitantes eran soldados cívicos.

El sistema electoral elegido era el indirecto, por asambleas primarias y electorales.

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

El Poder Ejecutivo quedaba a cargo del Director del Estado; el Poder Judicial, de un Tribunal de recursos extraordinarios de segunda suplicación, nulidad e injusticia notoria; y el Poder Legislativo, a cargo a de la Junta de Observación.

Establecía un Estatuto Provisional de la Junta de Observación, compuesta por cinco miembros, cuyas funciones eran velar por el cumplimiento del Estatuto Provisional y crear nuevos Estatutos o Reglamentos, sujetos a revisión del Supremo Director y del Cabildo de Buenos Aires.

Disponía que las provincias podían elegir a sus gobernadores; sin embargo, sus funciones eran meramente administrativas.

En la Sección Tercera, Capítulo I, artículo XXX, establecía que el Supremo Director debía invitar a todas las ciudades y villas de las provincias para el pronto nombramiento de diputados, para conformar una Asamblea Constituyente en la ciudad de Tucumán.

El Estatuto es casi una copia de la Constitución de Cádiz de 1812 y solo rigió como Constitución en Buenos Aires y Tucumán, dado que por sus características centralistas fue rechazado por las provincias del Interior. Sin embargo, y más allá de que excede los límites del presente trabajo, es importante porque muchos de sus principios dogmáticos fueron incorporados en la Constitución de 1853.

### **3.13. La Liga Federal, el Congreso de Tucumán y la Declaración de la Independencia**

El rechazo del Estatuto por parte de las provincias del Interior se debe, entre otras cosas, al impacto que causó en lo profundo del territorio la doctrina de Artigas, en particular, a través de la creación de la Liga Federal o Liga de los Pueblos Libres que, frente a la vacilante política del Directorio y los proyectos monárquicos, representó la voluntad irrevocable de los pueblos litorales de sostener los principios de la federación.

El Estatuto Provisional estaba sujeto a la ratificación de todas las provincias. Por ese motivo, Artigas convocó a los miembros de la Liga de los Pueblos Libres al Congreso de Oriente o de Arroyo de la China –al cual enviaron diputados las provincias de Misiones, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes y la Banda Oriental– para discutir cuál iba a ser la res-

puesta de las provincias del Litoral. La mayor parte de ellas, a excepción de Córdoba, resolvió no participar del Congreso de Tucumán convocado por el Supremo Director, de acuerdo a lo dispuesto por el Estatuto Provisorio.

El Congreso de Tucumán entró en sesiones el 24 de marzo de 1816, con la asistencia de treinta diputados para representar a Buenos Aires, Córdoba, las provincias de Cuyo y del Noroeste argentino. En la sesión se designó como presidente a Pedro Medrano y como secretarios a Paso y Serrano.

Posteriormente los diputados Serrano, Gascón y Bustamante elaboraron unas Notas de Materias que debían tratarse en las sesiones, entre las que se destacaban las discusiones sobre la declaración de la independencia, la discusión sobre la forma de gobierno, el dictado de una Constitución, la demarcación del territorio y la creación de ciudades y villas, el arreglo del régimen municipal y la revisión de lo hecho por la anterior Asamblea.

De acuerdo a estas Notas, el día 9 de julio de 1816, se proclamó la Declaración de la Independencia señalando que

És voluntad unánime é indubitable de éstas Provincias romper los violentos vínculos qué las ligaban á los Reyes de España, recuperar los derechos de qué fueron despojados, é investirse del alto carácter de una Nación libre é independiente del Rey Fernando Séptimo, sus sucesores y Metrópoli.<sup>121</sup>

Días más tarde, el 19 de julio, a pedido de Medrano, se agregó a la declaración y al extracto citado anteriormente “y de toda otra dominación extranjera”<sup>122</sup> a fin de evitar cualquier tipo de entrega del país a los portugueses o a Inglaterra.

En el Congreso también se trató el tema de la forma de gobierno, por la que estaban en puja el sistema federal y el centralista, apareciendo en tercer lugar una propuesta efectuada por Manuel Belgrano, en una sesión secreta, el 6 julio, por la cual proponía el establecimiento de un régimen constitucional monárquico incaico. Si bien el debate duró varias sesiones, la discusión no tuvo solución debido a los informes provenientes del cam-

121 SAN MARTINO de DROMI, María Laura, *Documentos constitucionales argentinos, op. cit.*, p. 2214.

122 ROSA, José María, *op. cit.*, Tomo III, p. 170.

po de batalla y la necesidad de dictar un Estatuto Provisorio hasta tanto se dictase la Constitución, lo que se concretó el 22 de noviembre de 1816.

Era muy similar a su predecesor, sin embargo, establecía que el Poder Legislativo estaba a cargo del Congreso, y que este cuerpo legisferante era el encargado de designar al Supremo Director, quien solo podía declarar la guerra, celebrar tratados de paz, alianzas, comercios, previa aprobación del Congreso. Tampoco podía imponer contribuciones, empréstitos, ni aumentos en derechos de ningún género, directa o indirectamente, sin previa resolución del Congreso.

Señala en su capítulo final que la Junta de Observación subsistirá, hasta nueva determinación del Congreso, con el encargo de velar por la rigurosa observancia de las disposiciones del Estatuto.

Este Estatuto nunca entró en vigencia en virtud de que Pueyrredón realizó algunas observaciones y solicitó su reelaboración.

Por fin, trasladado ya el Congreso a Buenos Aires, se dictó el Reglamento Provisorio, el 3 de diciembre de 1817, que como única nota saliente suprimía la Junta de Observación y, al igual que el Estatuto de 1815, disponía que los gobernadores fueran elegidos por el Supremo Director, consolidando de esta manera el Poder del Ejecutivo a su cargo.

### **3.14. La Constitución de 1819**

Dictado el Reglamento Provisorio, se nombró una Comisión para elaborar el proyecto de Constitución, integrada por Serrano, Zavaleta, Sánchez de Bustamante, Paso y Sáenz.

El 25 de mayo de 1818, la Comisión elevó el Proyecto para su discusión. Pese a que Pueyrredón se refirió a él en sus discursos del 25 de mayo y del 16 de julio, no se trató en el Congreso hasta el 31 de julio.

El Proyecto tiene como fuentes los antecedentes patrios, la Constitución de los Estados Unidos de 1778, la Constitución Francesa de 1791 y la Constitución de Cádiz de 1812.

El 22 de abril de 1819, el Soberano Congreso General Constituyente sancionó la Constitución de las Provincias Unidas de Sud América. El Proyecto se discutió durante más de nueve meses, pero se le realizaron pocas modificaciones, entre las que se destaca la de la duración del mandato de

los senadores, que en principio era vitalicia y terminó con el establecimiento de un término límite de doce años.

La Constitución de 1819 posee una técnica constitucional casi perfecta, y cuenta con ciento treinta y cinco artículos y un apéndice de doce incisos. La precede un extenso manifiesto del Soberano Congreso Constituyente por el cual se señala la importancia de la sanción de la Constitución.

El texto establecía un Poder Ejecutivo a cargo del Director del Estado, un Poder Judicial a cargo de una Alta Corte de Justicia y un Poder Legislativo a cargo de un Congreso Nacional compuesto por dos cámaras: una de Representantes, y otra de Senadores.

La Cámara de Representantes se integra por diputados elegidos en proporción de uno por cada veinticinco mil habitantes, o fracción de dieciséis mil. La duración en sus cargos es de cuatro años, renovándose por mitades cada bienio. La iniciativa en materia de contribuciones, tasas e impuestos es competencia exclusiva de la Cámara de Diputados.

El Senado estaba compuesto por un senador por cada provincia, tres senadores militares, tres eclesiásticos, un senador por cada Universidad, y el Director del Estado, concluido el tiempo de su gobierno. Es decir, el Senado era netamente aristocrático, perdiendo, en definitiva, la finalidad federalista inspirada por la doctrina norteamericana. Además, los senadores militares eran elegidos por el Director del Estado, de modo tal que la injerencia del Poder Ejecutivo en el Senado era relevante. También le correspondía al Senado juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Representantes, aprobar los tratados internacionales, declarar la paz y guerra, y dar el consentimiento para designar los jueces del Alto Tribunal.

El Director del Estado duraba en el cargo cinco años y tenía la facultad de elevar proyectos de ley a las cámaras.

En el Apéndice disponía un complejo ceremonial aristocrático según el cual el Director debía ser tratado de Soberano Señor y el Congreso, de Alteza Serenísima. Además, los miembros de la Alta Corte debían vestir una toga en las ceremonias y, fuera de este caso, podrían usar un escudo de oro que en el centro tuviera el lema: Justicia.

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

La Constitución de 1819 era netamente conservadora y centralista; sin embargo, fue aprobada por todas las provincias sin reparos, a excepción de las del Litoral, y rigió hasta la caída del Directorio.

#### **4. El nacimiento de las provincias**

Indica Romero:

Para las masas populares, los intereses comarcanos constituyeron los únicos que adquirieron fuerza y realidad, y la idea de la nación –que pesaba tanto sobre los hombres de Buenos Aires– no surgió en su espíritu pese a los insistentes clamores de la capital. Y pronto, cuando apuntó la oposición entre la comarca y Buenos Aires, la nación pareció una mera superestructura creada por esta última para mantener sus privilegios.<sup>123</sup>

Por eso, tanto el Congreso Constituyente como el Supremo Director cesaron en sus funciones con motivo del armisticio celebrado entre Buenos Aires y Ramírez, como consecuencia de la Batalla de Cepeda. Ocurrida el 1 de febrero de 1820, fue consecuencia de una serie de conflictos que debieron afrontar las autoridades nacionales que, lejos de reconocer la realidad federal de las Provincias Unidas del Río de la Plata, intentaron imponer un sistema aristocrático y centralista.

Es importante señalar que la vocación autonómica de las provincias se fue definiendo y acrecentando durante el periodo comprendido entre 1810 y 1834, mientras se erigían como las *provincias fundantes* del Estado Federal Argentino.

Los municipios que vienen desde el régimen colonial se van haciendo provincias:

- En marzo de 1813 se forma la Provincia Oriental.
- El 20 de abril de 1814 Corrientes se declara independiente bajo un sistema federativo. Ese mismo año, el 23 de abril, las provincias de Misiones y Entre Ríos se emancipan del Directorio.

123 ROMERO, José Luis, *op. cit.*, p. 104.

- El 26 de abril de 1815 se emancipa Santa Fe y posteriormente Córdoba, el 5 de enero de 1820.
- La República del Tucumán promulga su Constitución en fecha 24 de septiembre de 1820.
- La Rioja, con motivo de la sublevación de Arequito, depone en enero de 1820 al teniente gobernador, declara rota su sujeción a Córdoba<sup>124</sup> y designa al general Francisco A. Ortiz de Ocampo como gobernador.
- San Juan, el 1 de marzo de 1820, mediante un plebiscito, declara su independencia respecto de la capital de Mendoza.
- San Luis, en un Cabildo Abierto, sustituye al teniente gobernador y al igual que San Juan en fecha 1 de marzo de 1820 elige como gobernador a José Santos Ortiz.
- Santiago del Estero, el 27 de abril de 1821, se separa de la República de Tucumán. Lo mismo hacen, el 25 de agosto de 1821, Catamarca y Salta.
- Mendoza, frente a la desintegración de la Provincia-Intendencia de Cuyo, procede a elegir sus gobernadores.
- Finalmente, la provincia de Jujuy, en 1834, se emancipa, desmembrándose de la de Salta.

Este proceso de consolidación de la identidad provincial se fue institucionalizando por medio de la sanción de constituciones y estatutos provinciales por todas las provincias, a excepción de Mendoza, que no promulgará su Constitución hasta 1854.

En definitiva, estas consolidaciones provinciales son el germen mediante el cual comienzan a exigir, en forma institucional, la participación política en las decisiones del gobierno nacional.

#### **4.1. Las ideas de la época: los caudillos (Artigas, Estanislao López, Bustos)**

Frente a la absorbente autoridad de Buenos Aires, apareció la autoridad de los caudillos, intérpretes de sus pueblos por la afinidad de sus modalidades.

124 SAN MARTINO de DROMI, María Laura, *Intendencias y Provincias en la Historia Argentina*, op. cit., p. 141.



Como sostiene Pacho O'Donell:

... no fueron ángeles ni diablos. Fueron personalidades capaces de encarar el signo de su época: la oposición más o menos organizada de algunas provincias contra la obsesión porteña por enviar ejércitos que las sujetaran, por entronizar príncipes extranjeros, por dictar reglamentos y constituciones cuyo objetivo era fortalecer el privilegio de Buenos Aires y privar a los pueblos de las provincias de alguna justa participación en los beneficios del puerto y su aduana.<sup>125</sup>

Y continúa:

... percibieron con claridad que la cuestión constitucional era un problema tanto económico como político, y que mientras el gobierno central respondiera a los intereses de Buenos Aires, las propuestas provinciales quedarían inevitablemente postergadas, ya que la superioridad de recursos fiscales, financieros y militares del puerto determinaría que su influencia predominase sobre cualquier tipo de nacional.<sup>126</sup>

En definitiva, los caudillos impulsaron el nacimiento de la democracia inorgánica y supieron entender la defensa de los intereses autonómicos, que solo se podía lograr con una adecuada participación del Interior en la formación de la voluntad política y económica de la nación.

Así apareció la figura de José Gervasio de Artigas, el primer defensor de los intereses del Interior; su reacción al centralismo porteño marcó el comienzo de este movimiento; a él se deben la Instrucciones de la Banda Oriental en la Asamblea del Año XIII, la creación de la Liga Federal y el Congreso de Arroyo de China.

Artigas, tomando como base la Constitución norteamericana, fue el primero en bregar para que las provincias pudieran elegir sus propias auto-

125 O'DONNELL, Mario, *Caudillos federales*, Buenos Aires, Norma, 2008, p. 19 y ss.

126 *Ibid.*, p. 19 y ss.

ridades y crear sus propias instituciones, pero era consciente de que solo lo podían lograr mediante un sistema federal en el que pudieran participar en las decisiones centrales del Estado.

Le siguieron otros tantos caudillos a los cuales la extensión de este trabajo no permite tratar, sin embargo, es importante citar a dos de ellos, que de un modo u otro intentaron constitucionalizar la democracia inorgánica.

El primero es Estanislao López, caudillo de Santa Fe, que tuvo el honor de dictar el primer documento constitucional en el ámbito del Derecho Constitucional Público Provincial de la Argentina, el Estatuto Provisorio de 1819. Sostiene Giuliano al respecto que es “la fotografía de un contexto institucional que muestra con realismo y crudeza una manifestación del federalismo genuino, en un país discontinuo y herido insistentemente por sus luchas civiles”.<sup>127</sup>

El Estatuto Provisorio es precedido por lo que se conoce como el *Manifiesto de López* en el que expresa la necesidad de la consolidación de la Nación argentina y declara la importancia de la primacía de la ley sobre el hombre con estas palabras:

El Reglamento que os presento lo substituye; él afirma al hombre en el goce pleno de su libertad y al magistrado en su deber, sin aproximación al despotismo. Su observancia será el fundamento incorruptible de vuestra ventura, y nuestra deferencia el sello de la prosperidad común.<sup>128</sup>

También fueron los diputados de Santa Fe, con el visto bueno de López, quienes, en la Convención Constituyente de 1824, convocada con el propósito de organizar a las Provincias Unidas, defendieron fervorosamente, aunque sin suerte, la autonomía provincial.

Otra participación importante fue la del caudillo federal de Córdoba, Juan Bautista Bustos, quien logró que la provincia de Buenos Aires y la de Santa Fe celebrasen el Tratado de Benegas, que en su artículo II disponía

127 GIULIANO, Diego, *Documentos Constitucionales la Provincia de Santa Fe*, Santa Fe, Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, 2007, Tomo I, P. X.

128 *Ibid.*, p. 6.

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

que las provincias “promoverán eficazmente la reunión del Congreso dentro de dos meses, remitiendo sus Diputados á la ciudad de Córdoba”.<sup>129</sup>

Con motivo de este Congreso Constituyente ordenó a sus representantes la redacción de un Reglamento Provisorio inspirado en la Constitución norteamericana de 1787. El Reglamento dividía el gobierno nacional en tres poderes, un Ejecutivo a cargo de un presidente, un Poder Judicial y un Poder Legislativo unicameral integrado por representantes de las provincias en razón de un representante cada quince mil habitantes.

El texto no dejaba clara la discusión central sobre la forma de gobierno, es decir, si el Estado Nacional debía ser confederado o federado.

Más allá de que el Congreso no se pudo realizar y de que el Estatuto no posee una buena sistematización constitucional, lo importante es destacar el espíritu federal que lo inspira.

Bustos fue también quien impulsó la creación de la Liga de Provincias o de Gobernadores, el 3 de mayo de 1827, integrada por Córdoba, Santiago del Estero, Santa Fe, Corrientes, Entre Ríos, La Rioja, Mendoza, San Juan y San Luis, con el objeto establecer un proyecto de confederación, rechazar la Constitución centralista de 1826 y llamar a una Convención Constituyente en Santa Fe.

## 4.2. El Congreso de 1824

El Tratado del Cuadrilátero, firmado entre las provincias de Santa Fe, Buenos Aires, Entre Ríos y Corrientes, dispuso en su artículo 14 que “si consiguiente á la marcha política que se adopta, alguna de las provincias contratantes creyere después ser llegada la oportunidad de instalarse el congreso general, se harán entre sí las invitaciones correspondientes”.<sup>130</sup>

En tal sentido, Rivadavia envió a la Junta de Representantes un proyecto de ley de convocatoria a un Congreso Nacional Constituyente, que fue sancionado como ley el 27 de febrero de 1824. Posteriormente se estableció que la sede del Congreso sería Buenos Aires.

129 SAN MARTINO de DROMI, María Laura, *Documentos constitucionales argentinos, op. cit.*, p. 1442.

130 *Ibid.*, p. 1464.

Ya en noviembre comenzaron a arribar los diputados a la ciudad porteña, conforme al sistema electoral establecido; sin embargo y como indica Alberto Bianchi,

... la representación proporcional con base en la población, sumada a las dificultades de traslado por la escasez de medios y las distancias a recorrer por caminos inseguros, dieron a Buenos Aires una cantidad de diputados varias veces superior a la de cualquier otra provincia.<sup>131</sup>

El 16 de diciembre de 1824 quedó inaugurado el Congreso General de Representantes de las Provincias Unidas de Sud América.

Como primer acontecimiento relevante, el 22 de diciembre, el diputado por Corrientes, Francisco Acosta, presentó un proyecto donde se establecía un pacto de federación entre las provincias, se declaraba constituyente al Congreso y encomendaba al gobernador de Buenos Aires el Poder Ejecutivo Nacional, facultándolo para representar a las provincias internacionalmente y ejecutar y comunicar todas las resoluciones que expidiera el Congreso, entre otras facultades.

En su artículo 6º disponía que “la constitución que sancionare el Congreso será ofrecida á la consideración de las provincias, y no será promulgada, ni establecida en ellas, hasta que haya sido aceptada”.

El proyecto fue sancionado el 23 de enero de 1825 bajo el título de “Ley Fundamental”. Más tarde, el 21 de junio del mismo año, el Congreso solicitó la opinión de todas las provincias sobre la forma de gobierno que creyeran más conveniente para afianzar el orden, la libertad y la prosperidad nacional.

Establecía que la decisión de las juntas o asambleas representativas provinciales debía ser comunicada al Congreso, que optaría por la forma de gobierno que considerase pertinente, en atención a los intereses nacionales, pudiendo las provincias, con posterioridad a su sanción, aceptarla o no, conforme a lo dispuesto en el artículo 6º de la Ley Fundamental.

131 BIANCHI, Alberto B., *op. cit.*, p. 110.

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

El 6 de febrero de 1826, el Congreso consideró necesaria la instalación de un Poder Ejecutivo Nacional permanente, y estableció su forma de elección. Al día siguiente resultó electo Bernardino Rivadavia.

Como primera medida, Rivadavia remitió un proyecto de ley al Congreso, el 13 de febrero, declarando a la ciudad de Buenos Aires capital de la República, que se sancionó el 4 de marzo de 1826.

Se puede advertir que el Congreso General, inmerso en los conflictos de la élite porteña, no había tratado ningún proyecto constitucional, por eso comenzó a intimar a las provincias para que se pronunciasen sobre la forma de gobierno a adoptar. Así, el 14 de julio de 1826, la Comisión de Negocios Constitucionales presentó en la sesión un extenso informe, en el que detallaba la posición de las provincias: Salta, Tucumán y La Rioja habían optado por el sistema representativo, republicano y de unidad. Córdoba, Mendoza, San Juan y Santiago del Estero, por el sistema republicano, representativo y federal. Catamarca, San Luis y Corrientes dejaron a criterio del Congreso la decisión. Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos, Misiones y la Provincia Oriental no se pronunciaron.

En síntesis, tres provincias optaron por el sistema de unidad, cuatro por el sistema federal y tres dejaron a criterio del Congreso la decisión.

En este orden de ideas, parecería que el proyecto de Constitución elevado por la Comisión lo fuese bajo el sistema republicano, representativo y federal. Sin embargo, ese mismo día se presentó un proyecto bajo el sistema de unidad. La propuesta fue fuertemente rechazada por algunos diputados, entre los que se encontraban Manuel Dorrego y José Elías Galisteo, diputados por Santiago del Estero y Santa Fe, respectivamente. No obstante, se pasó a votación y resultó aprobado por cuarenta y dos votos contra once.

### **4.3. La Constitución de 1826 y el rechazo por las provincias**

La Constitución, finalmente y luego de una larga discusión, se aprobó el 24 de diciembre de 1826.

En su artículo 1° señalaba que la Nación argentina era para siempre libre e independiente de toda dominación extranjera.

En su artículo 7° disponía que la Nación argentina adoptaba para su gobierno la forma representativa republicana, consolidada en unidad al régimen.

El Poder Legislativo estaba a cargo de un Congreso compuesto por dos cámaras, una de Representantes, y otra de Senadores.

La Cámara de Representantes estaba integrada por diputados elegidos de manera directa por el pueblo en la proporción de uno por quince mil habitantes, o fracción mayor a ocho mil; siendo su mandato de cuatro años y renovándose por mitades cada bienio.

La Cámara tenía como facultad exclusiva la iniciativa en la imposición de contribuciones, pero el Senado conservaba la facultad de admitirlas, rechazarlas o modificarlas.

Con relación al Senado, establecía, en su artículo 23, un complejo sistema de integración que tenía por objeto limitar la participación de las provincias en las decisiones del Congreso. Integraban la Cámara los senadores nombrados por la capital y las provincias, eligiéndose en cada jurisdicción dos, “de los que al menos uno no sea ni natural, ni vecino de aquella provincia” (art. 23). Pero no solo se limitaba la representación provincial de este modo, sino que también disponía que, en caso de que los electos no hubieran obtenido en la Junta Electoral mayoría absoluta de sufragios, sería el Congreso el encargado de elegir, dentro de una terna de los más elegidos, a los senadores. Su duración en el cargo era de nueve años y se renovaban por tercios cada trienio.

El Senado debía prestar consentimiento al Poder Ejecutivo con relación al nombramiento de embajadores, ministros plenipotenciarios, enviados, cónsules generales, arzobispos y obispos.

El Poder Ejecutivo era ejercido por un presidente que duraba cinco años en su mandato y no podía ser reelecto en el periodo siguiente.

El Poder Judicial estaba a cargo de la Corte Suprema de Justicia.

Además, y dado que la Constitución no era federal, en su artículo 132 disponía que el presidente nombraba a los gobernadores de las provincias, a propuesta en terna de los Consejos de administración. Los gobernadores duraban en el cargo tres años; no podían ser reelectos, y estaban bajo la inmediata dependencia del presidente de la República.

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

En su artículo 187 disponía que la Constitución “será presentada al examen y libre aceptación de la capital y provincias, por el órgano de las juntas, que en ellas existen de presente, ó se formen al efecto”.<sup>132</sup>

De acuerdo a estos artículos, se enviaron comisionados a las distintas provincias para dar a conocer la Constitución, que fue aceptada solamente por la Banda Oriental y rechazada por las provincias de Córdoba, Santa Fe, San Juan, La Rioja, Mendoza, Entre Ríos, San Luis y Corrientes.

Con el rechazo de la Constitución de 1826, su ideólogo, Bernardino Rivadavia, renunció al cargo de presidente.

## 5. La etapa pactista

Con el rechazo de la Constitución de 1826 comenzó a gestarse lo que Sagüés define como *Constitucionalismo Inorgánico*,<sup>133</sup> dado que todas las provincias empezaron, mediante pactos entre sí, a sentar los principios federales que posteriormente se plasmarían en la Constitución de 1853.

Como antesala a esta etapa, el 3 de mayo de 1827 se firmó un Pacto Federal entre las provincias de Córdoba, Santiago del Estero, Santa Fe y Corrientes, por el cual no solo rechazaban la Constitución de 1826 e invitaban “á las demás Provincias que no están en la liga, á formar un nuevo Congreso, cuyo solo objeto sea constituir el país, bajo la forma de gobierno federal”,<sup>134</sup> sino que además convocaban a un Congreso Constituyente a celebrarse en la ciudad de Santa Fe.

A este Pacto se le sumaron otros, como el Tratado de Huanacache entre Mendoza, San Juan y San Luis, celebrado el 1 de abril de 1827, por el cual manifestaban “contraerse en la calma de las paciones a organizar la Nación

132 SAN MARTINO de DROMI, María Laura, *Documentos constitucionales argentinos, op. cit.*, p. 2435.

133 SAGÜÉS, Néstor Pedro, *Elementos de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1999, Tomo I, p. 202.

134 SAN MARTINO de DROMI, María Laura, *Documentos constitucionales argentinos, op. cit.*, p. 1487.

bajo la forma y bases que reclama el pronunciamiento público y espontáneo de la opinión general".<sup>135</sup>

También Buenos Aires, gobernada por Manuel Dorrego, comenzó a celebrar diversos pactos con otras provincias, en los que se sientan los principios federales. Es de destacar que, mediante el Convenio entre Córdoba y Buenos Aires, el 21 de septiembre de 1827, esta última se compromete a nombrar dos diputados para la Convención que se ha de formar, para arreglar los negocios generales del país, y que se realizará en San Lorenzo o en Santa Fe (art. 2).

Finalmente, el 25 de septiembre de 1828, se inauguró la Convención Federal en Santa Fe, que tomó ciertas decisiones, como la autorización al gobernador de Buenos Aires para ratificar los convenios de paz con Brasil y la declaración de anárquica, sediciosa y atentatoria contra la libertad, honor y tranquilidad de la Nación, la sublevación militar encabezada por el General Juan Lavalle, agregando que fue un crimen de alta traición al Estado el asesinato cometido en la persona del Excmo. Señor don Manuel Dorrego. Sin embargo, tras la muerte de Dorrego, la Convención se declaró en receso el día 14 de octubre de 1829.

En este sentido, José Carlos Chiaramonte señala que

Al fracasar el cuarto intento de organización constitucional en 1828, se reconocen (las provincias) como Estados soberanos y regulan sus relaciones por el derecho internacional. En ese momento, los que hasta entonces eran considerados apoderados de las provincias pasan a ser agentes diplomáticos, en concordancia con el también carácter diplomático que se asignaba a las reuniones y organismos interprovinciales.<sup>136</sup>

En definitiva, es el comienzo de la etapa pactista o del constitucionalismo inorgánico.

135 *Ibid.*, p. 1483.

136 CHIARAMONTE, José Carlos, "Ciudadanía, Soberanía y Representación en la génesis del Estado argentino (C. 1801-1852)", en SABATO, Hilda (Coordinadora), *op. cit.*, p. 114.



### **5.1. El Pacto Federal del 4 de enero de 1831**

La consolidación de las autonomías provinciales dividió el mapa en dos frentes políticos, el unitario o centralista, con centro en Córdoba, y el federal, con centro en el Litoral. Este último, el 4 de enero de 1831, suscribió un pacto político y militar que terminó con el frente unitario del Interior liderado por el General Paz e incorporó sucesivamente la adhesión de las provincias no signatarias.

El Pacto Federal es consecuencia de una serie de reuniones realizadas entre Juan Manuel de Rosas, Estanislao López y Pedro Ferré. Buscaba consolidar una alianza política y militar que pudiera hacer frente a la Liga Unitaria del General Paz.

El 20 de julio de 1830 se reunieron en Santa Fe los comisionados de las provincias federales: José María Roxas y Patrón por Buenos Aires, Domingo Cullen por Santa Fe, Diego Miranda por Entre Ríos y Pedro Ferré por Corrientes.

El anteproyecto fue encomendado a Roxas y Ferré, quienes tuvieron algunos enfrentamientos con relación a su redacción, lo que terminó dilutando la firma del Pacto hasta el 4 de enero de 1831. Establecía el principio de la federación argentina en su artículo 4, al disponer que ninguna de las provincias firmantes podía celebrar tratados con otras provincias o potencias exteriores, sin previo avenimiento expreso de las demás que forman la federación, es decir, que las provincias autolimitaban su autonomía a favor de la federación.

Además, y para completar este principio federal, en su artículo 12, disponía que cualquier provincia de la República podía incorporarse a la Liga. Finalmente, creaba una Comisión Representativa de los Gobiernos de las Provincias Litorales de la República Argentina, compuesto por un diputado de cada una de las tres integrantes.

Entre sus facultades, la Comisión tenía la de

Invitar á todas las demás provincias de la República, cuando estén en plena libertad y tranquilidad, á reunirse en federación con las tres litorales, y á que por medio de un Congreso General Federativo se arregle la administración general del país bajo el sistema federal,

su comercio interior y exterior, su navegación, el cobro y distribución de las rentas generales, y el pago de la deuda de la República, consultando del mejor modo posible la seguridad y engrandecimiento general de la República, su crédito interior y exterior, y la soberanía, libertad é independencia de cada una de las provincias (art. 16 inc. 5).

Posteriormente, todas las provincias se fueron adhiriendo al pacto, por eso, como dice López Rosas, este pacto “es la piedra angular de nuestra organización nacional” –y continúa– “en él se consagra la aspiración legítima del pueblo argentino a abandonar la anarquía y organizarse constitucionalmente, bajo los principios de un sistema político por el cual habían luchado desde los primeros años de la revolución”.<sup>137</sup>

## **5.2. Las ideas de la época: Dorrego y Rosas**

### **Manuel Dorrego**

Fue un ferviente defensor de la participación de las provincias en las decisiones nacionales. Exiliado por Pueyrredón, se vio obligado a emprender un largo viaje, que terminó en Baltimore, Estados Unidos, en donde se convenció de que la forma de gobierno para el país era la federal y republicana.

Defendió con firmeza la forma federal en el Congreso General de 1824; e incluso, en la sesión del 2 de octubre de 1826, hizo una prolija revisión de los antecedentes norteamericanos, en especial los relacionados con el Poder Legislativo y la Cámara de Senadores, en donde se encontraban representados los Estados –léase provincias en el contexto argentino–, demostrando que los problemas que aquejaban a la Nación eran similares a los que ocurrían en el país del norte.

Posteriormente, como gobernador de Buenos Aires luchó por la autonomía de la provincia frente a los abusos de la élite porteña.

Murió el 13 de diciembre de 1828 fusilado por el General Lavalle.

137 LÓPEZ ROSAS, José Rafael, *op. cit.*, p. 386.

### **Juan Manuel de Rosas**

Félix Luna define a Juan Manuel de Rosas como “el más contradictorio, el más controvertido, y el que ha registrado más polémicas y el que siempre será un personaje muy ambiguo, muy difícil de definir”;<sup>138</sup> por ese motivo, esta breve reseña se limitará a reflejar los aportes del gobernador de Buenos Aires a la causa federal y, por ende, a la participación de las provincias en la construcción de la organización nacional ya que, en definitiva y citando a López Rosas, “fue un producto de su tiempo, con numerosos aciertos y errores a lo largo de su vida pública. Y, sobre todo, apartados de ideologías, doctrinas o sectarismos políticos”.<sup>139</sup>

Juan Manuel de Rosas tuvo una importante participación en la consolidación del sistema federal argentino y en la defensa de la soberanía nacional. Impulsó, junto a Estanislao López y Pedro Ferrer, el Pacto Federal de 1831, mediante el cual se creó una Comisión Representativa de los Gobiernos de las Provincias Litorales de la República Argentina, en donde las provincias, por medio de sus representantes, conformaban la voluntad de las decisiones políticas de la Liga, que posteriormente integraron todas. Es tal la importancia de este Pacto, que el Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos –que llama al Congreso Nacional Constituyente de 1852– en su artículo 1° lo considera “una Ley Fundamental de la República”.

Superó los bloqueos francés y anglo-francés, y contribuyó a restablecer el orden y la paz tras el asesinato de Manuel Dorrego.

Como gobernador de Buenos Aires promulgó la Ley de Aduanas del 18 de diciembre de 1835, que introducía la defensa de las manufacturas criollas y el nacimiento de una riqueza agrícola, imposibilitada por los bajos aranceles de los granos y harinas extranjeras. De este modo y citando a José María Rosas, lograba la consolidación de la unidad nacional al quitar los recelos del Interior hacia el puerto de Buenos Aires, y crear riqueza industrial y agrícola argentina, en procura de la independencia económica.<sup>140</sup>

138 ROFFO, Analía, LUNA, Félix, *Palabras de un historiador*, Buenos Aires, Sudamericana, 1999, p. 72.

139 LÓPEZ ROSAS, José Rafael, *op. cit.*, p. 373.

140 ROSA, José María, *op. cit.*, Tomo III, p. 243.

En conclusión, y como bien observa Pacho O'Donnell:

Al terminar su gobierno don Juan Manuel dejaba:

- 1) Un país con sentido de nación y de soberanía que hasta ha recibido su bautismo: República Argentina.
- 2) Un territorio sin exacciones y que de allí en adelante sólo sufrirá pérdidas menores, como la cesión de las 'Misiones Orientales' por parte de Urquiza.
- 3) Un proyecto económico que nos proyectará en el capitalismo y nos dará un lugar y una función en la organización del mercado mundial: la estancia y su producción agropecuaria.
- 4) Una clase baja, la plebe, que ya ha experimentado su protagonismo social y que nunca se resignará a perderlo, dando origen en el futuro a movimientos políticos y sindicales de envergadura.<sup>141</sup>

## **6. El comienzo de la etapa de institucionalización de la República Argentina: el Acuerdo de San Nicolás**

Justo José Urquiza, tras obtener la victoria en la Batalla de Caseros, convocó a todos los gobernadores y capitanes generales de las provincias a San Nicolás de los Arroyos en donde, el 31 de mayo de 1852, se firmó un Acuerdo para convocar a un Congreso General Constituyente en la ciudad de Santa Fe, con el objetivo de dictar una Constitución Nacional.

En su artículo 1° señalaba que el Pacto Federal, del 4 de enero de 1831, era una ley fundamental de la República, y que debía ser religiosamente observado en todas sus cláusulas.

Asimismo, observaba que, estando en tranquilidad y paz todas las provincias, se podía dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 16° del

141 O'DONNELL, Mario, *Juan Manuel de Rosas*, Buenos Aires, Norma, 2009, p. 332.

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

Pacto mencionado, y llamar a un Congreso General Federativo, a efectos de arreglar la administración general del país, bajo el sistema federal, su comercio interior y exterior, su navegación, el cobro y distribución de las rentas generales y el pago de la deuda de la República.

Cada provincia debía enviar dos diputados al Congreso. Es decir, en su génesis, el Congreso buscó la participación de todas las provincias en la formación de la voluntad nacional, en igualdad de condiciones y oportunidades, sin importar la cantidad de habitantes de cada una de ellas.

Para evitar los errores del pasado, en su artículo 7º aclaró que “es necesario que los Diputados estén penetrados de sentimientos puramente nacionales, para que las preocupaciones de localidad no embaracen la grande obra que se emprende”,<sup>142</sup> por lo tanto, ninguno de los diputados debía llevar instrucciones expresas de la provincia a la que representaba.

El Pacto fue firmado por Entre Ríos, Catamarca, Buenos Aires, Corrientes, San Luis, San Juan, Tucumán, Mendoza, Santiago del Estero, La Rioja y Santa Fe. Posteriormente y de acuerdo a lo dispuesto en el artículo adicional del Acuerdo, se adhirieron las provincias de Salta, Jujuy y Córdoba.

Es importante señalar que todas las provincias ratificaron y confirmaron el Acuerdo, menos Buenos Aires que, por medio de la Honorable Cámara de Representantes provincial, decretó una Desestimación, el 12 de junio de 1852, por la cual

El poder ejecutivo de la Provincia no cumplirá ni ejecutará ningunos decretos ú órdenes que emanen de facultades ó poderes constituidos por el acuerdo celebrado en la ciudad de San Nicolás, entre los Señores Gobernadores de las Provincias, hasta que él haya obtenido la sanción del Poder Legislativo, en la forma que prescriben las leyes de la Provincia (art. 1).

142 SAN MARTINO de DROMI, María Laura, *Documentos constitucionales argentinos, op. cit.*, p. 1673.

Desde ese momento y hasta 1860, la historia de la República Argentina se dividirá en la historia de la hermana mayor (Buenos Aires) por un lado, y los trece ranchos (Confederación Argentina) por el otro.

### **6.1. El Congreso General Constituyente**

El 8 de noviembre de 1852, Justo José de Urquiza, en su carácter de Director Provisorio de la Confederación, dictó un decreto por el cual declaraba que el Congreso General Constituyente sería instalado en la ciudad de Santa Fe el 20 de noviembre.

Las sesiones preparatorias se realizaron entre el 15 y el 19 de dicho mes, y el gobernador de Santa Fe, Domingo Crespo, dispuso que se llevaría a cabo en la antigua casa del Cabildo de la ciudad de Santa Fe.

El 20 de noviembre, en la inauguración del Congreso, estuvieron presentes los representantes de doce provincias, dado que Buenos Aires no participó y los diputados de San Juan se incorporaron más tarde.

El acto inaugural fue precedido por un discurso de Urquiza, que fue leído por José Luis de la Peña, pues el Director Provisorio no pudo asistir. El discurso no fue más que un *racconto* de los hechos que motivaron el Pronunciamiento del 1 de mayo de 1851 y los motivos por los cuales Buenos Aires no participaba del Congreso.

Fueron elegidas las autoridades: Facundo Zuviría como presidente, Manuel Leiva como vicepresidente y Delfín Huergo y Juan Francisco Seguí como secretarios.

### **6.2. La Comisión de Negocios Constitucionales**

La Comisión de Negocios Constitucionales, encargada de redactar el proyecto de Constitución, no se formó por cuestiones políticas y bélicas sino hasta entrado el mes de diciembre. A tal efecto, fueron elegidos Juan Manuel Gutiérrez, José Benjamín Gorostiaga, Pedro Ferré, Manuel Leiva y Pedro Díaz Colodrero. Más tarde, en el mes de febrero de 1853, fue ampliada la Comisión con la incorporación de Martín Zapara y Santiago Derqui.

Finalmente, en la sesión del 18 de abril, se presentó el Proyecto de Constitución.

### **6.3. El Informe de la Comisión de Negocios Constitucionales: las fuentes de la Constitución de 1853**

La Comisión de Negocios Constitucionales, en un acto de humildad y de sinceramiento, reconoce en su Informe que el proyecto “no es obra exclusiva de ella. Es la obra del pensamiento actual Argentino, manifestado por sus publicistas y recojido en el trato diario que los miembros de la Comisión mantienen con sus dignos colegas”.<sup>143</sup>

Por eso resulta imprescindible indagar sobre las fuentes de la Constitución de 1853, porque son los antecedentes patrios –analizados precedentemente–, las *Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina* y el proyecto de Constitución de Juan Bautista Alberdi, la Constitución norteamericana, la Constitución de Chile de 1833, la Constitución francesa de 1791, la Constitución de Cádiz de 1812, el Proyecto de Acta Federal Suiza de 1832 y los proyectos constitucionales de Pedro de Angelis y José Benjamín Gorostiaga.

Se analizarán las fuentes en lo referido a las relaciones de participación, con objeto de determinar cuáles eran las opciones con las que contaban los convencionales, al momento de determinar el punto óptimo de participación de las provincias en las políticas de Estado.

#### **La Constitución norteamericana**

Ya en 1810 se atribuía a Mariano Moreno la traducción de la Constitución norteamericana. El Proyecto de Constitución Federal presentado en la Asamblea XIII es una copia de la estadounidense. En consecuencia, la Constitución de 1853 adopta el sistema federal y de separación de poderes de la Constitución norteamericana de 1787, y las ideas sentadas en el diario *El Federalista* por Madison, May y Jay.

En dicho diario se expuso la importancia y la necesidad del sistema federal para conciliar la diversidad y unidad que existe en los países con grandes extensiones. De este modo, sentaron las bases del sistema mixto, mediante el cual el Cuerpo Legislativo debía dividirse en dos Cámaras, la

143 *Ibid.*, p. 2502.

de Representantes y la de Senadores, esta última integrada por los distintos Estados en igualdad de condiciones. Por eso, en *El Federalista*, N° LXII y LXIII, indicaron las ventajas del sistema bicameral y en especial de la Cámara de Senadores, señalando que:

- Considera que es beneficioso que sean las legislaturas de los estados las que elijan a los senadores, porque el nombramiento recaerá en personas designadas por el Estado e implica que estos participen en forma directa de la formación del gobierno federal.
- También se señala que la igualdad de votos concedida a cada Estado, sean chicos o grandes, implica el reconocimiento constitucional de la parte de soberanía que conservan los estados individuales y un instrumento para protegerla.
- Señala la importancia de un sistema bicameral, que constituye un freno para el abuso de poder, dado que para conseguir sancionar una ley requiere el acuerdo de otro cuerpo distinto.
- Resalta la importancia de que los senadores deban cumplir requisitos de elegibilidad más gravosos que los miembros de la Cámara de Representantes, como así también, que sus mandatos duren más que el del Presidente y el de los miembros de la Cámara de Representantes. Todo esto debido a que la Cámara de Senadores debe cumplir la función de frenar los abusos de la Cámara de Representantes, que puede llegar a traicionar los intereses del pueblo, y evitar la concentración de poder por parte del Presidente de la Nación.<sup>144</sup>

Por lo demás, la Constitución norteamericana de 1787, siguiendo los principios expuestos anteriormente, establece un sistema presidencialista con un Poder Legislativo bicameral perfecto. En su artículo 1°, Sección 3ª, establece la composición, competencias y facultades de la Cámara de Senadores.

<sup>144</sup> MADISON, James, *op. cit.*, p. 261 y ss.



El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

### **Las Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina y el proyecto de Constitución de Juan Bautista Alberdi**

Por medio de las *Bases*, Alberdi se propuso “ayudar a los diputados y a la prensa constituyentes a fijar las bases de criterio para marchar la cuestión constitucional”.<sup>145</sup> Para ello, realizó un exhaustivo análisis de las constituciones de Chile, Perú, Colombia, México, Uruguay, Paraguay, Bolivia, California, Estados Unidos, Alemania y Suiza. Además, planteó una breve evolución histórica de los antecedentes federativos de la República Argentina.

En las *Bases*, proponía un sistema mixto mediante la

... división del cuerpo legislativo general en dos Cámaras: una destinada a representar a las provincias en su soberanía local, debiendo su elección, en segundo grado, a las legislaturas provinciales, que deben ser conservadas, y otra que, debiendo su elección al pueblo de toda la República, represente a éste, sin consideración a localidades, y como si todas las provincias formasen un solo Estado argentino.<sup>146</sup>

En la Cámara de Senadores las provincias serían iguales, teniendo cada una un número igual de representantes, de manera tal que se convirtiera en eco de las provincias.

Rechazaba la posibilidad de establecer un sistema unicameral, dado que la historia nacional había demostrado en cuatro oportunidades su fracaso.

Sostenía que ninguno de los Estados Federales de la época podía servir de modelo, dado que en la práctica habían pasado de ser sistemas federales puros a sistemas federales unitarios con miras a “centralizar sus medios de libertad, de orden y engrandecimiento”.<sup>147</sup>

Sin embargo, observaba que las provincias deberían delegar parte de su poder local al Estado Federal, por eso consideraba que debía haber un Poder Ejecutivo nacional fuerte.

145 ALBERDI, Juan Bautista, *Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1998, p. 24.

146 *Ibid.*, p. 156 y ss.

147 *Ibid.*, p. 157.

Como síntesis integradora de su investigación, proponía un proyecto de Constitución, que se detallará a continuación:

En su artículo 1º dejaba en claro que la República Argentina se constituía en un Estado Federativo, dividido en provincias, que conservaban la soberanía no delegada expresamente al Estado Nacional por medio de la Constitución. Sin embargo, establecía que el Congreso Nacional debía aprobar las Constituciones Provinciales previo a su promulgación.

Es importante destacar que omitía indicar el asiento de las autoridades nacionales; no obstante, el Capítulo XXVI de las *Bases* se titula: “De la Capital de la Confederación Argentina. Todo gobierno nacional es imposible con la capital en Buenos Aires”.<sup>148</sup>

En el artículo 52 indicaba expresamente que “el senado representa a las provincias en su soberanía respectiva”,<sup>149</sup> y que los catorce senadores (uno por cada provincia) debían ser elegidos por las legislaturas provinciales.

Por lo demás, el Senado era la Cámara de Origen de los proyectos de reforma Constitucional.

En definitiva, el mencionado proyecto, que fue seguido casi al pie de la letra por la Convención de 1853, pretendía establecer un sistema federal acorde a la realidad política argentina; por eso, si bien le otorgaba participación en las decisiones nacionales a las provincias, estableció un complejo sistema de pesos y contrapesos por medio de los cuales el Senado defendía los intereses locales, pero el Ejecutivo definía los intereses nacionales.

### **La Constitución de Chile de 1833 y el proyecto de Constitución Federal para el Estado de Chile de 1826**

Según Alberdi, la Constitución chilena de 1833 era –en su época– la más sensata y profunda de todas las constituciones de Sudamérica, en cuanto a la composición del Poder Ejecutivo, pero incompetente y atrasada en cuanto a los medios económicos de progreso y a las grandes necesidades de la América española.

148 *Ibid.*, p. 187.

149 SAN MARTINO de DROMI, María Laura, *Documentos constitucionales argentinos, op. cit.*, p. 2448.

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

La Constitución chilena establecía un sistema unitario, en el cual los gobernadores solo tenían facultades administrativas y el Senado se asimilaba más a la Cámara de Alta inglesa que al Senado norteamericano.

En igual sentido establecía un Poder Ejecutivo muy fuerte; por eso, la doctrina<sup>150</sup> destaca el actuar de los convencionales de 1853, al apartarse del proyecto de Alberdi en todo lo relacionado con el Poder Ejecutivo, dado que este último había tomado como modelo la Constitución chilena de 1833.

Se deben señalar algunas características del proyecto federal chileno de 1826 que, según García Mansilla y Ramírez Calvo, es “un antecedente constitucional olvidado”.<sup>151</sup>

Dividía en provincias el territorio chileno y establecía un Poder Legislativo bicameral compuesto por una Cámara de Representantes que representa al pueblo y una Cámara de Senadores que representa a las provincias, integrada por dos senadores por cada una.

Además, tenía la particularidad de que delegaba en las legislaturas provinciales establecer los requisitos de elegibilidad de los miembros de cada Cámara, con la salvedad de que los Senadores debían tener treinta años.

También establecía restricciones al Poder Ejecutivo y a los poderes provinciales.

En definitiva, como se puede advertir, fue un proyecto que intentaba reflejar una realidad muy similar a la de la República Argentina de 1853.

### **La Constitución francesa de 1791**

Establecía un sistema diametralmente opuesto al de la Constitución Nacional de 1853; disponía un sistema de gobierno que giraba en torno al Poder Legislativo, unicameral y a cargo de una Asamblea General compuesta por setecientos cuarenta y cinco miembros, en razón de las tres proporciones de territorio, población y contribución directa (Título III

150 GARCÍA, Manuel José, MANSILLA, Ricardo, *op. cit.*, p. 92. Ver nota 85.

151 *Ibid.*, p. 193.

Sección 1 Art. 2°).<sup>152</sup> Es decir, los departamentos no tenían representación igualitaria en la Asamblea General.

El Poder Ejecutivo estaba a cargo de un monarca, con facultades realmente limitadas, a un punto tal que carecía de iniciativa legislativa.

### **La Constitución de Cádiz de 1812**

Ha sido fuente de la gran mayoría de los antecedentes constitucionales patrios, demostrando de esta manera la estrecha relación que existe entre el derecho constitucional argentino y las instituciones del derecho hispano.

Si bien establecía una monarquía moderada, con Cortes que hacían las veces de Poder Legislativo, estas Cortes estaban integradas por diputados elegidos por el pueblo mediante juntas electorales.

Como hecho relevante, la Constitución creó secretarios de Estado y de despacho, quienes fueron incorporados en la Constitución de 1853 en el Capítulo IV de los ministros del Poder Ejecutivo. Por lo tanto, y a través de una institución hispana, los convencionales de 1853 pudieron crear sistemas de frenos y contrafrenos, como el de la legalización y refrenda por parte de los ministros de los actos realizados por el presidente, la obligación de los ministros de presentar una memoria detallada al Congreso sobre el estado de la Nación en los negocios a su cargo, la posibilidad de que los ministros asistieran a las sesiones parlamentarias con derecho a voz, y la posibilidad del Congreso de establecer por ley las facultades de los ministros en sus respectivos departamentos.

La Constitución de Cádiz preveía también la creación del Consejo de Estado, que asesoraba al Monarca. Por lo demás, es netamente centralista, a punto tal que, en el Título VI “Del Gobierno interior de las provincias y de los pueblos”, dispone que el Jefe Superior de las provincias sería nombrado por el Rey.

### **El Proyecto de Acta Federal de la Confederación de Suiza de 1832**

Al igual que en la Constitución de 1853, en su artículo 5°, contenía la garantía federal. También disponía que las constituciones de los cantones

<sup>152</sup> *Ibid.*, p. 347.

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

estaban sujetas al examen de la autoridad federal suprema. Sin embargo, sus aportes se limitan a estos, dado que las instituciones establecidas por el Acta Federal son diametralmente distintas de las de la Constitución de 1853.

Por ejemplo, el Poder Legislativo era unicameral y estaba a cargo de la Dieta, organismo en donde los cantones (asimilables a las provincias) gozan de igualdad de voto. El Poder Ejecutivo estaba a cargo de un órgano colegiado denominado Consejo Federal, siendo su máxima autoridad el *Landamman*, que era elegido por los cantones.

### **El Proyecto de Constitución de Pedro de Angelis**

Tras la batalla de Caseros, Pedro de Angelis redactó, en junio de 1852, un proyecto de Constitución. Establecía un sistema republicano, representativo y federal; y un Poder Legislativo bicameral compuesto por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores (integrada por dos senadores por cada provincia).

Es importante señalar que el proyecto establecía, como condición de elegibilidad de los diputados y senadores, que hubieran nacido en la provincia a la cual representaban o por la cual habían sido electos.

Este proyecto fue importante al tratar la cuestión del juicio político a los gobernadores de provincia por parte del Congreso Nacional, dado que este, en su artículo 43 inciso 4, los incluía como sujetos que podían ser acusados por cualquiera de las dos cámaras.

Entre las atribuciones del Congreso Nacional señalaba la de “mantener la independencia de las provincias en su régimen interior” y la de “repartir proporcionalmente entre las provincias las cargas del Estado”.

Creaba, además, una Comisión Permanente del Congreso que funcionaría durante el receso del Congreso Nacional.

El Poder Ejecutivo estaba a cargo de un presidente, y el cargo de vicepresidente le pertenecía al gobernador de la provincia de Buenos Aires.

También, y limitando las autonomías provinciales, en su título VII, disponía –para uniformar la organización de las provincias– que el Congreso debía dictar un plan general que sería sometido a la aprobación de las legislaturas provinciales.

En definitiva, este proyecto no hacía más que reflejar las ideas representativas, republicanas y federales que estaban en boga en nuestro país con posterioridad a la batalla de Caseros.

### **El Proyecto de Constitución de José Benjamín Gorostiaga**

Gorostiaga fue uno de los convencionales más influyentes de la Convención de 1853; el Proyecto redactado por él contiene muchos de los artículos que después fueron incorporados al elevado por la Comisión de Negocios Constitucionales, por eso resulta innecesario hacer un análisis pormenorizado del mismo.

Con relación a los aportes del Proyecto de Gorostiaga a los temas relacionados con la presente investigación, solo se debe señalar que establecía un sistema federal, en donde el Poder Legislativo estaba dividido en dos cámaras, la de Diputados y la de Senadores.

### **El Proyecto de Constitución de la Comisión de Negocios**

El Informe de la Comisión de Negocios Constitucionales indicaba que, de acuerdo a lo dispuesto en el Pacto de San Nicolás, el proyecto de Constitución adoptaba el sistema federal según el cual “conserva cada Provincia su soberanía y su independencia; se gobierna según sus propias instituciones, y la elección de magistrados y legisladores, se verifica exclusivamente por la libre voluntad de sus habitantes” —y continúa:

Estas soberanías independientes son, sin embargo, miembros de una misma familia, y que deben tener un Gobierno que las abraza á todas, las represente en el exterior como cuerpo de nación vijile por su bienestar y engrandecimiento, las proteja tanto en el goce de sus instituciones peculiares.<sup>153</sup>

Asimismo, el Informe señalaba que el cuerpo legislativo debía estar a cargo de un Congreso compuesto por dos cámaras, una de Diputados y

153 SAN MARTINO de DROMI, María Laura, *Documentos constitucionales argentinos, op. cit.*, p. 2496.

otra de Senadores. representando la primera a la población de las provincias y la segunda, a las provincias; añadía que “aquellas Provincias cuyo censo es reducido, tienen en la Cámara de Senadores igual representación que las más populosas”.<sup>154</sup>

El Proyecto indicaba, en su artículo 1º, que la Nación Argentina adoptaba para su gobierno la forma representativa, republicana y federal.

En su artículo 5º garantizaba la autonomía provincial; sin embargo, observaba una importante limitación al señalar que “las constituciones provinciales serán revisadas por el Congreso antes de su promulgación”.

Eliminaba, en su artículo 9º, las aduanas interiores y garantizaba, en los artículos 10º y 11º, la libertad de tránsito de productos y mercaderías.

Contenía detalles que otorgaban mayor participación a las provincias en las decisiones de la nación, en especial en la organización del Poder Legislativo, dado que los diputados, para poder representar al pueblo de las provincias, debían necesariamente “hallarse al tiempo de su elección residiendo en la Provincia en que fuere electo” (art. 36).

El Senado estaba compuesto por dos senadores por provincia y la Capital, elegidos por las legislaturas provinciales por simple pluralidad de sufragios (art. 42). De este modo, las provincias se reservaban la facultad de elegir, en forma indirecta y por medio de sus instituciones locales, a sus representantes en la Nación. Incluso las legislaturas tenían la posibilidad de designar un nuevo miembro en caso de vacancia, renuncia, muerte u otra causa del senador oportunamente electo (art. 50).

Sin embargo, el Proyecto cometía el error de no establecer como requisito que el Senador electo fuera oriundo de la provincia a la que representaba.

Es importante destacar que proponía un sistema bicameral, mediante el cual a la Cámara de Diputados le correspondía exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones, reclutamiento de tropas, y acusación de los funcionarios públicos que pueden ser juzgados en juicio público —léase juicio político. Por su parte, la Cámara de Senadores debía juzgar a los funcionarios acusados por la Cámara de Diputados, presentar los proyectos

154 *Ibid.*, p. 2496.

sobre la necesidad de reforma de la Constitución Nacional y autorizar al presidente de la Confederación para que declarase en estado de sitio uno o varios puntos de la República en caso de ataque exterior.

El presidente necesitaba el acuerdo del Senado para nombrar magistrados federales, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios.

Por otra parte, los senadores eran los representantes electos que más duraban en el cargo, siendo su mandato de nueve años, frente al de los diputados que era de cuatro y al presidente, de seis.

También disponía que las provincias conservaban todo el poder no delegado al gobierno federal por medio de la Constitución.

Sin embargo, estas *garantías federales* se veían disminuidas al establecer un sistema presidencialista en el cual el Poder Ejecutivo tenía importantes facultades en desmedro de las del Poder Legislativo. A esto se sumaba que era atribución del Congreso examinar las constituciones provinciales y reprobarlas si no estuvieren en conformidad con los principios y disposiciones de la Constitución Nacional (art. 68 inc. 28).

#### **6.4. Las diez sesiones en las que se debatió el Proyecto de Constitución**

El Proyecto fue aprobado en general el 20 de abril, para luego ser debatido en particular en diez sesiones nocturnas, que ocurrieron entre las siete de la tarde y medianoche. En dichas sesiones los debates más relevantes fueron la discusión sobre la necesidad de la reforma, el sostenimiento del culto católico apostólico romano, la capitalización de la ciudad de Buenos Aires (que se designaba capital de la República, independientemente de que la provincia de Buenos Aires no participara del Congreso), la cuestión derechos aduaneros (que formaban el tesoro nacional), los requisitos de los legisladores, el sometimiento de los gobernadores a juicio público y la facultad del Congreso para dictar la legislación de fondo. De estos debates solo interesan los tres últimos.

Con relación a los requisitos para ser legislador, el convencional Delfín B. Huergo sostuvo que la limitación por la cual los diputados debían residir en la provincia para la que habían sido electos al momento de la elección (art. 36) privaba de la participación, como electorado activo, de



El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

aquellos que se encontraban exiliados. Si bien la moción fue rechazada, posteriormente Seguí solicitó que se la reconsiderase y logró eliminar el texto, lo que más allá de la coyuntura de aquel momento, implicó un retroceso en lo que respecta a la participación política de las provincias en las decisiones nacionales.

Otro acontecimiento que perjudicó al sistema federal fue la moción efectuada por el convencional Martínez, quien solicitó la incorporación de los gobernadores dentro de los funcionarios públicos que podían ser acusados por la Cámara de Diputados nacional. Esta moción corrió la misma suerte que la propuesta por Seguí, incorporándose a los gobernadores en la nómina de acusables.

Con relación al debate sobre las facultades del Congreso para dictar las leyes de fondo, la discusión se centró entre Zavalía y Gorostiaga; el primero consideraba que el sistema federal exigía que las leyes de fondo estuvieran a cargo de cada provincia, tomando como ejemplo la situación norteamericana; el segundo, por el contrario, consideraba que, a efectos de dar mayor seguridad jurídica, el Estado Federal debía establecer las leyes de fondo, ya que la tradición colonial nacional difiere de los antecedentes anglosajones de los Estados Unidos de Norteamérica. Prevalció la posición de Gorostiaga que, en rigor, se adecuaba a la realidad histórica nacional; es decir, en este punto se puede advertir una de las tantas diferencias que existen entre el sistema federal nacional y el sistema federal estadounidense.

Por lo demás, es lógico que estas mociones hayan sido aprobadas sabiendo que de los veintiséis convencionales, quince eran unitarios.

## **7. La Constitución de 1853**

El 1° de mayo, el Congreso Constituyente dio sanción definitiva a la Constitución Nacional, que fue promulgada por el Poder Ejecutivo el 25 de mayo y jurada en casi todo el país (hubo cierta resistencia católica en Catamarca que postergó la jura en la provincia) el 9 de julio de 1853.

Fue sancionada sin mayores modificaciones al Proyecto que las surgidas de los debates ocurridos en las Sesiones Ordinarias, que se pueden resumir en:

- La exigencia de que el presidente y vicepresidente de la Nación pertenezcan a la comunión católica apostólica romana (art. 73).
- Se elimina la exigencia establecida en el artículo 36 según la cual los diputados debían residir en la provincia para la que habían sido elegidos al momento de la elección.
- Se incorpora dentro de los funcionarios acusables a juicio público por la Cámara de Diputados a los gobernadores de provincia (art. 41).
- La incorporación al artículo 19 de una nueva limitación a las acciones privadas, que no solo no deben ofender al orden público ni perjudicar a terceros, sino que tampoco deben ofender a la moral pública.
- Se extiende la facultad del Poder Ejecutivo de indultar o conmutar las penas a todos los delitos sujetos a la jurisdicción federal, y no solo a los cometidos contra la Confederación (art. 83 inc. 6).
- Se otorgan mayores facultades a las provincias con relación a la posibilidad de celebrar tratados vinculados al desarrollo económico (art. 104).
- Se modifica el artículo 105 haciéndolo concordar con la redacción final del artículo 64 inc. 11.
- Se modifica el artículo 107, disponiéndose que solo los gobernadores son agentes naturales del Gobierno Nacional.

## **8. La reforma constitucional de 1860**

Finalmente, el 10 de noviembre de 1859, la Confederación Argentina y la provincia de Buenos Aires firmaron el Pacto de San José de Flores, por el cual Buenos Aires se declaraba parte integrante de la primera. Se acordó asimismo que, dentro de los veinte días de la firma del convenio, se convocaría una Convención provincial que examinaría la Constitución sancionada en mayo de 1853, vigente en las demás provincias. El acuerdo establecía que si la Convención realizase alguna reforma, esta debería ser comunicada al Congreso Federal Legislativo para que decidiera la convocatoria de una Convención *ad hoc* que las tomase en consideración.

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

Cumplida la tarea de la Convención provincial, el Congreso de Paraná sancionó la ley de convocatoria de la Convención *ad hoc*, que analizó las reformas introducidas por la provincia de Buenos Aires, y aprobó una nueva Constitución.

Juan Fernando Segovia señala que en la Convención de 1860 a diferencia de la de 1853 se analiza el federalismo desde su concepción teórica y no en base a la situación nacional.<sup>155</sup>

El Informe de la Comisión Examinadora de 1860 sostiene que el objetivo es garantizar la fidelidad en la aplicación del modelo norteamericano, y sostiene que las ideas alberdianas falsean las reglas constitutivas del régimen federal.

El ejemplo más claro es que bajo la defensa de la igualdad entre provincias, se cuestiona en la Convención la facultad del Congreso de subsidiar el déficit de las provincias, y se defiende la vigencia de los Pactos Preexistentes a favor de Buenos Aires.

En otras palabras, bajo esta idea de igualdad, se conformó un federalismo clásico de separación vertical de poderes.

Entre sus modificaciones se pueden mencionar:

- La desfederalización de Buenos Aires.
- La eliminación de la facultad del Congreso de revisar las constituciones provinciales.
- La obligación para diputados y senadores de ser naturales de las provincias que los elijan o, en su defecto, contar con un mínimo de años de residencia en ellas.
- La supresión del juicio político, por parte del Congreso, a los gobernadores provinciales.
- La posibilidad de que, tanto el Senado como Diputados, sean Cámara de Origen para la ley de reforma constitucional.
- La prohibición de que los códigos de fondo alteren las jurisdicciones locales.
- El reconocimiento de los poderes no delegados por las provincias en el gobierno federal.

155 SEGOVIA, Juan Fernando, "Las raíces Constitucionales del Estado Argentino. Un estudio de las convenciones de 1853 y 1860", *Revista IusHistoria*, Número 1 (2008) Segunda Época, 15-07-2008.

- La uniformidad de los derechos aduaneros en todo el territorio.
- La cláusula por la cual no puede concederse preferencia a un puerto respecto a otro.
- La incompatibilidad de empleos entre uno y otro ámbito del Gobierno que buscaba que puedan existir partidos políticos provinciales.
- Sobre intervención federal se dispuso los casos en que el Estado Federal tenía la obligación de intervenir y en cuáles debía existir una requisición de la provincia. Sarmiento en este punto cuestiona las intervenciones de la Confederación que a su criterio lo único que hicieron fue profundizar la grieta.
- Se eliminó dentro de la competencia de la Corte Suprema la de resolver conflictos entre poderes de una misma provincia.
- Se fija expresamente en la Constitución la competencia de los tribunales provinciales en la aplicación de los códigos de fondo.
- La reforma del artículo 3 sobre la cuestión capital y la obligación de que la legislatura provincial preste consentimiento para la federalización. Como también en el de integridad territorial en la creación de nuevas provincias.
- La prohibición de establecer jurisdicción federal sobre la prensa.
- Se estableció como requisitos para ser legislador la edad, la ciudadanía y ser natural o con dos años de residencia inmediata de la provincia que lo elija.

En líneas generales, las reformas de 1860 sirvieron para reconocer la autonomía de las provincias, pero no para aumentar su participación en la formación de la voluntad nacional.

## **9. A modo se síntesis: la discusión entre Alberdi y Sarmiento**

Domingo Faustino Sarmiento y Juan Bautista Alberdi sostuvieron un largo enfrentamiento desde temprana edad y han de ser recordados fundamentalmente por las *Cartas quillotanas* de Alberdi y *Las ciento y una* de Sarmiento.

Con posterioridad a la aparición de sus respectivas obras, el enfrentamiento tuvo otro capítulo relacionado con las fuentes de la Constitución Nacional de 1853/60. La discusión se centraba fundamentalmente en que Sarmiento sostenía que el proyecto de Alberdi y la Constitución argentina carecían de toda originalidad, siendo nada más ni nada menos que una copia de la Constitución norteamericana, con la única diferencia de que esta última era más federal que la nuestra.

Por su parte, Alberdi aseguraba que la Constitución nacional tenía una serie de artículos que destacaban por su originalidad, entre los que se podían mencionar la cláusula de progreso, el fomento de la inmigración europea y la igualdad entre nacionales y extranjeros. Y agregaba que la Constitución norteamericana era una fuente más, y debían tenerse en cuenta también los aportes de los antecedentes patrios y la Constitución de Cádiz, entre otras.

Además, Alberdi y Sarmiento disentían sobre cuál era el grado de centralización del gobierno federal. Alberdi cuestionó seriamente las reformas de 1860, que se fundaban en el plan de reforma propuesto por Sarmiento en la Convención de la provincia de Buenos Aires y buscaban otorgarles mayor poder a las provincias, fortaleciendo las autonomías provinciales. En este punto, Alberdi sostenía que el error de los reformistas, entre los que estaba Sarmiento, era que las modificaciones se realizaban tomando en cuenta en forma literal la Constitución norteamericana, desconociendo que las particularidades de nuestro país necesitaban un mayor centralismo a fin de lograr la unión.<sup>156</sup>

Sin embargo, y más allá de las posiciones extremas de Sarmiento y Alberdi con relación a este tema, se puede decir que la Constitución norteamericana ha sido una fuente importante de la Constitución Nacional, pero que no fue la única, conforme se desprende del análisis realizado en las páginas anteriores.

156 Ver carta de Alberdi a Seguí del 4 de julio de 1860 en Dana Montaña, "Alberdi, el gran orientador de la Organización Nacional", *Estudios sobre Alberdi*, Ediciones de la Municipalidad, Buenos Aires, 1964, p. 66 y ss, y "Carta de Alberdi a Gutiérrez del 8 de agosto de 1860", en MAYER, Jorge y MARTÍNEZ, Ernesto en *Cartas inéditas de Juan Bautista Alberdi a Juan María Gutiérrez y a Félix Frías*, Luz del Día, Buenos Aires 1953, p. 168 y ss.



# Capítulo V

## **El funcionamiento del Senado de la Nación como instrumento de participación federal a partir de 1853**

### **1. El Congreso de la Confederación**

El 22 de octubre de 1854 se realizó la primera reunión constitutiva del primer Congreso nacional de la República, siendo presidente del Senado Salvador María del Carril (vicepresidente de la Nación) y secretario Carlos María Saravia.

Entre los años 1854 y 1861, en la ciudad de Paraná, funcionó el Congreso de la Confederación. En los ocho periodos en que sesionó la Cámara de Diputados realizaron un total de quinientas sesiones ordinarias y la Cámara de Senadores se reunió en cuatrocientas noventa y ocho oportunidades. Además, se realizaron dos sesiones extraordinarias, una de las cuales fue para tratar la reforma constitucional de 1860, por la cual se incorporó Buenos Aires.

Durante este periodo se sancionaron doscientas veintinueve leyes, de las cuales la más importante fue la que trataba sobre los derechos diferenciales de importación.

Por lo demás y como nota de color, resulta importante señalar que la prensa de la época denominaba bajo el término *alquilones*, a aquellos legisladores no nativos o carentes de residencia en el lugar por el que habían sido electos y que frecuentemente defendían intereses contrarios a los de las provincias que representaban.<sup>157</sup>

157 BUGATTI, Enrique, *op. cit.*, p. 18.

## **2. El primer Congreso de la etapa definitiva**

A partir de 1862 el Parlamento Nacional se instaló en Buenos Aires, y fueron designados Marcos Paz, como presidente de la Cámara de Senadores, y Pastor Obligado, de la Cámara de Diputados. Entre los primeros senadores que ocuparon las bancas con posterioridad a la sanción de la reforma constitucional, se encontraban Valentín Alsina, Dalmacio Vélez Sarsfield, José L. Acevedo y Pedro Uriburu.

Una ley necesaria fue la de acefalía, en virtud de que el 2 de enero 1868 falleció el coronel Marcos Paz, vicepresidente de la Nación, quien estaba ejerciendo el cargo en reemplazo de Bartolomé Mitre, que se encontraba al frente del ejército que combatía a Paraguay. A esto se le debe sumar que, por la fecha de su muerte, el Congreso se encontraba en receso, por lo cual los ministros del Poder Ejecutivo, haciendo uso de una suerte de sistema de gobierno dictatorial, dispusieron la apertura de una sesión extraordinaria en el Congreso a fin de que se tratase la mencionada ley.

Años después, durante la presidencia de Domingo Faustino Sarmiento, el Congreso sancionó leyes de vital importancia para nuestro país, tales como la creación del Banco de la Nación y la puesta en vigencia del Código Civil redactado por Dalmacio Vélez Sarsfield.

Fue precisamente durante la presidencia de Sarmiento cuando por primera vez se advirtió la importante brecha que separaba al Poder Ejecutivo del Poder Legislativo en los sistemas presidencialistas federales. En efecto, y con motivo de la intervención de la provincia de San Juan, realizada por el Ejecutivo Nacional que implantó la ley marcial en aquel distrito, Bartolomé Mitre presentó un proyecto de ley por el que sometía las intervenciones del Poder Ejecutivo a reglamentación legislativa. Aprobado por ambas cámaras, el proyecto fue vetado por Sarmiento y por su ministro del Interior, Vélez Sarsfield.

Otro tema que generó grandes pasiones dentro del Congreso fue el proyecto de federalización de Buenos Aires. Entre las figuras de la época se destaca Leandro N. Alem, quien se oponía a la federalización y Juan Bautista Alberdi, que estaba a favor.



En definitiva, y como sostiene Bugatti, durante esos primeros años

... tres presidentes de una personalidad avasalladora –Bartolomé Mitre, Domingo F. Sarmiento y Nicolás Avellaneda– son los adalides de la transformación, apoyados en un Congreso eficiente, que ayuda a la construcción de un país distinto, europeizado, que haría sangrar en estrofas a José Hernández.<sup>158</sup>

### **3. El Senado del Orden Conservador: las Intervenciones Federales y la relación entre el Poder Ejecutivo nacional, los gobernadores y el Senado**

Durante el periodo que va de 1880 hasta 1912 gobernó el Partido Autonomista Nacional, que constituyó un esquema de concentración de poder político y gubernamental denominado el *Orden Conservador*.

Esa concentración de poder demandaba el establecimiento de acuerdos políticos entre el gobierno nacional y los provinciales, por lo que el Senado era la *vedette* del sistema político nacional. Era un vehículo de comunicación entre las provincias y la Nación, que tenía por objetivo nacionalizar a los gobiernos locales mediante el control de una prudente élite, amparada por la edad y la distancia electoral sobre las tumultuosas multitudes.

El Senado servía de contención de los exgobernadores y expresidentes de la Nación, que por medio de sus bancas e inmunidad acordaban la conducción de la política nacional. Natalio Botana observa que, entre 1890 y 1916, el 46% de las bancas senatoriales les pertenecieron. Un ejemplo de ello son las Intervenciones Federales, que eran acordadas por motivos netamente electorales. Por medio de las Intervenciones, los exgobernadores dirigían las provincias desde el Senado. Como sostiene Natalio Botana:

Los gobernadores volcaban su poder y sus influencias en las Juntas a través de los bloques de electores, negociaban y transaban so-

158 *Ibid.*, p. 45.

bre candidaturas presidenciales, emigraban, hacia otros centros de decisión de carácter nacional y prolongaban su actividad, en las bancas del Senado. Allí representaban su actividad, mientras en su distrito de origen otros sucesores lidiaban con la política local: un ámbito, por cierto, que poco semejaba la imagen de un orden sin conflictos intraoligárquicos.<sup>159</sup>

Sin embargo, dentro de la misma Cámara de Senadores comenzó a aparecer una fuerte oposición de la mano de Aristóbulo del Valle y Leandro Alem. Fue tal la presencia de estas figuras en la historia de aquella época, que fueron los que anticiparon, cual *crónica de una muerte anunciada*, la renuncia de Juárez Celman como presidente de la Nación.

Otro claro ejemplo del congelamiento de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Senado se advirtió el 25 de enero de 1908, cuando del presidente José Figueroa Alcorta decretó la clausura de las sesiones extraordinarias del Congreso y retiró todos los asuntos sometidos a su deliberación, en virtud de que la oposición demoraba la aprobación del presupuesto general de gastos de la administración para ese año.

#### **4. La muerte de la representación parlamentaria y la aparición del modelo de masas**

Como sostiene Abal Medina, entre 1890 y 1910 hubo un cambio en el modelo de representación política; de un sistema marcadamente parlamentarista, en el cual las principales decisiones del país se resolvían en largas y maratónicas sesiones, que muchas veces poco tenían que ver con los intereses de la sociedad, se pasó a un modelo de masas que surgió con la aparición de nuevos partidos, al calor de la lucha obrera. La afiliación partidaria no buscaba solamente ganar elecciones sino transformar al Estado mediante la integración social.

159 BOTANA, Natalio, *El Orden Conservador*, Ramos Mejía (Buenos Aires), Debolsillo, 2005, p. 235.

A partir de ese momento, la política dejó de ser un problema de unos pocos, y pasó a ser un problema de todos; por eso los bloques parlamentarios empezaron a estar fuertemente controlados por la dirección del partido que sintetizaba lo que el pueblo quería.

Fue ese cambio el que obligó a Roque Sáenz Peña a promover la reforma electoral, convertida en Ley el 10 de febrero de 1912 y promulgada el 13 de febrero de ese mismo año bajo el número 8.871. En el marco de esa Ley, el 12 de octubre de 1916, fue elegido como presidente de la Nación Hipólito Yrigoyen, el candidato de la Unión Cívica Radical, uno de esos nuevos partidos que modificaron para siempre la política argentina.

## 5. El Congreso durante el gobierno radical

Durante su primer mandato, Yrigoyen fue al Congreso de la Nación una sola vez, cuando asumió. Esta situación evidenciaba la difícil relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, a consecuencia, fundamentalmente, de que el oficialismo no disponía de la mayoría en ninguna de las dos cámaras.

Volvieron a aparecer las Intervenciones por motivos políticos, dictadas por decreto, sin pasar por el Congreso. Esto llegó al punto de que, el 13 de noviembre de 1919, el diputado Matías G. Sánchez Sorondo presentó un proyecto de juicio político al presidente de la Nación.

Frente a esta represalia del viejo modelo parlamentarista emergió la figura de Marcelo T. de Alvear, quien asumió como presidente de la Nación el 12 de octubre de 1922. A diferencia de su antecesor, asistió religiosamente al Congreso para cada apertura de las sesiones ordinarias.

Esta situación hizo que el Senado de la Nación fuera el escenario de una división dentro de las mismas filas del radicalismo; por un lado, se encontraban los seguidores de Yrigoyen denominados *personalistas* y, por el otro, los *antipersonalistas*, que antes de aprobar cualquier proyecto de ley acordaban con el bloque conservador. Pero dicho *contubernio* fue claramente rechazado por la sociedad, que una vez más eligió como presidente a Yrigoyen, ratificando su forma de gobernar.

Pese a la victoria del Yrigoyen en las urnas, en el Senado continuaba teniendo mayoría la oposición integrada por la UCR antipersonalista, el

socialismo y los conservadores, que contaban con diecinueve bancas frente a ocho que pertenecían a la UCR personalista.

En definitiva, y como sostiene Bugatti, en esta época

... el parlamento cambió su conformación: los escaños no estuvieron solamente reservados a los herederos de ilustres apellidos. Se introdujo la informalidad; los nuevos moradores de ambas Cámaras ya no se saludarían —como sus antecesores— ceremoniosamente de pie, antes de arrellanarse en sus butacas. Desaparecería la levita y el chaqué.<sup>160</sup>

Era el fin del modelo de representación parlamentaria.

## **6. El golpe de Estado de 1930 y el Congreso concordancista**

El Congreso Nacional estuvo paralizado durante todo el año parlamentario de 1930, porque el Senado estaba controlado por la oposición, en la que la alianza entre los conservadores y los radicales antipersonalistas reunía dieciocho de los veintisiete senadores en funciones; esto tuvo como consecuencia que en la Cámara de Senadores solo se realizara una sesión preparatoria y en la Cámara de Diputados nunca se pudiera sesionar, en virtud de que durante todo el año se cuestionó la validez de tres diplomas.<sup>161</sup>

Esta situación impulsó a diputados y senadores de la oposición a realizar un manifiesto por el cual se comprometían a imponer de vuelta el sistema de la Constitución y las leyes, a difundir en el pueblo la resistencia a los abusos y a dar un gobierno constitucional y democrático. Paradójicamente, para lograr tales fines, un grupo de senadores se dirigió a Campo de Mayo y un grupo de diputados, al Colegio Militar en San Martín; ambos con un único objetivo: que el ejército se sublevase. Finalmente, el 6 de

160 BUGATTI, Enrique, *op. cit.*, p. 83.

161 PELLET LASTRA, Arturo, *El poder parlamentario*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1995, p. 186.

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

septiembre de 1930, el general José Félix Uriburu derrocó al presidente Hipólito Yrigoyen.

El primer decreto firmado por el nuevo presidente provisional (*de facto*) declaraba “disuelto el actual Congreso” y agregaba que “oportunamente se tomarán las medidas necesarias para la constitución del nuevo parlamento”. Por su parte, los senadores dejaron públicamente consignado que daban por disuelto el Senado, restituyendo a las provincias el respectivo mandato.

Restaurada la democracia y con la abstención del Partido Radical, ganaron las elecciones presidenciales el binomio Agustín P. Justo y Julio A. Roca (hijo).

Durante este nuevo esquema político concordancista entre conservadores, radicales-antipersonalistas y socialistas independientes la relación entre el oficialismo y la oposición tuvo como escenario al Senado de la Nación, que estaba integrado solo por veintiocho bancas, de las cuales veinticuatro correspondían a la concordancia (Partido Demócrata Nacional y UCR antipersonalista).

Es decir, como sostiene Pellet Lastra,

A diferencia de lo que había ocurrido en los 14 años de gobiernos radicales, en los que Alvear e Yrigoyen habían gobernado con un Senado con mayoría opositora, ahora los conservadores tendrían una cómoda mayoría en ambas Cámaras para apoyar al nuevo gobierno con quórum propio en el Senado y en la Cámara de Diputados, lo que permitía prever que la obstrucción parlamentaria al presidente era cosa del pasado.<sup>162</sup>

De hecho, fue la composición de la Cámara Senadores la que impidió que se sancionase la ley del voto femenino, y fue el lugar donde, en 1935, culminó el debate político de carnes planteado por Lisandro de la Torre por el Pacto Roca-Runciman, que dio origen al hecho más dramático de la historia del Congreso argentino, que se describe brevemente a continuación:

162 PELLET LASTRA, Arturo, *El Congreso por dentro*, Buenos Aires, Sainte Claire Editora, 1990, p. 40.

-Se produce una incidencia personal entre el ministro de Agricultura y el senador por Santa Fe.

-Suenan las campanas de orden; penetra al recinto gente extraña y se oyen disparos de armas de fuego al lado de las bancas de los ministros, produciéndose un gran tumulto.<sup>163</sup>

Eran las cuatro y media de la tarde del 23 de julio de 1935; había sido asesinado el senador nacional electo Enzo Bordabehere por Ramón Valdez Cora. Lo ocurrido aquel fatídico día tiñó de negro el escenario político, que se mantuvo en cautela hasta las elecciones de 1938, en las que resultó electo como presidente de la Nación Roberto Ortiz.

El nuevo Senado continuó con mayoría de la concordancia, que obtuvo veintitrés de las treinta bancas, correspondiendo las restantes a la UCR Bloquista de San Juan (2), el socialismo (1), la UCR (1) y la UCR de Entre Ríos (2). Además, seguían siendo senadores diecisiete de los veintiocho elegidos nueve años antes.

Sin embargo, la relación entre el presidente y el Senado no fue la mejor. Unos días antes de iniciarse las sesiones ordinarias de 1940, Ortiz nombró e hizo tomar juramento a varios jueces de primera y segunda instancia sin la conformidad del Senado, lo que fue duramente cuestionado por la Cámara. También dispuso, por decreto, la intervención de la provincia de Buenos Aires en virtud de que existía certeza de fraude en los comicios, lo que fue severamente cuestionado por el Senado de la Nación —con mayoría del bloque de la concordancia—, que interpeló al ministro del Interior, Diógenes Taboada, dado que consideraba que el presidente se había entrometido en la autonomía de los estados provinciales. Es decir, no cuestionó la existencia de conflicto de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo, sino que solo se le pidieron explicaciones al presidente, por tratar de controlar los procedimientos de fraude electoral.

Pero la historia no termina ahí. Con motivo de la intervención de Buenos Aires, el gobernador depuesto, Manuel Fresco, presentó en la

163 CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA. *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, julio de 1935, Tomo II, p. 201.

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

Cámara de Senadores, por medio de su senador Benjamín Villafañe, los antecedentes de un negociado con la compra de tierras del ejército en El Palomar. Frente a esta situación, una comisión investigadora, integrada por Alfredo Palacios, Gilberto Suárez Lagos y Eduardo Laurencia, denunció al ministro de Guerra y al presidente de la Contaduría General de la Nación por haber incurrido en el delito de violación de los deberes de funcionario público. Por lo tanto, la justicia tomó cartas en el asunto y el Senado solicitó a la Cámara de Diputados que acusara en juicio político al ministro de Guerra.

A esta situación, como bien señala Bugatti, le faltará un ingrediente más, por cuanto Ortiz presentó ante el Senado su renuncia como presidente de la Nación, dado que su “investidura resulta salpicada en el negociado promovido por un grupo de ciudadanos inescrupulosos de ese Parlamento”,<sup>164</sup> que fue rechazada por ciento setenta votos a uno.

Ortiz se vio obligado poco después a pedir licencia por motivos de salud, hasta que finalmente cedió su lugar a Castillo.

En ambas cámaras comenzaron a realizarse denuncias sobre corrupción, en especial relacionadas con la concesión eléctrica a CHADE y a la ITALO, además de que los fantasmas del fraude electoral nuevamente emergieron en la política nacional.

Estos años se caracterizaron por los contrastes; desde París se veía a la Argentina bajo un periodo de iluminación; en cambio, en el país, la prensa tildaba la época de *infame*. En ese escenario, el Congreso concentró su preocupación en la denuncia de negociados y pactos.

Lentamente comenzaba a emerger el segundo quiebre institucional.

## **7. El segundo quiebre institucional y el apogeo del Senado justicialista**

El deterioro de la clase política fue la excusa de la clase militar para realizar el segundo quiebre institucional de la historia contemporánea nacional. De hecho, el golpe liderado por el general Arturo Rawson, a diferencia

164 BUGATTI, Enrique, *op. cit.*, p. 102.

del golpe de 1930, sorprendió a toda la dirigencia política. En este sentido, sostiene Arturo Pellet Lastra,

... que fue un golpe restringido a la clase militar y ejecutado ante la sorpresa de la casi totalidad de la clase política. El rol de los legisladores en este episodio fue el de espectadores: sorprendidos en sus provincias o en Buenos Aires, no atinaron más que a retirar apresuradamente sus papeles y escuchar por radio la lectura del decreto número 2 del efímero presidente Rawson, declarando disuelto el Congreso Nacional, en cuyo interior quedaron atrapados por una mezcla de miedo y expectativa los ochocientos ochenta y cinco empleados y funcionarios que trabajaban entonces.<sup>165</sup>

Restablecida la democracia, el 4 de junio de 1946, Juan Domingo Perón juró ante la Asamblea Legislativa como presidente de la Nación. Sostiene Bugatti que el triunfo peronista devolvió al edificio del Congreso la euforia; otra vez un gentío desprejuiciado, desbordante, rompió con el protocolo de las ceremonias oficiales y aclamó desde las galerías y los pasillos al flamante presidente.<sup>166</sup>

Por primera vez en la historia argentina, el Senado respondía en su totalidad al oficialismo; por eso las grandes polémicas y discusiones se dieron en la Cámara Baja entre el Partido Radical y el Justicialista.

Durante este periodo la Cámara de Diputados acusaba y el Senado juzgaba en juicio político a los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; además, se sancionaron leyes tales como las de propiedad horizontal, siderurgia, provincialización de los territorios nacionales de Chaco y La Pampa, nacionalización de los depósitos bancarios, voto femenino, reforma de la Constitución Nacional y ley de divorcio vincular.

Entre los senadores se destacaron Armando Anille (exyrigoyenista), Alfredo Arrieta, Ernesto Bavio, Alberto Durand, Francisco Luco, Pablo Ramella, Vicente Saadi, Miguel Tanco, Alberto Tesaire, Oscar Vallejo, Diego Molinari (exyrigoyenista), Hortencio J. Quijano y Justiniano Zerda.

165 PELLET LASTRA, Arturo, *El poder parlamentario*, op. cit., 1995, p. 197.

166 BUGATTI, Enrique, op. cit., p. 123.



El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

En síntesis, la contundencia parlamentaria peronista fructificó en un conjunto de normas que transformaron la estructura social del país en virtud de que, durante este periodo, el peronismo llenó el Congreso de una abrumadora representación parlamentaria, compuesta no solo por políticos argentinos, sino también por trabajadores y mujeres, que exhibieron invariablemente el sello de su lealtad al líder.

## **8. La Constitución de 1949**

El 13 de marzo de 1947, el diputado Eduardo Colom presentó un proyecto de reforma de la Constitución Nacional; sin embargo, debió insistir al año siguiente, en virtud de que durante el transcurso de 1947 fue demorado en la Comisión de Asuntos Constitucionales. Por fin, se inició el debate del proyecto en la Cámara de Diputados, el 14 de agosto de 1948; el Senado lo convirtió en ley el 27 de agosto.

La Constitución establecía en su artículo 47 que el Senado se compondría de dos senadores elegidos directamente por el pueblo, siendo su mandato de seis años.

Disponía que, en caso de receso de las cámaras legislativas, el presidente podía convocar a los senadores al solo objeto de los acuerdos necesarios para el nombramiento de los jueces de la Corte Suprema de la Nación, los jueces de los tribunales federales inferiores, embajadores, ministros plenipotenciarios y empleos militares.

El Congreso podía aprobar el presupuesto de gastos por un año, o periodos superiores hasta tres, a pedido del Poder Ejecutivo.

Es decir, los grandes cambios de la Constitución de 1949 se relacionaron con la parte dogmática y no con la orgánica. Rigió desde 11 de marzo de ese año hasta el 27 de abril de 1957, fecha en que el Gobierno *de facto*, mediante decreto, restableció la Constitución de 1853/60.

## **9. El Congreso en 1950**

En consecuencia, en 1950 los mandatos de todos los diputados y senadores fueron unificados de acuerdo a lo dispuesto por la Convención Na-

cional que, el año anterior, había reformado la Constitución. Estos mandatos, algunos de los cuales vencían ese año, se prorrogaron hasta el 30 de abril de 1952, fecha en la que se renovarían íntegramente ambas cámaras con los legisladores que fuesen elegidos en los comicios de noviembre de 1951.

Finalmente, el 25 de abril de 1952 se incorporaron los senadores y diputados elegidos en los comicios del año anterior. Por primera vez ocuparon sus bancas veintitrés diputadas y seis senadoras, todas del Partido Peronista Femenino que conducía Eva Perón. Fue tal la importancia de Eva Perón en el proceso de incorporación de la mujer a la política argentina que, como homenaje a su lucha, el año parlamentario se denominó *Año legislativo Eva Perón*.

Por lo demás, el oficialismo conservaba la totalidad de miembros del Senado.

Es de destacar que, durante esos años, se trataron en el Congreso la aprobación del Segundo Plan Quinquenal y las leyes de provincialización de Neuquén, Chubut, Formosa.

## **10. El tercer quiebre institucional y el Senado en la presidencia de Frondizi**

Una nueva crisis institucional acechaba al país. Un conflicto entre la Iglesia y el Poder Ejecutivo sirvió de excusa para que, el 21 de septiembre de 1955, un sector del ejército sustituyera al gobierno *de iure* por uno *de facto*. En consecuencia, el general de división Eduardo Lonardi, mediante decreto de fecha 22 de septiembre, disolvió el Congreso de la Nación.

Como particularidad, el gobierno *de facto*, mal denominado *Revolución Libertadora*, creó una Junta Consultiva Nacional, en la que asumieron como miembros titulares cuatro representantes por cada partido político reconocido, excepto el Partido Justicialista.

Hasta el 24 de febrero de 1958 este gobierno *de facto* no devolvió el poder a los civiles. Entonces asumió como presidente Arturo Frondizi.

El nuevo Congreso estaba integrado, por primera vez, por los representantes de las ocho provincias creadas sobre la base de los territorios

nacionales, entre 1952 y 1955. En el recinto del Senado debieron agregarse dieciséis bancas, correspondientes a las provincias de Neuquén, Chaco, Formosa, Santa Cruz, Río Negro y Chubut, La Pampa y Misiones.

El nuevo presidente contaba con el apoyo de ciento veintinueve diputados y de la totalidad de los senadores electos. Sin embargo, y pese a las mayorías que poseía en el Congreso, el poder real no se encontraba en la Casa Rosada o en las cámaras. Pellet Lastra señala que el papel de los legisladores era el de “meros detentadores formales de poder que necesariamente debían compartir con los detentadores reales, los líderes empresarios, sindicales y militares”.<sup>167</sup>

A esta situación se le debe sumar que el vicepresidente de la Nación y presidente del Senado, Alejandro Gómez, debió presentar su renuncia por ser acusado de deslealtad para con el presidente.

Por otra parte, presionado por los militares, Frondizi creó el Plan Conintes que, a criterio de Pellet Lastra, tenía como único objetivo reprimir a sindicalistas y dirigentes peronistas todavía proscriptos.<sup>168</sup>

En 1960 se renovó una tercera parte de las bancas del Senado, e ingresaron a la Cámara algunos opositores como Adolfo Vicchi y Alfredo Palacios, quien asumió como senador tras dieciocho años de ausencia.

En las elecciones del 18 de marzo de 1962, por primera vez desde su derrocamiento, el Partido Justicialista participó y ganó la gobernación de las provincias de Buenos Aires, Chaco, Chubut, Jujuy, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, Santiago del Estero y Tucumán. Esta situación selló la suerte del gobierno de Frondizi, quien fue derrocado el 29 de marzo de 1962 por un golpe de Estado militar. En su lugar asumió el presidente provisional del Senado, José M. Guido, quien prestó juramento ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Tras asumir, convocó al Congreso a sesiones extraordinarias y envió un proyecto de ley de acefalía, a fin de extender su mandato hasta el 31 de diciembre de 1963. De inmediato obtuvo media sanción en el Senado.

167 PELLET LASTRA, Arturo, *op. cit.*, p. 203.

168 *Ibid.*, p. 205.

Sin embargo, la estrategia republicana no pudo con la estrategia bélica, que finalmente logró, antes de que el proyecto fuera tratado por la Cámara de Diputados, que el presidente Guido anulara por decreto los comicios del 18 de marzo, lo que implicó la clausura del Congreso ya que, sin la asunción de los legisladores electos no había quórum para sesionar. Frente a la ferviente oposición que hicieron los diputados peronistas electos, Guido se vio obligado a dictar un nuevo decreto, el 19 de mayo, declarando en receso al Congreso hasta la integración de la Cámara de Diputados. Por fin, el 6 de septiembre de ese año se decretó su clausura.

Un nuevo golpe de Estado había quedado definitivamente consumado.

## **11. El Congreso de las *minorías***

El 12 de agosto de 1963 se abrieron nuevamente las sesiones del Congreso. En el Senado, el oficialismo, es decir, la Unión Cívica Radical del Pueblo, tenía veinticinco bancas y las restantes veintiuna estaban distribuidas entre ocho partidos políticos y una alianza.

El Parlamento concentró, tanto en el Senado como en Diputados, la representación de la mayor cantidad de partidos políticos de toda su historia. En Diputados había trece bloques y en el Senado, nueve.

El presidente del Senado era Carlos H. Perette, y entre los senadores que sobresalieron se destacan Felipe Abdala, Ramón E. Acuña, Juan Aguirre Lanari, Félix Astudillo, Ricardo Bassi, Rubén Blanco, Santiago Fassi, Ángel Freytes, José Gadano, Eduardo Gamond, Celestino Gelsi, Miguel Martínez Saravia, Enrique Rispoli Roman, Miguel Salmen, Elías Sapag.

Sostiene Pellet Lastra que, a diferencia de 1946 y 1961, cuando en el Senado había habido pocas polémicas, dado que todas las bancas pertenecían a un mismo bloque, durante este periodo

Si bien el nuevo partido gobernante tenía mayoría propia con veinticinco bancas, la oposición reunía las restantes veintiuna, distribuidas entre ocho partidos y una alianza. Era la primera vez que había tanta diversidad ideológica en el pequeño recinto del Senado y era también la primera vez que el Partido Demócrata Cristiano y

partidos provinciales, tales como el Movimiento Popular Neuquino, mandaban representantes a la Cámara Alta.<sup>169</sup>

Este parlamento de las minorías fue consecuencia de las proscripciones políticas que el gobierno *de facto* del presidente José María Guido había aplicado bajo la presión de los mandos militares de las Fuerzas Armadas. En consecuencia, en los tres años que siguieron, el gobierno del presidente Arturo Illia encontró continuamente trabas a sus proyectos de ley.

A esto se le debe sumar que, en las elecciones del 14 de marzo de ese año, los candidatos de la UCRP gubernamental recibieron menos votos que los candidatos peronistas que se presentaron con la etiqueta de la Unión Popular y otros partidos provinciales, pasando de ocho a cincuenta y dos bancas, en tanto que los radicales del pueblo bajaron de setenta y una a sesenta y ocho bancas, lo que hizo reflexionar a los factores de poder económico y militar sobre el futuro político del país. Más aún si tenemos en cuenta que en la Cámara de Diputados siete bloques coaligados negaron su apoyo al proyecto de presupuesto para el año 1966 presentado por el Poder Ejecutivo.

Por esto y por otros enfrentamientos entre Illia y los militares, el 28 de junio de 1966, se produjo un nuevo golpe de Estado en nuestro país. Tras el desalojo de la Casa Rosada y el Congreso, los legisladores se enteraron por cadena nacional de que, de acuerdo al Acta de la *Revolución Argentina*, el Congreso Nacional se encontraba disuelto.

En definitiva, como sostiene Bugatti, “en 1966 el parlamento se convirtió en verdugo de sí mismo otorgando a Juan C. Onganía otro argumento para justificar el golpe: dejó al gobierno radical sin presupuesto”.<sup>170</sup>

## 12. El Parlamento del 73 y la sexta clausura

El 3 de octubre de 1972, el titular de la Junta de Comandantes en Jefe, Alejandro A. Lanusse, en uso de las atribuciones conferidas por el

169 PELLET LASTRA, Arturo, *El Congreso por dentro*, op. cit., 1990, p. 133.

170 BUGATTI, Enrique, op. cit., p. 142.

Estatuto de la Revolución Argentina, sancionó la Ley 19.862 referente al sistema electoral. En este ordenamiento legal se estableció, para la elección presidencial y de senadores nacionales, el sistema de elección directa y de mayoría absoluta a doble vuelta o *ballotage*; y para la de diputados, un sistema de representación proporcional.

Bajo este sistema, el 25 de mayo de 1973 asumieron las nuevas autoridades *de iure*. El Senado estaba compuesto por sesenta y nueve bancas que representaban a diez sectores políticos distintos. El Frejuli tenía la mayoría, con cuarenta y cuatro senadores, y la minoría estaba integrada por doce radicales y trece senadores de partidos provinciales.

Sin embargo, la renuncia de Cámpora y Solano Lima al Poder Ejecutivo, la muerte del presidente Juan Domingo Perón, la asunción de Isabel Martínez de Perón, el creciente poder de López Rega, la inflación y el avance del poder militar sobre el político fueron el preludio de un nuevo golpe de Estado.

La relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo fue por demás tensa, basta con citar un acontecimiento sin precedentes en la historia parlamentaria nacional, en el cual el Poder Ejecutivo, frente al temor de que se planteara en la Cámara de Diputados el pedido de juicio político a la presidente, dictó un decreto el 10 de febrero de 1976, por el cual declaraba finalizado y clausurado el período de sesiones extraordinarias a que fuera convocado el Congreso en noviembre del año anterior. Pese a ello, las cámaras rechazaron lo dispuesto por el decreto y se autoconvocaron en sesiones extraordinarias.

Con posterioridad, el diputado Francisco Moyano volvió a arremeter contra el Poder Ejecutivo cuando solicitó, una vez más, el juicio político a la presidenta. Esta última crisis institucional sirvió de pretexto para que el 24 de marzo de 1976 las Fuerzas Armadas tomaran por la fuerza el poder y disolvieran el Congreso.

El *Proceso de Reorganización Nacional* había comenzado.

### **13. El Senado después de 1983**

Restaurada la democracia, los comicios del 30 de octubre de 1983 arrojaron como ganador y nuevo presidente del país a Raúl Alfonsín.

Sin embargo y pese al triunfo de la UCR en el Senado, el bloque justicialista sumaba veintiuna bancas más una aliada del MID, contra dieciocho senadores de la UCR. Esto llevó a que toda decisión de la Cámara tuviera que ser negociada con los seis senadores restantes que pertenecían a partidos minoritarios.

Como sostiene Pellet Lastra,

... no tienen quórum propio ni el justicialismo, ni el radicalismo entre 1983 y 1989, los seis senadores de los partidos provinciales fueron los árbitros en el momento de votar proyectos de ley decisivos, tales como la aprobación del Tratado de Paz con Chile, el traslado de la capital a Viedma-Carmen de Patagones, etc.<sup>171</sup>

Sin embargo, el resultado de las elecciones generales de 1989 en las que fue electo presidente Carlos Saúl Menem modificó el esquema del Senado puesto que el justicialismo pasó de veintiuna a veintiséis bancas, recuperando así para el oficialismo la mayoría y el quórum propios.

Por lo demás, se advierte, a partir de 1983, un fuerte crecimiento del presidencialismo, caracterizado por legislar a través de decretos de necesidad y urgencia, por la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo, práctica que fue aceptada y convalidada por los legisladores.

171 PELLET LASTRA, Arturo, *op. cit.*, 1990, p. 286.





# Capítulo VI

## **El nuevo diseño de participación federal a partir de la reforma de 1994**

### **1. La reforma de 1994: breve introducción**

A diferencia de las reformas anteriores, esta fue fruto del consenso; tuvo su génesis en la década anterior, con el proyecto radical de 1986, elaborado por el Consejo para la Consolidación de la Democracia, con las nuevas constituciones provinciales, con el dictamen de la Comisión de Reforma Constitucional designada por el Consejo Nacional del Partido Justicialista en 1988 y en 1993. Fue necesario que los dos partidos políticos más populares del país, es decir, el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical, suscribieran los pactos de Olivos (14 de noviembre de 1993) y de la Rosada (13 de diciembre de 1993). Este último serviría de base para el proyecto de ley que declararía la necesidad de la reforma, fijando su alcance y algunas recomendaciones sobre su orientación.

El 29 de diciembre se sancionó la Ley N° 24.309 que declaraba la necesidad de la reforma, estableciendo un “Núcleo de coincidencias básicas” que contenía los puntos acordados por los dos partidos con mayor representación en el Congreso en los pactos mencionados. Dentro de esos puntos podemos señalar:

- Atenuación del sistema presidencialista, mediante la incorporación de la figura del jefe de gabinete.
- Reducción del mandato del presidente y vicepresidente de la Nación a cuatro años de reelección inmediata por un solo periodo.
- Eliminación del requisito de confesionalidad para ser presidente y vicepresidente de la Nación.

- Elección directa de tres senadores, dos por la mayoría y uno por la primera minoría, por cada provincia y la ciudad de Buenos Aires, y reducción de sus mandatos.
- Elección directa por doble vuelta del presidente y vicepresidente de la Nación.
- Elección directa del intendente metropolitano y la reforma de la Ciudad de Buenos Aires.
- Regulación de la facultad presidencial de dictar reglamentos de necesidad y urgencia.
- Extensión de las sesiones ordinarias del Congreso.
- Creación del Consejo de la Magistratura.
- Creación de la Auditoría General de la Nación.
- Modificación constitucional de algunos aspectos relacionados con la intervención federal.

Por fin, la Convención Constituyente se reunió en Santa Fe-Paraná; las sesiones comenzaron el 25 de mayo de 1994, bajo la presidencia de Eduardo Menem, y finalizaron el 22 de agosto del mismo año. Su saldo fue la reforma de ciento veintinueve artículos y diecisiete disposiciones transitorias.

## **2. El Estado argentino a partir de la reforma de 1994**

El artículo 2 de la Constitución argentina declara que “La República Argentina adopta constitucionalmente como forma de estado y gobierno el sistema representativo, republicano y federal”.

En doctrina política se distinguen las formas de Estado de las formas de gobierno, conceptos que no son sinónimos pero que, frecuentemente, se utilizan de modo indistinto, como en nuestra Constitución Nacional. Las formas de Estado analizan cómo se estructura y relaciona el Estado con sus elementos (población, territorio y soberanía o poder). En cambio, las formas de gobierno se ocupan del modo en que se ejerce el poder.

Germán Bidart Campos señala que la distinción entre forma de Estado y forma de gobierno se puede simplificar por medio de dos preguntas muy

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

sencillas: “¿Quién manda?” y “¿Cómo manda?”. La primera se refiere a quiénes son los gobernantes, al modo de organizar la compleja estructura que componen, es decir, a la forma de gobierno. En cambio, la segunda da respuesta a la forma de Estado, dado que trata sobre el modo como se ejerce el poder.<sup>172</sup>

Respecto a la forma de gobierno, Argentina adopta el sistema representativo, republicano y presidencialista, en cambio la forma de Estado es federal y democrática.

### **2.1. El sistema representativo y la democracia participativa**

La forma representativa presupone, en el orden de normas en que se encuentra descripta, que el gobierno actúa en representación “del pueblo”, y que “el pueblo se gobierna a sí mismo por medio de sus representantes”.

Además, este tema está íntimamente relacionado con el concepto de democracia como forma de gobierno, ya que la forma representativa busca la identidad entre gobernantes y gobernados, y se fundamenta en que el pueblo es el titular de la soberanía y el poder. Es decir, en la democracia representativa o indirecta se echa mano a una ficción jurídica: la de que los gobernantes (o el gobierno) representan al pueblo y, por ende, lo que hacen en ejercicio del poder se supone como hecho por el pueblo mismo. En otras palabras, y citando a Norberto Bobbio, “las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin”.<sup>173</sup>

Esta relación ficticia entre el pueblo y el gobierno representativo del pueblo se ha dado por llamar *teoría del mandato popular*. Según esta teoría, cuando el electorado otorga al representante elegido por él instrucciones precisas sobre lo que debe hacer en ejercicio del poder, se habla de un mandato imperativo u obligatorio, porque el gobernante, a quien se reputa representante del pueblo, tendrá que sujetarse a las órdenes recibidas de

172 BIDART CAMPOS, Germán, *op. cit.*, p. 238.

173 BOBBIO, Norberto, Estado, *Gobierno y Sociedad: por una teoría general de la política*, México DF, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 214.

este. Por el contrario, cuando el pueblo no otorga instrucciones precisas y el representante puede actuar libremente en el ejercicio del poder, sin obligación de atenerse a ninguna orden, se habla de mandato libre.

Actualmente, las democracias representativas se basan en la teoría del mandato libre porque se entiende por representante a una persona que tiene las siguientes características:

- a) En cuanto goza de la confianza del cuerpo electoral, una vez elegido ya no es responsable frente a sus electores y, en consecuencia, no es revocable.
- b) No es responsable directamente frente a sus electores, precisamente porque él está llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses particulares de esta o aquella profesión.

Por último, es importante observar que la doctrina de la democracia electoral representativa indirecta supone:

- I. La legitimidad de los representantes se basa en que son elegidos por el pueblo.
- II. El instrumento utilizado para elegir a los representantes es el sufragio.
- III. El representante lo es de la nación entera y no del grupo o distrito que lo ha elegido.
- IV. El representante no está sujeto al mandado imperativo puesto que, al representar a todo el pueblo, posee un poder discrecional –libre de influjos– en virtud del cual, y dentro de su propia competencia, actúa por su propia iniciativa y bajo su exclusiva apreciación.

El artículo 22 de la Constitución Nacional señala que: “El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete delito de sedición”.

Es decir, la Constitución diseña como sistema de gobierno una democracia electoral representativa indirecta, según la cual las deliberaciones colectivas –que involucran a toda la sociedad– no son tomadas directa-

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

mente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para ese fin.

La democracia representativa tiene el mérito de trasladar la función de gobierno a un grupo de actores que, con mandato legítimo, se postulan, se preparan y actúan por los ciudadanos. Por lo tanto, el pueblo ejerce su poder de un modo mediado y a través de sus representantes.

Como señala Néstor Pedro Sagüés, es curioso que en la Constitución argentina “representantes del pueblo, en sentido formal, son –según el texto constitucional– solo los constituyentes históricos y los diputados. Ellos poseen representatividad formal”. Sin embargo, si se hace un análisis sistémico e integrador del sistema político argentino, el presidente sí es representante formal del Estado argentino, como los jueces en sus respectivas competencias, y también el Senado y la Cámara de Diputados, en cuanto son órganos estatales cuya voz compromete jurídicamente a la persona jurídica del Estado, en la medida en que así lo disponen la Constitución y la legislación complementaria.<sup>174</sup>

En la reforma de 1994 se incorporaron además mecanismos de democracia participativa. Estos mecanismos consisten en una serie de procedimientos a través de los cuales se consulta al pueblo sobre determinados asuntos políticos. Es decir, buscan facilitar la expresión política de los ciudadanos y darles participación en el proceso político, según el modo como se institucionaliza formalmente el sufragio. Bidart Campos sostiene que la introducción de estos procedimientos resulta saludable, pues significa un contralor más del ejercicio del poder y otorga a los ciudadanos el derecho a ser oídos y expresar sus puntos de vista.<sup>175</sup>

Los instrumentos de participación incorporados son el derecho de iniciativa legislativa popular y la consulta popular.

La iniciativa popular es el derecho de los ciudadanos para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses. La Ley 24.747, que reglamenta el artículo 39 de la Constitución Nacional, establece que la ini-

174 SAGÜÉS, Néstor Pedro, *op. cit.*, Tomo I, p. 327.

175 BIDART CAMPOS, Germán, *op. cit.*, Tomo I, p. 370.

ciativa popular requerirá la firma de un número de ciudadanos no inferior al 1,5% del padrón electoral utilizado para la última elección de diputados nacionales y deberá representar por lo menos a seis distritos electorales.

Cuando la materia de la iniciativa sea de alcance regional, el requisito del porcentual se cumplirá considerando únicamente el padrón electoral del total de las provincias que compongan dicha región. Es importante señalar que no son objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.

En cuanto a la consulta popular, el artículo 40 de la Constitución argentina establece que el Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática. También el Congreso o el presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, podrán convocar a consulta popular no vinculante. En este caso, el voto no será obligatorio.

La Ley 25.432 reglamenta el procedimiento y trámite de la Consulta Popular Vinculante y No Vinculante. Establece que se podrá someter a consulta popular, tanto vinculante como no vinculante, todo proyecto de ley, con excepción de aquellos cuyo procedimiento de sanción se encuentre especialmente reglado por la Constitución Nacional mediante la determinación de la Cámara de Origen o por la exigencia de una mayoría calificada para su aprobación.

En cuanto a la consulta popular vinculante, la ley señala que para que la consulta sea válida y eficaz se requiere que hayan emitido su voto no menos del 35% de los ciudadanos inscriptos en el padrón electoral nacional.

Si el proyecto de ley obtiene la mayoría de votos válidos afirmativos, se convertirá automáticamente en ley. En cambio, si el proyecto de ley obtiene un resultado negativo, no podrá ser reiterado sino después de haber transcurrido un lapso de dos años desde la realización de la consulta. Tampoco podrá repetirse la consulta durante el mismo lapso.

En lo que respecta a la consulta popular no vinculante, la norma establece que, cuando un proyecto de ley sometido a consulta popular no vinculante obtenga el voto afirmativo de la mayoría absoluta de votos válidos

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

emitidos, deberá ser tratado por el Congreso de la Nación, quedando automáticamente incorporado al plan de labor parlamentaria de la Cámara de Diputados, de la sesión siguiente a la fecha de proclamación del resultado de los comicios por la autoridad electoral.

## 2.2. El sistema republicano

Etimológicamente el término *república* proviene del latín *res publica*, que significa *cosa pública*.

La República es una forma de organización del Estado que alude al interés general, al bien común y se proyecta a un sistema político uniformemente equilibrado y distribuido entre todos sus componentes.

En su obra *El espíritu de las leyes*, Montesquieu distingue dos tipos de repúblicas: las aristocráticas, donde gobiernan varios, pero no la mayoría, y las democráticas, donde el poder reside en la mayoría del pueblo y el principal canal de participación ciudadana es el voto.<sup>176</sup>

La Argentina es una república democrática y popular, ya que la Constitución reconoce a la democracia como forma de vida y aclara que es el pueblo el que elige a sus representantes.

Néstor Pedro Sagüés advierte que el marco ideológico de la Constitución Nacional es múltiple, ya que por un lado tiene bases liberales y cristianas y, a partir de la reforma 1957, las de un Estado Social de derecho. Además, rechaza posturas totalitarias de cualquier signo, al reconocer los derechos naturales de los hombres y de las sociedades; en lo económico, descarta un esquema básicamente colectivista.<sup>177</sup>

La forma republicana se caracteriza por:

- a) Elección popular de los gobernantes por medio del voto popular y directo.
- b) Periodicidad en el ejercicio del gobierno para desempeñar los cargos de presidente, vicepresidente, diputado y senador, de manera tal que

176 DE SECONDAT MONTESQUIEU, Charles, *El espíritu de las leyes*, Madrid, AKAL, 2002, p. 200.

177 SAGÜÉS, Néstor Pedro, *op. cit.*, Tomo I, p. 326.

quienes ocupan dichos cargos lo hacen por períodos determinados, a fin de asegurar su renovación.

c) Publicidad de los actos de gobierno, es un derecho-deber de todos los ciudadanos conocer los actos que realiza el Estado en nombre y representación del pueblo. En este sentido, adquiere vital importancia la libertad de prensa y la opinión pública como herramientas de difusión y comunicación de los actos de gobierno.

d) Responsabilidad de los gobernantes. En Argentina, se materializa a través de dos procedimientos: el juicio político al presidente, vicepresidente, ministros y jueces de la Corte Suprema, y en la corrección o remoción de los legisladores por decisión de cada Cámara.

e) Igualdad de los individuos. El principio de igualdad es el pilar del sistema republicano dado que busca la identidad entre gobernantes y gobernados. Es importante señalar que la Constitución argentina no solo proclama la igualdad formal o igualdad ante la ley, sino que también consagra la igualdad real de oportunidades.

f) Control popular de la gestión gubernativa, por medio de los derechos a petionar, de reunión por cuestiones políticas, de libertad de expresión, de prensa, y opinión pública.

g) La división de poderes.

Respecto de esta última característica, es de observar que la división de poderes surge como respuesta a las monarquías absolutistas en las que el Rey concentraba todos los poderes. La división de poderes diseña un complejo sistema de pesos y contrapesos, según el cual quien aplica las normas no es el mismo que quien las crea o controla, y viceversa.

La división clásica de poderes es en tres: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El primero es el encargado de crear las normas; el segundo, de aplicarlas y el tercero, de controlarlas. Cada poder cuenta con herramientas para controlar y limitar el poder de los otros; por ejemplo, el Ejecutivo controla al Legislativo por el veto y al Judicial por medio del procedimiento de designación de los ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; a su vez el Legislativo controla al Ejecutivo mediante el juicio político y al Judicial mediante el juicio político y el procedimiento de designación de los ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; y finalmente,



el Judicial controla a los otros dos poderes por medio de las resoluciones judiciales.

La Constitución argentina establece la siguiente división de poderes:

- I. Poder Legislativo compuesto por dos cámaras, la de Diputados y la de Senadores.
- II. Poder Ejecutivo a cargo del presidente de la Nación.
- III. Poder Judicial desempeñado por los jueces de la Nación.

Además, la reforma de 1994 incorpora en su artículo 120 el Ministerio Público como un órgano extrapoder, independiente, con autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad, de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la República.

En cuanto al Poder Ejecutivo, está a cargo del presidente de la Nación argentina, quien posee cuatro comandancias principales: a) jefe supremo de la Nación, b) responsable político de la administración general del país, c) jefe de gobierno, y d) comandante en jefe de las fuerzas armadas.

En caso de acefalía temporal o permanente es reemplazado por el vicepresidente de la Nación, elegido junto con él.

El presidente y el vicepresidente duran en sus funciones el término de cuatro años y 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.

Para la elección de presidente y vicepresidente de la Nación se prevé un sistema de elección directa, con arreglo al sistema de doble vuelta o *ballotage*, a cuyo fin el territorio nacional constituye un único distrito.

Resultará electa en primera vuelta la fórmula que obtenga más del 45% de los votos afirmativos válidamente emitidos o, en su defecto, aquella que hubiere obtenido el 40%, por lo menos, de los votos afirmativos válidamente emitidos y además existiere una diferencia mayor de diez puntos porcentuales respecto del total de los votos afirmativos válidamente emitidos, sobre la fórmula que le sigue en número de votos.

Sin embargo, si ninguna fórmula alcanzare esas mayorías y diferencias, de acuerdo al escrutinio ejecutado por las juntas electorales, se realizará una segunda vuelta dentro de los treinta días, en la que participarán solamente las dos fórmulas más votadas en la primera; resultará electa la que obtenga mayor número de votos afirmativos válidamente emitidos.

Como particularidad, es de señalar que el Poder Ejecutivo posee facultades legislativas excepcionales, como los decretos de necesidad y urgencia y los decretos delegados, aunque ambos son revisados por el Congreso de la Nación y la Comisión Bicameral Permanente.

El Poder Legislativo está a cargo del Congreso de la Nación, compuesto por una Cámara de Diputados que representa al pueblo de la república y una Cámara de Senadores que representa a las provincias. Los diputados nacionales se elegirán en forma directa por el pueblo de cada provincia y de la Capital Federal, que se considerarán a este fin como distritos electorales.

La Ley 22.847 establece que la base representativa para determinar la cantidad de bancas a cubrir en la Cámara de Diputados de la Nación es de un diputado por cada 161.000 habitantes o fracción no menor de 80.500. A eso se agregará, por cada distrito, la cantidad de tres diputados; pero cada distrito no podrá tener menos de cinco, de modo tal que el total de diputados actualmente es de doscientos cincuenta y siete. Duran en el cargo cuatro años y pueden ser reelectos. La Cámara se renueva por mitades cada dos años.

Por su parte, la Cámara de Senadores está compuesta por tres senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires. Son elegidos en forma directa por el pueblo de los que se considerarán, a este fin, como distritos electorales. Cada elector debe votar por una lista oficializada con dos candidatos titulares y dos suplentes, resultando electos los dos titulares correspondientes a la lista del partido o alianza electoral que obtuviere la mayoría de los votos emitidos y el primero de la lista siguiente en cantidad de votos. El segundo titular de esta última lista será el primer suplente del senador que por ella resultó elegido. Duran en el cargo seis años y pueden ser reelectos. La Cámara se renueva por tercios cada dos años.

En cuanto al procedimiento de formación y sanción de leyes, y si bien más adelante se analizará en particular el Senado de la Nación, debemos

observar que en la Argentina existe un bicameralismo perfecto con algunas excepciones, en relación a que algunos proyectos de ley, por su materia, solo pueden ser iniciados en una u otra Cámara. Además, en determinadas cuestiones como la designación de funcionarios o la declaración de estado de sitio por ataque exterior, el presidente de la Nación requiere el acuerdo o autorización del Senado.

En efecto, las cuestiones relacionadas con reclutamiento de tropas, contribuciones y proyectos iniciados mediante el procedimiento de iniciativa popular de leyes tienen como Cámara de Origen la de Diputados, por ser la Cámara de representación popular. En cambio, los proyectos de ley sobre coparticipación federal o los tendientes a promover políticas diferenciadas que intenten equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones tienen como Cámara de Origen el Senado, por su representación territorial.

La iniciativa legislativa está a cargo de los diputados, senadores, del presidente o el pueblo mediante la iniciativa popular de leyes.

Aprobado un proyecto de ley por su Cámara de Origen, pasa para su discusión a la otra Cámara. Aprobado por ambas, pasa al Poder Ejecutivo de la Nación para su examen; y si también obtiene su aprobación, se promulga como ley.

En caso de que el proyecto fuere objeto de adiciones o correcciones por la Cámara revisora, deberá indicarse el resultado de la votación a fin de establecer si tales adiciones o correcciones fueron realizadas por mayoría absoluta de los presentes o por las dos terceras partes. La Cámara de Origen podrá, por mayoría absoluta de los presentes, aprobar el proyecto con las adiciones o correcciones introducidas o insistir en la redacción originaria, a menos que las adiciones o correcciones las haya realizado la revisora por dos terceras partes de los presentes. En este último caso, el proyecto pasará al Poder Ejecutivo con las adiciones o correcciones de la Cámara revisora, salvo que la Cámara de Origen insista en su redacción originaria con el voto de las dos terceras partes de los presentes. La Cámara de Origen no podrá introducir nuevas adiciones o correcciones a las realizadas por la Cámara revisora.

Ningún proyecto de ley desechado totalmente por una de las cámaras podrá repetirse en las sesiones de aquel año.

Finalmente, se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso.

En caso de que el Poder Ejecutivo vete totalmente un proyecto de ley, vuelve con sus objeciones a su Cámara de Origen: esta lo discute de nuevo, y si lo confirma por mayoría de dos tercios de votos, pasa otra vez a la Cámara de revisión. Si ambas cámaras lo sancionan por igual mayoría, el proyecto es ley y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación.

Como particularidad, el Congreso puede delegar en forma excepcional facultades legislativas al Poder Ejecutivo en cuestiones de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.

### **2.3. El sistema presidencialista**

Los sistemas políticos democráticos se dividen en presidenciales y parlamentarios. Por eso, para conceptualizarlos, lo mejor es marcar cuáles son las diferencias entre ellos. Siguiendo a Arend Lijphart, estos sistemas de gobierno poseen cuatro diferencias esenciales. La primera es que, en un sistema parlamentario, el jefe del gobierno –denominado por lo general primer ministro– y su correspondiente gabinete son responsables ante el Legislativo, en el sentido de que dependen de su confianza y pueden ser destituidos de sus funciones en una votación de no confianza o censura de este poder.<sup>178</sup> En un sistema presidencial, el jefe de gobierno –a quien se denomina siempre presidente– es elegido para un periodo de tiempo constitucionalmente establecido y, en circunstancias normales, no puede forzársele a dimitir en virtud de un voto de no confianza

178 LIJPHART, Arend, *op. cit.*, p. 17.

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

del Legislativo (aunque es posible separarlo del cargo mediante el juicio político).

La segunda diferencia entre el gobierno presidencial y parlamentario es que los presidentes se eligen mediante votación popular, y los primeros ministros son elegidos por el Legislativo.

La tercera diferencia es que los sistemas parlamentarios poseen ejecutivos colectivos o colegiados, en tanto que los sistemas presidenciales poseen ejecutivos unipersonales, no colegiados. En los sistemas parlamentarios la posición del primer ministro en el gabinete puede variar desde un predominio hasta una igualdad respecto de los demás ministros, pero siempre existe un relativo alto grado de actuación colegiada en la toma de decisiones. Por el contrario, los miembros de los gabinetes presidenciales son meros consejeros y subordinados del presidente.

La cuarta diferencia es que en los sistemas presidenciales existe una separación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo que importa independencia mutua entre ambos, cuando en los sistemas parlamentarios, el Poder Ejecutivo depende del Poder Legislativo por medio del voto de confianza o la moción de censura.

Teniendo en cuenta estas diferencias entre ambos sistemas políticos, se puede decir que la Argentina es un sistema presidencialista por los siguientes motivos expresados en la Constitución Nacional:

- El Poder Ejecutivo de la Nación será desempeñado por un ciudadano con el título de *Presidente de la Nación Argentina* (art. 87).
- El presidente y el vicepresidente de la Nación serán elegidos directamente por el pueblo (art. 94).
- El presidente de la Nación es su jefe supremo (art. 99 inc. 1), el responsable político de la administración general del país (art. 99 inc. 1), es el jefe de gobierno (art. 99 inc. 1) y el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas (art. 99 inc. 12).
- El presidente de la Nación nombra y remueve al jefe de Gabinete de Ministros y a los demás ministros del despacho (art. 99 inc. 7).

- Por su parte, el Poder Legislativo solo puede destituir al presidente de la Nación por mal desempeño, por delito en el ejercicio de sus funciones; o por crímenes comunes, después de haberlos conocido por medio del juicio político (art. 53 y 59).

El sistema presidencialista adoptado por la Constitución histórica de 1853-60 –inspirada en las *Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina*, de Juan Bautista Alberdi, en las constituciones de Estados Unidos de 1787 y la chilena de 1833– fue atenuado en la reforma de 1994, como anteriormente se detalló.

Sin embargo, muchos autores han cuestionado la reforma constitucional de 1994 en este aspecto. En este sentido Pérez Guilhou observó: “... criticamos la reforma porque afirma en exceso el poder presidencial, poniendo en riesgo su ejercicio por los abusos que suele conllevar el ejercicio continuado de la suma de facultades...”<sup>179</sup>

En nuestro país existe un hiperpresidencialismo puesto que, desde los orígenes de nuestros antecedentes institucionales, tanto en la época colonial como en la de la independencia y posterior organización nacional, el órgano ejecutivo ha poseído una acentuada envergadura con cierto predominio sobre el rol gubernamental de los órganos legislativo y judicial. Esta tendencia histórica llevó a Alberdi a definirlo como un *Ejecutivo fuerte*, afirmando la necesidad de un *presidente constitucional* que pueda asumir las facultades de un rey, en el instante que la anarquía le desobedece como “presidente republicano [...] En vez de dar el despotismo a un hombre, es mejor darlo a la ley”<sup>180</sup>.

Esta arraigada tradición presidencialista, dados nuestros antecedentes hispánicos, revolucionarios e incluso los propios del proceso constituyente de 1853/60, es el resultado de un proceso de sugestión colectiva, en virtud de la cual el presidente es considerado como el símbolo de la unidad nacional, el genuino representante de su pueblo y hasta la síntesis misma

179 PÉREZ GUILHOU, Dardo, *El Poder Ejecutivo. Derecho Constitucional de la reforma de 1994*, Buenos Aires, Depalma, 2003, p. 102.

180 ALBERDI, Juan Bautista, *op. cit.*, p. 84.

de la Nación.<sup>181</sup> Desde el proceso de organización nacional a nuestros días, el liderazgo político en la Argentina se encuentra íntimamente vinculado con los líderes carismáticos, ya sea en la figura del tradicional caudillo o del presidente de la Nación, como el único responsable de los éxitos y los fracasos de una administración.

Por otra parte, para tomar solo algunos indicadores referidos a la cultura presidencialista nacional, María Angélica Gelli advierte que dentro del ceremonial oficial se resalta la figura del presidente, ya sea mediante el saludo formal de los Granaderos, la banda que cruza su pecho en las ceremonias, o simplemente el reconocimiento popular a su persona para aplaudirlo o cuestionarlo.<sup>182</sup>

En definitiva, se puede advertir que el problema de los sistemas presidencialistas es un problema sociocultural que afecta al orden político y a la estructura de poder, en virtud de que este sistema concentra buena parte de las expectativas del electorado en una sola figura —el presidente— que, para colmo de males, cuenta con un mandato fijo (a diferencia de lo que ocurre en los sistemas parlamentarios). En consecuencia, en las malas coyunturas, el presidente es fagocitado por la crisis, y su debilitamiento provoca temblores en toda la estructura institucional: dada la inexistencia de *fusibles* que cambiar, el sistema completo amenaza con *incendiarse* junto con el presidente.<sup>183</sup> Por lo tanto, este problema no trata sobre los lineamientos normativos fundamentales de un país —léase Constitución Nacional— sino, más bien, sobre la dinámica del poder político de una Nación con una

181 ROMERO, César Enrique, “El poder Ejecutivo en la realidad política contemporánea”, en *Revista Cuaderno de los Institutos*, Facultad de Derecho de Córdoba, Instituto de Derecho Constitucional Joaquín V. González, 1963, N° 72, p. 30.

182 ROMERO, César Enrique, *op. cit.*, p. 6.

183 “Si uno examina la vida política argentina fundamentalmente con situaciones de este tipo: la crisis que afectó a Hipólito Yrigoyen en 1930 terminó arrastrando a todo el sistema político; Perón se convirtió, a mediados de 1950, en la única clave del éxito o la desgracia de la democracia argentina; las hostilidades generadas por Arturo Frondizi se trasladaron de inmediato a todo su gobierno; la falta de legitimidad del Presidente Illia produjo la deslegitimación de todo el sistema institucional”. (Ver DION Stéphane, “Federalismo en Argentina y Canadá: cinco criterios de comparación para aprender mejor unos de otros” en [www.acaderc.org.ar/](http://www.acaderc.org.ar/) p. de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba [1 diciembre de 2016].

fuerte tradición centralista. En este orden de ideas, ya nos encontramos en condiciones de advertir que la atenuación del presidencialismo, pretendida por la reforma constitucional de 1994, no logró su cometido, debido a la idiosincrasia del imaginario colectivo político nacional, conformado por el electorado y los dirigentes políticos nacionales.

No obstante, como observa Dalla Via, “resulta difícil tratar un tema tan largo, rico y pleno de matices como la experiencia del presidencialismo en la República Argentina, tanto más lo es abordar a una síntesis o pretender que una definición puede aportar remedios o sugerencias a manera de reglas generales...”<sup>184</sup> En efecto, más allá del modelo político-constitucional, su implementación dependerá en gran medida de la historia, idiosincrasia y características de cada nación.

#### **2.4. El sistema democrático y los partidos políticos**

Como señala Toricelli, la democracia no se refiere a la relación interna entre los órganos del Estado, sino a la relación existente entre los elementos que lo componen, en este caso, poder y población.<sup>185</sup> Este régimen permite la participación ciudadana en la toma de decisiones; requiere como elementos indispensables para su configuración el reconocimiento de libertades y el respeto por la diferencia.

El poder se ejerce respetando la dignidad, la libertad y los derechos de la persona humana; es, en definitiva, un modo de ejercer el poder que da forma y estructura al Estado mismo, al régimen político en sí mismo.

Bidart Campos sostiene que la democracia como forma de Estado presupone una forma y un estilo de vida, que es la convivencia humana en justicia y en libertad.<sup>186</sup>

El artículo 38 de la Constitución dispone:

Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático.

184 DALLA VIA, Alberto Ricardo, *Teoría del Estado y de la Constitución*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2013, Tomo I-A, p. 453.

185 TORICELLI, Maximiliano, *op. cit.*, Tomo I, p. 233.

186 BIDART CAMPOS, Germán, *op. cit.*, p. 258.



## El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

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 patrimonio.

Por otra parte, la Ley Orgánica de Partidos Políticos (N° 23.298), reformada por la Ley 26.571 de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral, regula la organización y el funcionamiento de los partidos políticos, de la siguiente manera:

1. Los partidos son instrumentos necesarios para la formulación y realización de la política nacional. Les incumbe, en forma exclusiva, la nominación de candidatos para cargos públicos electivos. Las candidaturas de ciudadanos no afiliados podrán ser presentadas por los partidos siempre que tal posibilidad esté admitida en sus cartas orgánicas (art. 2).

2. La existencia de los partidos requiere las siguientes condiciones sustanciales:

- a) Grupo de ciudadanos unidos por un vínculo político permanente.
- b) Organización estable y funcionamiento reglados por la carta orgánica, de conformidad con el método democrático interno, mediante elecciones periódicas de autoridades y organismos partidarios, en la forma que establezca cada partido, respetando el porcentaje mínimo por sexo establecido en la Ley 24.012 y sus decretos reglamentarios.
- c) Reconocimiento judicial de su personería jurídico-política como partido, la que comporta su inscripción en el registro público correspondiente (art. 3).

3. Los partidos políticos se pueden clasificar en (Título II – Capítulo I):

a) Partidos de distrito (provincia y ciudad autónoma de Buenos Aires), que deben contar con un número de afiliados no inferior al cuatro por

mil (4‰) del total de los inscriptos en el registro de electores del distrito correspondiente.

b) Partidos nacionales son los partidos de distrito reconocidos en cinco o más distritos con el mismo nombre.

c) Confederaciones, fusiones y alianzas transitorias entre partidos políticos de distrito y nacionales.

4. La ley fundamental del partido político, en cuyo carácter rigen los poderes, los derechos y obligaciones partidarias y a la cual sus autoridades y afiliados deberán ajustar obligatoriamente su actuación es la Carta Orgánica (art. 21).

5. Los partidos políticos, además de la Carta Orgánica, deben presentar una declaración de principios (programa o bases de acción política). Y, antes de cada elección, deben presentar su plataforma electoral (arts. 7 a 22).

6. La designación de candidatos a cargos electivos nacionales por parte de los partidos políticos deberá realizarse a través del sistema de elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias, en todo el territorio de la Nación, para un mismo día y para todos los partidos políticos (arts. 29 a 34). Además, la Ley 26.215 regula los mecanismos de financiamiento de los partidos políticos.

Por todo lo expuesto, Sagüés observa que, para la Argentina, “una democracia sin partidos resultaría inconstitucional”.<sup>187</sup>

### **3. El régimen federal argentino**

La forma de Estado Federal declarada en el artículo 1° de la Constitución Nacional responde a una relación poder-territorio referida a la manera en que la capacidad de gobierno y de coacción del Estado se distribuye en la geografía nacional, por intermedio de una asignación definida de competencias. Desde el punto de vista normativo y citando a Antonio M. Hernández,<sup>188</sup> hay cuatro etapas al respecto:

187 SAGÜÉS, Néstor Pedro, *op. cit.*, Tomo I, p. 330.

188 HERNÁNDEZ, Antonio María, “La descentralización del poder en el Estado argentino”, en *La descentralización del poder en el Estado contemporáneo*, Buenos Aires, Advocatus, 2005, p. 25.

- La primera comienza en 1853, en el momento de la sanción de la Constitución histórica, que concedía un margen menor de autonomía a las provincias argentinas y un mayor ámbito de discrecionalidad a la autoridad central. Sigue de este modo la posición sentada por Alberdi, que pretendía adaptar el modelo de organización norteamericana a la realidad del país, para llegar a la fórmula de equilibrio entre unitarios y federales.<sup>189</sup> Se le daba al Congreso de la Nación la facultad de revisar las constituciones provinciales y la posibilidad de celebrar juicios políticos a los gobernadores de Provincia.
- La segunda etapa se produce en 1860, cuando los *porteños unitarios* –como acertadamente los denomina Vanossi–<sup>190</sup> incorporan a nuestra Ley Fundamental una mayor dosis de descentralización política. Esto se advierte claramente en la modificación al artículo 3 sobre la Capital Federal, pues se había dispuesto en 1853 que debía ser la ciudad de Buenos Aires y el texto reformado expresa que la capital estará en el lugar que indique una ley del Congreso. Debemos destacar que esta modificación es el primer antecedente legislativo nacional que demuestra que el problema de la Capital de la Nación constituye el tema central de la puja de poder entre unitarios y federales. Por otra parte, se dejaron sin efecto las facultades del Congreso sobre la revisión de las constituciones provinciales y el juicio político a los gobernadores.
- La tercera etapa del federalismo normativo es la que corresponde al ejercicio de un federalismo de concentración, en la terminología de Pedro J. Frías,<sup>191</sup> que comenzó en la década de 1950. El federalismo de concentración es una técnica político-jurídica a través de la cual buena parte de los estados provinciales argentinos, sin perder su autonomía y poniendo en marcha los mecanismos jurídicos e institucionales pertinentes, procuran superar

189 ALBERDI, Juan Bautista, *op. cit.*, p. 68.

190 VANOSSO, Jorge Reinaldo, *Situación actual del federalismo*, Buenos Aires, Depalma, 1964, p. 14.

191 FRÍAS, Pedro, *Derecho Público Provincial*, Buenos Aires, Depalma, 1985, p. 418.

los desequilibrios y las dependencias internas generadas por causa de la concentración de poder económico y político en Buenos Aires (metrópolis-puerto), a partir de la conformación de nuevos espacios regionales, establecidos por convención, con propósitos de desarrollo económico y/o social, amplios o específicamente individualizados en sus instrumentos constitutivos. Como ejemplo podemos citar el *Consejo Federal de Inversiones –CFI*.

- La cuarta y última etapa es la correspondiente a la reforma de 1994. Es fruto del Pacto de Olivos y del Pacto de la Rosada, firmados por los dos partidos mayoritarios, el Justicialista y el Radical, que se plasmó posteriormente en la Ley Declarativa de la reforma N° 24.309 (Adla, LIV-A, 89) sancionada por el Congreso de la Nación el 29 de diciembre de 1993. Mediante esta Ley se establecieron, bajo el título “Núcleo de coincidencias básicas”, cuáles eran los objetivos fundamentales que se procuran con la reforma constitucional, entre ellos –y relacionados con el Sistema Federal argentino– encontramos:
  1. Fortalecimiento del régimen federal.
  2. Reconocimiento de la autonomía municipal.
  3. Establecimiento de un estatus constitucional especial para la ciudad de Buenos Aires, por el cual se le reconocerá autonomía y facultades propias de legislación y jurisdicción.
  4. Actualización de las atribuciones del Congreso.
  5. Atenuación del sistema presidencialista.

Por lo tanto, resultará oportuno que se analice cuáles fueron las disposiciones constitucionales con las cuales los constituyentes de 1994 pretendieron fortalecer el sistema federal argentino.

Desde ya podemos adelantar que gran parte de los doctrinarios constitucionales han coincidido en que con las reformas que analizaremos no se cumplió el objetivo propuesto, ya sea porque en algunos casos se acrecentaron aún más la figura presidencial<sup>192</sup> y el proceso de centralización o

192 Ver, entre otros: HARO, Ricardo, *Presidencialismo atenuado y control en el nuevo diseño constitucional argentino de 1994*, (s/d, s/l), trabajo de investigación presentado en la Academia Nacional

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

simplemente porque aún no se ha cumplido con el proyecto federal de la Constitución.<sup>193</sup>

En consecuencia, las reformas producidas en 1994 son:

- Descentralización del Estado argentino: la reforma la ha profundizado, como fraccionamiento del poder en relación al territorio, estableciendo cuatro órdenes de gobierno: el federal (arts. 44 a 120 CN), el provincial (arts. 121 a 128 CN), el de la ciudad autónoma de Buenos Aires (art. 129 CN) y el de los municipios autónomos (arts. 123 y 5 CN).
- El nuevo art. 129 de la Constitución dispone 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 definitiva, la Ciudad de Buenos Aires tiene un estatus constitucional especial. Por otra parte, esta modificación establece un precedente más que importante con relación a la organización del Sistema Federal argentino, puesto que la Convención Constituyente, al tratar este artículo, contempló explícitamente el supuesto de que la Ciudad de Buenos Aires dejara de ser en el futuro la Capital de la Nación (convencional García Lema, miembro coinformante del despacho mayoritario).<sup>194</sup> En

de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. PELLET LASTRA, Arturo, "El Parlamento a dos años de la reforma", en *Revista Jurídica La Ley* (Buenos Aires 1996). Tomo III p. 626. GELLI, María Angélica, "Presidencialismo, delegación y controles en la República Argentina", en *Revista Jurídica La Ley* (Buenos Aires 2005) Tomo B, p. 977.

193 Ver, entre otros: FRÍAS, Pedro J., "La provincia argentina entre Alberdi y la realidad", en *Homenaje a Juan Bautista Alberdi*, Córdoba, Editorial Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, 2002, p. 20 y ss. HERNÁNDEZ, Antonio, "El federalismo a diez años de la reforma constitucional de 1994", en *Estudios sobre Derecho Municipal y Federalismo*, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica de Voros, 2006, p. 60 y ss.

194 CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1994, *Diario de Sesiones*, 27/7/1994, p. 2221.

este orden de ideas, y ante una eventual descapitalización, la ciudad conservaría sus tres senadores y los diputados electos en ella, implicando en consecuencia un aumento en sus facultades en materia de legislación y jurisdicción, al no estar ceñida por la ley de garantía de intereses federales. (Desarrollamos este punto con mayor profundidad en el capítulo tres de este trabajo).

- Reestructuración del Senado. (Este tema será tratado con mayor detenimiento más adelante).
- Finalmente –y con independencia de que excede este trabajo– la reforma de 1994 buscó reorganizar el sistema federal financiero mediante la distribución de competencias tributarias entre el gobierno federal y las provincias, el establecimiento de pautas federales para la administración del erario público, la creación de un Banco Federal (art. 75 inc. 1, 2, 3, 6, 8 y 19 CN, art. 124 CN). Así también, se estableció que las provincias tienen el dominio originario de los recursos naturales, la posibilidad de crear regiones para el desarrollo económico y social; también se les reconoce la potestad de celebrar convenios internacionales, entre otras cuestiones.

Como observa Dalla Via,

El federalismo argentino es en la actualidad más complejo que en el pasado. A la división constitucional clásica entre Estado Federal y Provincias, debe ahora agregarse la Ciudad de Buenos Aires (art. 129, CN), que tiene más jerarquía que los municipios, pero menos que una provincia, y los municipios que tienen autonomía (art. 123, CN), aun cuando el grado de su extensión depende de la Constitución de cada provincia. A estos cuatro niveles cabe agregar la posibilidad de conformar regiones para el desarrollo económicos y social [...] y que no conforman unidades políticas [...]Cuál será la fisonomía que en definitiva adquirirá nuestro régimen federal

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

dependerá, en gran parte, del grado de espontaneidad con que se consoliden los niveles de gobierno ya indicados...<sup>195</sup>

En definitiva, es necesario analizar las relaciones federales, en especial la que es materia de esta tesis, es decir, la relación de participación.

### **3.1. La distribución de competencias federales en la Constitución Nacional**

Las relaciones de competencias jurídico-políticas entre el Estado Federal y los estados provinciales están determinadas con precisión en nuestra Constitución.

Elas son seis: de subordinación, de prohibición, de concurrencia, delegadas al gobierno federal y conservado por las provincias y de participación de la voluntad federal.

Las relaciones de subordinación implican que el orden jurídico nacional tiene prelación sobre los órdenes jurídicos provinciales.

Las relaciones de prohibición, delegadas al gobierno federal y conservadas por las provincias, implican que existen determinadas competencias que son exclusivas y excluyentes del Estado Federal y otras que lo son respecto de las provincias.

En cuanto a las facultades concurrentes, son atribuciones que pueden ejercer al mismo tiempo la Nación y las provincias.

Por fin, se encuentran las relaciones de participación, que serán analizadas en forma particular durante todo el presente capítulo.

Sin embargo, a fin de poseer un panorama completo del sistema federal argentino, se analizarán brevemente, en primer lugar, las relaciones de subordinación, exclusión y concurrencia.

*Relaciones de subordinación, de prohibición, de concurrencia, delegadas al gobierno federal y las conservadas por las provincias:* las constituciones provinciales deben seguir pautas fundamentales fijadas por la Constitución Nacional. Las normas provinciales no pueden contener disposiciones contrarias a las normas federales, y las autoridades de las provincias son

195 DALLA VIA, Alberto Ricardo, *op. cit.*, Tomo I-A, p. 498.

consideradas agentes delegados del gobierno federal (art. 128 CN), para la aplicación de las normas y de las políticas de este.

El artículo 5 sienta los principios de la garantía federal, según la cual el Estado argentino es garante de las autonomías provinciales y su facultad para dictar sus propias constituciones en la medida en que estas respeten 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”.

En igual sentido, el artículo 31 reconoce el principio de supremacía de la Constitución al establecer que:

Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante, cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto de 11 de noviembre de 1859.

También existen competencias prohibidas a todo orden gubernamental como, por ejemplo, la concesión de facultades extraordinarias, de la suma del poder público o la supremacía a gobierno o persona alguna (art. 29 CN). Dentro de estos casos, Antonio María Hernández agrega la violación a las declaraciones, derechos y garantías de la parte dogmática.<sup>196</sup>

Con respecto a las competencias delegadas al Estado Federal, se debe señalar que han sido expresamente recogidas en el texto constitucional, en los distintos órganos del gobierno federal (Poder Ejecutivo, Congreso de la Nación, Poder Judicial, Auditoría General de la Nación, Consejo de la Magistratura y Defensoría del Pueblo y Ministerio Público).

196 HERNÁNDEZ, Antonio María, “El Federalismo a diez años de la reforma constitucional de 1994”, en GIULIANO, Diego, *Estudios sobre derecho municipal y federalismo*, El Derecho, Rosario, 2006, p. 79.



Sin embargo, resulta importante enumerar algunas de estas competencias:

- Legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación, así como las evaluaciones sobre las que recaigan, que serán uniformes en toda la Nación.
- Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan.
- Establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado, por ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.
- Contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación.
- Establecer y reglamentar un banco federal con facultad de emitir moneda, así como otros bancos nacionales.
- Arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación.
- Hacer sellar moneda, fijar su valor y el de las extranjeras; y adoptar un sistema uniforme de pesos y medidas para toda la Nación.
- Dictar los códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería, y del Trabajo y Seguridad Social, en cuerpos unificados o separados, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones; y especialmente leyes generales para toda la Nación sobre naturalización y nacionalidad, con sujeción al principio de nacionalidad natural y por opción en beneficio de la Argentina, así como sobre bancarrotas, sobre falsificación de la moneda corriente y documentos públicos del Estado, y las que requiera el establecimiento del juicio por jurados.
- Reglar el comercio con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí.
- Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la

Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.

- Aprobar tratados y convenciones sobre derechos humanos; luego de ser aprobados por el Congreso; requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de jerarquía constitucional.
- Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad.
- Dictar un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental, y de la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia.
- Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes.
- Declarar en estado de sitio uno o varios puntos de la Nación, en caso de conmoción interior.
- Disponer la intervención federal a una provincia o a la ciudad de Buenos Aires.
- Ejercer la función gubernativa cuya jefatura se reconoce en la persona del presidente.
- Dictar, bajo determinadas circunstancias, decretos por razones de necesidad y urgencia, que serán decididos en acuerdo general de ministros, quienes deberán refrendarlos conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.
- Nombra los magistrados de la Corte Suprema con acuerdo del Senado por dos tercios de sus miembros presentes, en sesión pública, convocada al efecto.

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

- Ejercer la administración general del país.
- Hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la ley de presupuesto nacional.

Como contracara, los artículos 126 y 127 de la Constitución Nacional observan cuáles son las materias prohibidas para las provincias:

Artículo 126. Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Gobierno federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros.

Artículo 127. Ninguna provincia puede declarar, ni hacer la guerra a otra provincia. Sus quejas deben ser sometidas a la Corte Suprema de Justicia y dirimidas por ella. Sus hostilidades de hecho son actos de guerra civil, calificados de sedición o asonada, que el Gobierno federal debe sofocar y reprimir conforme a la ley.

Las provincias poseen facultades privativas y conservadas. En tal sentido se puede mencionar que el artículo 121 dispone que: “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”.

Además, las provincias se pueden dar sus propias instituciones locales y dictar su Constitución provincial asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Una de las incorporaciones de la reforma de 1994 es que las provincias pueden crear regiones para el desarrollo económico y social y 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.

También pueden celebrar con otras provincias tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal.

Además, poseen el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

Finalmente, existen competencias que son concurrentes y compartidas de las provincias y del Estado Federal. Estas competencias las ejercen en forma conjunta o simultánea ambos sujetos de la relación federal.

La diferencia entre las facultades concurrentes y las compartidas es que en las segundas se requiere la voluntad de los órdenes gubernamentales, mientras que en las primeras no se requiere acuerdo alguno, más allá de que deben complementarse.

Entre las competencias concurrentes se pueden mencionar:

- La protección del medioambiente.
- Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias.
- 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 comunitaria 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.
- Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promo-

viendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo.

- Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento.

Por último, son competencias compartidas la Ley convenio de Coparticipación Federal, el órgano fiscal federal, y las transferencias de competencias, servicios y funciones dispuestas por el artículo 75 inciso 2 de la Constitución argentina.

## **4. La relación de participación en el Estado argentino**

Las provincias se reservaron el derecho a participar en la formación de la voluntad federal; a continuación, se analizarán los distintos aspectos de esta relación, de acuerdo a la Constitución vigente.

### **4.1. La participación de las provincias en la elección de presidente y vicepresidente**

La reforma de 1994 estableció, para la elección de presidente y vicepresidente, un sistema de elección directa a distrito único, modificando el sistema de colegios electorales establecido por la Constitución de 1853-60.

En el anterior sistema, el elector votaba por un conjunto de representantes provinciales que, en una asamblea convocada al efecto, elegían al presidente y vicepresidente de la Nación. Este sistema de elección indirecta, en algunos casos desvirtuaba la verdadera voluntad del electorado, sobredimensionando la participación de las provincias más pequeñas dentro

de la asamblea, en desmedro de los distritos electorales con mayor cantidad de habitantes. Como ejemplo de esta situación, en los Estados Unidos de Norteamérica, en cuatro ocasiones (1824, 1876, 1888 y 2000), una fórmula presidencial ganó la elección sin lograr la mayoría de votos populares.<sup>197</sup>

Por eso esta reforma es positiva, por cuanto los comicios reflejan la verdadera voluntad del electorado. Sin embargo, y como contrapartida, les quita participación a las provincias en la elección del presidente y vicepresidente. Barrera Buteler sostiene que “al suprimirse los colegios electorales y adoptarse el sistema de elección directa y a distrito único las provincias menores en la práctica desaparecen de la elección presidencial”.<sup>198</sup>

#### **4.2. La participación de las provincias en la formación de las decisiones comunitarias y/o internacionales**

Las provincias, a través del Congreso, realizan un control de las relaciones internacionales; por eso hay que analizar los incisos 22 y 24 del artículo 75 de la Constitución Nacional.

El primero de ellos indica que corresponde al Congreso “aprobar o desecher tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede”, además, el Congreso puede otorgarles jerarquía constitucional a tratados y convenciones sobre derechos humanos.

Por su parte, el inciso 24 indica que el Congreso debe aprobar y denunciar los tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales, estableciendo diferentes procedimientos según estos tratados sean suscriptos con Estados de Latinoamérica o no.

197 La más reciente fue cuando la cerrada elección del Estado de Florida forzó un recuento de votos y la intervención de la Corte Suprema, que falló en favor de George Bush. En ese caso, Bush fue electo presidente por poseer mayoría de representantes en la Asamblea Electoral, a pesar de que el demócrata Al Gore ganó la votación popular (Bush logró 50.455.156 sufragios, equivalentes al 47% y Gore 50.992.335, o 48%).

198 BARRERA BUTELER, Guillermo, *op. cit.*, p. 314.

El nuevo artículo 124, siguiendo el criterio sentado por las provincias y la Nación en el Acuerdo de Reafirmación Federal de Luján, del 24 de mayo de 1994, dispone que las provincias pueden “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”.

Sin embargo, y más allá de que estas reformas implican un cambio significativo en favor de las provincias, no se puede perder de vista que estas no tienen participación alguna en las fases ascendente y descendente de la política internacional del Estado Federal, más allá de su participación indirecta por medio de sus representantes en el Senado. En otras palabras, el Estado Federal negocia, celebra y denuncia tratados internacionales sin consultar a las provincias.

Y esta situación es más compleja cuando se trata de los tratados de integración, por cuanto se delegan competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales, es decir, se delega soberanía. Este es el “déficit federal de la reforma de 1994”, según Silvina Barón Knoll de Bertolotti. Esta autora observa que, en la Convención Constituyente, cuando se debatió la cuestión de los institutos de integración,

... no se tuvo en cuenta el rol de las provincias que, una vez más, quedó relegado en tanto no se previó su participación en las políticas comunitarias en la faz descendente y en la faz ascendente, a pesar de que también ellas se verán afectadas por el traspaso de competencias en favor de la Comunidad.<sup>199</sup>

En la actualidad, el Estado Federal, amparado en la mayoría parlamentaria, está facultado a delegar soberanía en favor de organismos supranacionales en desmedro de una o varias provincias, ya que las únicas limitaciones constitucionales a la mencionada delegación son que el tratado se

199 BARÓN KNOLL DE BERTOLOTTI, Silvina, *La Provincia en los Procesos de Integración. Relaciones del Estado Nacional y las Provincias con el Mercosur en Derecho Público Provincial y Municipal*, 2ª ed. actualizada, Buenos Aires, La Ley, 2003, Vol. I, p. 189.

celebre en “condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos” (art. 75 inc. 26 CN).

### **4.3. El federalismo pactista y la participación de las provincias en las políticas planificadas globales y en los organismos de control de servicios públicos de competencia nacional**

El federalismo *cooperativo* o de concertación supone, por un lado, que el Estado Federal no debe intervenir en las decisiones locales cuando las provincias actúan dentro de sus competencias y con recursos propios; y la subordinación, tanto de las provincias como del Estado Federal, a políticas planificadas globales, por medio de las cuales el Estado Federal asegura las convergencias jerárquicas expresadas por las provincias y municipios.

Ahora bien, para que este juego entre descentralización, convergencia, subsidiariedad y subordinación funcione resulta necesario que las provincias entre sí y con la Nación definan sus competencias y funciones mediante la celebración de pactos, en donde todas las partes estén en pie de igualdad. Por medio de estos acuerdos, distintos sujetos de una relación federal conciertan entre sí sus voluntades, creando un vínculo jurídico sobre la base del consentimiento recíproco, por el cual se fijan objetivos comunes y los medios para alcanzarlos.

Pedro Frías destaca el importante rol que juega la concertación en el control de la administración y de los servicios públicos, por cuanto asegura “el acceso de las provincias a los órganos de estudio y de decisión de la administración federal, cuando el interés de las provincias adquiere una intensidad particular”.<sup>200</sup> Por lo tanto, la participación de las provincias tiene por objeto influir en la programación nacional y en los servicios de la administración pública.

En este esquema emergen distintos tipos de acuerdos interjurisdiccionales, que podemos clasificar en:

200 FRÍAS, Pedro J., *Introducción al Derecho Público Provincial*, Buenos Aires, Depalma, 1980, p. 47.



El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

- Acuerdos verticales, los celebrados entre provincias.
- Acuerdos horizontales, los celebrados entre la Nación y las provincias.
- Acuerdos mixtos, los que vinculan a distintas provincias entre sí y con la Nación.

Por todo esto, el federalismo pactista tuvo una importante influencia en la reforma constitucional de 1994, dado que en la década de los 90, las relaciones entre las provincias y la Nación se realizaban mediante la celebración de acuerdos interjurisdiccionales, entre los que podemos mencionar, el Pacto Federal Eléctrico del 29 de noviembre de 1989, el Pacto Fiscal Federal del 12 de agosto de 1992, el Pacto Federal Ambiental del 5 de julio de 1993, el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento del 12 de agosto de 1993, el Acuerdo de Reafirmación Federal de Luján del 24 de mayo de 1994, Pacto Federal Minero y Pacto Federal Educativo del 11 de septiembre de 1994.

Como consecuencia de ello, la Convención Constituyente constitucionalizó herramientas de convergencia del federalismo, tales como:

- La Ley-convenio del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos (art. 75 inc. 2 CN).
- La posibilidad de que las provincias puedan celebrar convenios interjurisdiccionales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común (art. 125 CN).
- La regionalización como un instrumento de fortalecimiento de la relación federal (art. 124 CN).
- La participación de las provincias en los organismos de control de los servicios públicos y en los procedimientos para la prevención y solución de conflictos (art. 42 CN).
- El establecimiento del Senado como Cámara de Origen para la ley-convenio de coparticipación federal de impuestos, y para todo proyecto relacionado con políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones (art. 75 inc. 19 CN).

- La creación del Banco Federal con facultad de emitir moneda (art. 75 inc. 6).

Por último, es menester observar que también en el Derecho Constitucional Provincial se ha expresado el federalismo pactista mediante la incorporación de *cláusulas federales* que tienden a fijar los principios rectores en la relación de las provincias entre sí y con el Estado Federal.<sup>201</sup>

#### **4.4. La participación de las provincias en materia de política tributaria, económica y financiera**

La Constitución, en los incisos 2 y 6 del artículo 75, establece dos institutos necesarios para la consolidación del sistema federal y la participación de las provincias en la formación de la voluntad nacional.

El primero de los incisos constitucionaliza el Régimen de Coparticipación Impositiva. Dicho régimen está vigente en nuestro país desde 1934; surgió como consecuencia de la superposición entre impuestos nacionales y provinciales, debido a la concurrencia entre la Nación y las provincias en materia de impuestos indirectos y de la atribución al Congreso nacional de establecer impuestos directos por tiempo determinado.

El régimen consiste en un sistema único para distribuir todos los impuestos nacionales coparticipables, quedando a cargo de la Nación la recaudación y la fiscalización de los mismos.

La coparticipación se instrumenta mediante leyes-convenio, que cumplen una doble función: coordinar las políticas tributarias de la Nación y las provincias y permitir que las provincias puedan participar —al menos en parte— de la formación de la voluntad nacional mediante la planificación de la política global tributaria de la Nación. Por ello, el convencional Marín señaló que “la decisión de insertar la coparticipación en el texto constitucional es en sí una auténtica conquista federal”.<sup>202</sup> Además, dicho convencional destacó

201 Ver artículos 6 de la Constitución de Catamarca, 13 de la Constitución de Chaco, 14 de la Constitución de Chubut, 16 de la Constitución de Córdoba, 6 de la Constitución de Formosa, 12 de la Constitución de Río Negro entre otras Constituciones Provinciales.

202 Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1994, p. 3174, disponible en [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar).

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

que “las provincias no están delegando facultades de imposición a la Nación, sino que las provincias y la Nación comparten facultades de distribución para sentar las bases de un federalismo solidario”.<sup>203</sup>

En definitiva, se estructura un espacio institucional de concertación federal desde donde se diseña, en un marco de participación igualitaria, la matriz tributaria y las pautas distributivas de los fondos que se recauden, a fin de superar los inconvenientes que genera un sistema rígido de separación de fuentes tributarias.

Es importante señalar que, como el régimen surge de acuerdos entre las provincias y la Nación, ninguno de los sujetos del Estado Federal puede modificar unilateralmente la ley-convenio.

Finalmente, no se puede perder de vista que el hecho de que el trámite legislativo deba comenzar en la Cámara de Senadores es una innovación, que reconoce como fundamento la participación igualitaria de las provincias en ese cuerpo y su rol específico para el control del régimen federal.

Por su parte, el inciso 6 del artículo 75 de la Constitución Nacional<sup>204</sup> establece la facultad del Congreso de la Nación de establecer y reglamentar un Banco Federal con facultad para emitir moneda.

Pero ¿qué es un Banco Federal? Al respecto resultan oportunas las palabras del convencional Berhongaray, quien señaló que no se está solamente

... cambiando el nombre al Banco Central, no se trata del mismo perro con distinto collar. Un banco federal con facultades de emitir moneda no es el Banco Central con otro nombre, es un banco que debe tener características federales, y no sólo debe tener representación de los bancos de provincia en su integración y también acuerdo del Senado como se ha propuesto por otros dictámenes de esta misma Constituyente –la participación del Senado le da su carácter

203 *Ibid.*, p. 3174.

204 Se han tomado como modelos de bancos federales para la incorporación de este inciso en el artículo 75 CN el Banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos, creado por Wilson en 1913; y el Deutsche Bundesbank –Banco Federal de la República Alemana, en donde los estados –en el caso de Estados Unidos– y los Länder –en el caso alemán– participan del directorio, en la estructura y en la representación del banco federal.

federal-, sino que debe tener intrínsecamente objetivos federales de promoción, de desarrollo, de complementación de los bancos provinciales. No tendría mucho sentido cambiarle el nombre si estuviéramos hablando de lo mismo.<sup>205</sup>

Es decir, el Banco Federal pretende una mayor participación de las provincias en la política global financiera del Estado Federal.

En definitiva, y citando nuevamente al convencional Berhongaray, el Banco Federal es “la federalización de la política monetaria y la fiscalización y orientación del crédito en función de las necesidades de las provincias argentinas”.<sup>206</sup>

Sin embargo, ni la ley-convenio de Coparticipación Federal, que según la cláusula transitoria sexta de la Constitución Nacional debería haberse dictado antes de la finalización del año 1996, ni la ley de creación del Banco Federal aún se han sancionado.

## **5. El nuevo Senado de la Nación**

La reforma constitucional, en materia legislativa, ha experimentado modificaciones sustanciales de parlamentarización política, en orden a garantizar más descentralización, con la participación de un senador provincial por la oposición; la intervención del Senado como Cámara de Origen en materia de *coparticipación*,<sup>207</sup> en otras palabras, se acentuó el rol federal del Senado.

### **5.1. Reducción de la duración del mandato de nueve a seis años**

Esta reforma surge de lo acordado en el “Núcleo de coincidencias básicas” y debe analizárselo junto con la reducción del mandato presidencial de seis a cuatro años.

205 Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1994, p. 3295, disponible en [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar).

206 *Ibid.*, p. 3295.

207 GENTILE, Jorge, *Derecho Parlamentario Argentino*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1997, p. 54.

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

Es decir, más allá de la reducción de los mandatos, se ha respetado el espíritu de la Constitución de 1853/60 por cuanto los senadores continúan siendo los representantes elegidos por el voto popular con el mandato de mayor duración, ya que el presidente, vicepresidente y los diputados duran en el cargo solo cuatro años, mientras que los senadores duran seis años.

## **5.2. La nueva composición del Senado**

A partir de la reforma, el Senado se compone de tres senadores por cada provincia y la ciudad de Buenos Aires, cuando antes solo se componía de dos por cada distrito. Es decir que de cuarenta y ocho senadores se pasó a setenta y dos.

Además, se le asigna expresamente a la ciudad de Buenos Aires una representación en el Senado igual a la de las provincias, con lo cual, si Buenos Aires perdiera su condición de ciudad capital, igualmente continuaría teniendo representación en el Senado, no así la ciudad que la sustituyera como capital.

La designación de los senadores deja de estar a cargo de las legislaturas provinciales, pasando a ser la elección directa y a cargo del pueblo de cada provincia o, en su caso, de la ciudad de Buenos Aires.

Asimismo, a partir de 1994 también quedan representadas las minorías provinciales, por cuanto, de los tres senadores, dos bancas corresponden al partido político que obtenga el mayor número de votos y la restante, al partido político que le siga, teniendo cada senador un voto.

Esta reforma tiene como antecedente la enmienda *de facto* de 1972, que tuvo como base el dictamen de una Comisión Asesora integrada por Germán Bidart Campos, Carlos Bidegain, Natalio Botana, Carlos Fayt, Mario Justo López, Julio Oyhanarte, Roberto Peña, Pablo Ramela, Adolfo Rouzaut, Alberto Spota y Jorge Vanossi.

Sin embargo, más allá de que la reforma constitucional tiende a parlamentarizar la política argentina y a democratizar el procedimiento de elección de los miembros del Senado, la doctrina se encuentra dividida con relación a cuál es el verdadero impacto de la reforma en el sistema federal argentino, en especial, con relación a la participación de las provincias en la formación de la voluntad nacional.

Ahora bien, esta discusión no es solo nacional: de hecho, en *El Federalista* se proponía la elección indirecta a efectos de promover una mejor relación entre el gobierno federal y los estados. Sin embargo, señala Bianchi “con el correr del tiempo quedó demostrado que el sistema favorecía la manipulación política de la elección”.<sup>208</sup> Por eso, con el propósito de evitar que las legislaturas estatales se vieran influenciadas por la presión de grandes grupos de interés, el Congreso norteamericano, en 1912, sancionó la enmienda XVII, por medio de la cual se abandonó el sistema de elección indirecta para los senadores, que pasaron a ser electos en forma directa.

También se discutió el tema en la Convención Constituyente de 1949, en la que Sampay, en un discurso pronunciado en la sesión del 8 de marzo, observó que la reforma de la parte orgánica de la Constitución era un mero reajuste que entre sus principales características buscaba la

... democratización de los modos de elegir los sujetos del poder político, pues ya no queda la elección indirecta ni para los senadores nacionales ni para el Presidente de la República, y supresión de los impedimentos para que el pueblo elija libremente a quienes reconoce con capacidad de dirección gubernativa.<sup>209</sup>

En igual sentido, Antonio María Hernández, constitucionalista y convencional constituyente de 1994, sostiene que la reforma provoca “un mejoramiento funcional del Senado en el cumplimiento de su rol federal, ya que se producirá una legítima competencia entre los representantes de la provincia, a los fines de la más eficaz defensa de los intereses regionales y provinciales”.<sup>210</sup> Además, considera que la incorporación de un tercer senador no afecta al federalismo ni aumenta la partidocracia, “por cuanto no se alteró la esencia del sistema que es la representación igualitaria de

208 BIANCHI, Alberto, *Historia constitucional de los Estados Unidos*, Buenos Aires, Cathedra Jurídica, 2008, Tomo II, pp. 409 y ss.

209 SAMPAY, Arturo, *La reforma constitucional*, La Plata, Ediciones de Biblioteca Laboremus, 1949, p. 65.

210 HERNÁNDEZ, Antonio, “El federalismo a diez años de la reforma constitucional de 1994”, en *Estudios sobre Derecho Municipal y Federalismo*, Buenos Aires, El Derecho, 2006, p. 56.

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

las provincias”.<sup>211</sup> Es decir que “el paso de un sistema de elección indirecta a una directa es fruto de una necesidad de legitimar democráticamente el régimen electoral argentino”.<sup>212</sup>

También están a favor de la reforma San Martino de Dromi<sup>213</sup> y López Rosas. Este último considera que

Es importante y positiva la reforma introducida en el art. 54 (Capítulo Segundo de la Sección Primera, referida al Poder Legislativo). Es ésta una acertada disposición, pues la elección de dos senadores por la mayoría y el otro por la minoría significa la incorporación de un mecanismo de pluralismo político que garantiza que la oposición como minoría haga valer sus derechos, su presencia y su voz en la Cámara alta. Reforma esta que habrá de fortalecer a su vez el federalismo de una manera más eficiente.<sup>214</sup>

Por el contrario, Frías<sup>215</sup> observa que la reforma tiene dos efectos no deseados. El primero es que la elección directa del presidente priva de todo protagonismo a las provincias de menor población. El segundo es la elección directa de los senadores por el pueblo y la representación que asumen los dos representantes tradicionales por la mayoría y el tercer senador por la primera minoría, dado que hace que el Senado quede más ligado que antes a los partidos y menos a los gobiernos.

La misma postura tiene Ekmekdjian, quien está en contra de la reforma por cuanto “el senador no representa a los partidos políticos sino a las provincias como entidades políticas autónomas” –y agrega que– “se han sustituido las lealtades institucionales que debe tener el senado (con su provincia) por las lealtades políticas (hacia el partido que lo nomine)”. Y concluye, destacando que “con esta reforma pierde aún más terreno el sistema federal y, en cambio, avanza la partidocracia, que es una perversión

211 *Ibid.*, p. 56.

212 *Ibid.*, p. 56.

213 SAN MARTINO de DROMI, María Laura, *Formación constitucional argentina*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1995, p. 293.

214 LÓPEZ ROSAS, José Rafael, *op. cit.*, p. 675 y ss.

215 FRÍAS, Pedro, *op. cit.*, p. 116.

de la democracia de partidos, de la misma manera que la oligarquía lo es de la aristocracia, la tiranía de la monarquía y la demagogia de la democracia”.<sup>216</sup>

Barrera Buteler, por su parte, considera que “la reforma de 1994 parece haberle dado al Senado el golpe de gracia que le faltaba para desaparecer como instrumento de participación federal, al incluir la figura del tercer senador por la minoría”.<sup>217</sup>

En síntesis y citando a Sabsay y Onaindía,

La cuestión genera argumentos tanto a favor como en contra. Quienes continúan fieles a la elección indirecta sostienen que su modificación produciría un serio menoscabo al federalismo, pues en la medida en que los senadores representan a las provincias, su designación del mismo modo que los diputados importaría un apartamiento a ese propósito y, en consecuencia, quedaría destruida la participación de las provincias en el gobierno federal. Frente a esta postura, los partidarios de la elección directa se apoyan en las elecciones de la práctica y consideran que en realidad la elección indirecta, lejos de asegurar la voz de las provincias en el gobierno nacional, importa un sinnúmero de corruptelas, producto del modo de elecciones en el interior de las legislaturas. Todas estas prácticas afectan al principio de representación en general y provocan una gran frustración de parte del electorado que observa al Senado como un cuerpo alejado de su voluntad.<sup>218</sup>

### **5.3. La pertenencia de las bancas**

En relación con el tema indicado precedentemente, se encuentra el debate sobre a quién le pertenecen las bancas de los senadores, por cuanto la Constitución, en su artículo 54 reformado, dispone que “dos bancas al

216 EKMEKDJIAN, Miguel, *Manual de la Constitución argentina*, 7ª ed., Buenos Aires, Lexis Nexis, 2007, p. 406.

217 BARRERA BUTELER, Guillermo, *op. cit.*, p. 311 y ss.

218 SABSAY, Daniel Alberto y ONAINDÍA, José Miguel, *La Constitución de los argentinos*, 7ª ed., Buenos Aires, Errepar, 2009, p. 208 y ss.



partido político que obtenga el mayor número de votos, y la restante al partido político que le siga en número de votos”. Es decir, las bancas no corresponden ya a las comunidades federadas, que solo importan como territorios electorales para el reparto de candidaturas, sino que pertenecen a los partidos políticos.

En igual sentido, Juan Carlos D’Abate considera que

La banca es del partido. Incluso por el hecho de que el candidato está sometido a una disciplina partidaria, integra un bloque parlamentario y se supone que comparte el ideario de su partido. Consecuentemente no se ven motivos válidos para pretender separarse de su partido, o votar o proponer soluciones antagónicas a las sustentadas o proclamadas por el partido. Si los desacuerdos del legislador con su partido son tan graves, tendría que renunciar al partido, pero también a la banca por haber sido obtenida por intermedio de ese partido.<sup>219</sup>

También en el Derecho Público Provincial Comparado algunas constituciones consideran que las bancas pertenecen a los partidos políticos. Como ejemplos podemos citar las constituciones de Río Negro, La Rioja y Tierra del Fuego. Incluso, las constituciones de La Rioja y Río Negro, en sus artículos 76 y 25, respectivamente, disponen que es atribución de cada partido determinar si la forma en que es ejercida la representación por el legislador no responde al programa y doctrina política, que sirvió para la exaltación del candidato al cargo que ostenta, pudiendo en su caso iniciar acción ante el Tribunal Electoral de la provincia, con el fin de cuestionar el desempeño de la representación y, resuelta la inconducta, dejar abierta la sustitución por el suplente respectivo.

En definitiva, si la banca le pertenece al partido, este tendría la posibilidad de dar un mandato imperativo al elegido y disponer su exclu-

219 D’ABATE, Juan Carlos, *Cómo funciona el Parlamento argentino*, Avellaneda (Buenos Aires), El Fisco, 2006, p. 28.

sión del cuerpo al que pertenece. Sin embargo, Badeni<sup>220</sup> sostiene que esta interpretación literal iría en contra de la interpretación sistemática de la Constitución que surge del artículo 22, según el cual el mandato de los representantes es libre y no imperativo.

La complejidad de esta situación ha llegado a la justicia, por la que resulta oportuno señalar algunos casos que trataron la cuestión.

El primer caso fue en 2001, cuando por primera vez debía integrarse la Cámara de Senadores por elección directa. En las elecciones del 14 de octubre de 2001, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, obtuvo el primer lugar la “Alianza 2001 por el Trabajo, la Justicia y la Educación” que logró dos de las tres bancas. Sin embargo, restaba saber a quién le correspondía la tercera, y aquí precisamente estaba el problema, porque la lista que le seguía en votos era la del “Frente por un Nuevo País”, encabezada por Gustavo Beliz; sin embargo, si en lugar de sumar los votos de cada lista sumáramos los votos de cada candidato, el que debía ocupar la tercera banca era Alfredo Bravo, pues estaba en primer lugar en la lista de “Alternativa por una República de Iguales” y en la lista del “Partido Popular Nuevo Milenio”. Es decir, hubo más ciudadanos que votaron a Alfredo Bravo que a Gustavo Beliz, pero este concentró los votos en una sola lista, en tanto los votos de Alfredo Bravo se distribuyeron en dos.

Frente a esta situación, la Cámara Nacional Electoral, buscando respetar la genuina voluntad del electorado, resolvió hacer lugar al planteo de Alfredo Bravo, atribuyéndole la tercera banca al partido “Alternativa por una República de Iguales”. Es decir, de acuerdo a este fallo, pareciera que la banca le pertenece al candidato y no al partido.

Sin embargo, en el considerando 19, señaló que el monopolio de los partidos políticos a la postulación a cargos electivos “es una clara opción de política legislativa cuya oportunidad, mérito y conveniencia no le corresponde a un tribunal de justicia evaluar”.

220 BADENI, Gregorio, *Reforma constitucional e instituciones políticas*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 1994, p. 281.

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

Posteriormente esa misma Cámara, en la causa Padilla Miguel M., de fecha 2002/09/24, defendió la subsistencia del monopolio legal de los partidos políticos para la postulación de candidatos.<sup>221</sup>

En conclusión, la postulación de los candidatos a senadores pertenece tanto a los partidos políticos como a las provincias. Por eso Bidart Campos sostiene una posición ecléctica por cuanto considera que “los senadores representan a las provincias y a la ciudad Buenos Aires a través del partido al que también representan. La mixtura parece rara, pero no hay por qué rechazar la posible realidad de una doble representación”.<sup>222</sup>

En otras palabras, esta doble representación permite una mayor participación de los partidos provinciales, y es precisamente en esta estructura donde puede advertirse que los intereses de los legisladores están más cerca de los de sus provincias que de los de los afiliados.

#### **5.4. La representación territorial de los senadores y los bloques partidarios**

El sistema de elección directa y la tercera banca para la primera minoría traen como consecuencia que senadores de una misma provincia, ante un caso concreto, puedan llegar a votar en forma diferente. Es decir, no hay uniformidad en la toma de decisiones, dado que la participación de una provincia en la formación de la voluntad nacional se encuentra dividida en tres –tres senadores–, o al menos, en dos –dos senadores por la mayoría y uno por la minoría.

A este hecho se debe agregar que el artículo 55 del Reglamento del Senado dispone que los senadores puedan organizarse en bloques de acuerdo con sus afinidades políticas, es decir, los bloques son partidarios y no regionales, de modo tal que la votación en bloque responde a la afinidad política del senador y no a su afinidad territorial.

221 CNE, “Padilla Miguel M”, 24/09/2002, (Revista Jurídica La Ley, 2003 – D, 300). En este caso la Cámara sigue el criterio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en “Antonio J. Ríos” (Fallos: 310:819).

222 BIDART CAMPOS, Germán, *Manual de la Constitución reformada*, Buenos Aires, Ediar, 2005, Tomo III, p. 53.

Por el contrario, en el Derecho Comparado, los bloques no solo se pueden integrar por afinidad política, sino también por afinidad territorial. Es más, en el *Bundesrat* alemán, los votos de un *Land* solo pueden ser emitidos en bloque, independientemente de la identidad política de sus representantes (art. 50 Constitución alemana).

Sagüés señala que

Es frecuente que en la práctica prevalezcan en el Senado las lealtades personales o partidarias antes que las institucionales, de modo que muchos senadores son más fieles a los intereses y directivas de sus partidarios, o a las directivas del presidente de la Nación, que a los requerimientos específicos de sus provincias. Además, como cada senador tiene un voto por separado, es factible que dos senadores de una misma provincia voten contradictoriamente con lo que, paradójicamente un mismo sujeto representado –la provincia– se expresa con voces contrapuestas.<sup>223</sup>

Por eso, Barrera Buteler considera que

La partidización del Senado neutraliza otras reformas que hubieran sido avances en la participación, si este cuerpo fuera representativo de las provincias, tales como la atenuación del bicameralismo simétrico, al diferenciarse sus competencias de la cámara de diputados dándole carácter de cámara de origen obligatoria para el tratamiento de las leyes convenio de coparticipación, las leyes de desarrollo regional o la expresa mención de la atribución de disponer la intervención federal entre las del Congreso.<sup>224</sup>

Frente a esta situación, algunos autores han señalado que las provincias, como titulares de la autonomía, tienen el poder implícito de instruir a sus senadores en políticas que les interesen, como también de exigir a sus

223 SAGÜÉS, Néstor, *op. cit.*, p. 433.

224 BARRERA BUTELER, Guillermo, *op. cit.*, p. 489.

senadores la rendición de cuentas de su gestión a través de la legislatura provincial.<sup>225</sup>

Siguen este criterio las siguientes constituciones provinciales:

1. La Constitución de Catamarca, en el inciso 20 del artículo 107, dispone que corresponde al Congreso recibir “en Asamblea el informe de la gestión realizada por los Senadores Nacionales en el Honorable Senado de la Nación el día 30 de noviembre de cada año”.
2. La Constitución de Chubut, en el inciso 24 del artículo 135, expresa que corresponde a la Legislatura “establecer una sesión especial anual a la que se invita a los Senadores Nacionales con el objeto de que expongan acerca de su actuación como representantes de la Provincia”.
3. La Constitución de Córdoba, en el inciso 5 del artículo 104, dispone que corresponde a la Legislatura “instruir a los Senadores Nacionales para su gestión con el voto de los dos tercios de los miembros, cuando se trate de asuntos en que resulten involucrados los intereses de la Provincia”.
4. La Constitución de Formosa va más allá, por cuanto no solo invita a los senadores y diputados nacionales a que rindan cuentas ante la Legislatura (art. 120 inc. 31), sino que además dispone, en su artículo 7, que

Todo representante provincial ante el Gobierno, Congreso o Convención Constituyente Nacionales, así como ante organismos federales, regionales o interprovinciales, propenderá a desarrollar las acciones pertinentes para la defensa, instrumentación y cumplimiento de las Cláusulas Federales...

establecidas en la Constitución Provincial.

1. La Constitución de San Juan, en su inciso 20 artículo 120, dispone que corresponde a la Legislatura instruir a los Senadores nacio-

225 FRÍAS, Pedro, *op. cit.*, 2008, p. 116.

nales “cuando se trate de asuntos en que resulten involucrados los intereses de la Provincia”.

2. Por último, la Constitución de Tierra del Fuego, en el inciso 6 del artículo 105, dispone que corresponde a la legislatura “instruir a los Senadores Nacionales para el cumplimiento de su gestión, cuando se trate de asuntos en que resulten involucrados los intereses de la Provincia”.

Por lo demás, en principio ninguna provincia podría, so pretexto de que el senador nacional no cumpla con las instrucciones dadas por la Legislatura provincial o no rinda cuentas en debida forma, solicitar la revocación del mandato.

### **5.5. Las comisiones del Senado**

Las cámaras desarrollan gran parte de su labor en comisiones. Su creación está a su cargo y, en la mayoría de los casos, delegan en manos del presidente la designación de sus integrantes, conforme a los requisitos de proporcionalidad por bloques. En ellas recae la tarea de analizar proyectos de ley, recabar informaciones, realizar estudios y concretar operaciones de control, debiendo elevar sus dictámenes o despachos a la Sala.

El Reglamento del Senado contempla cuatro tipos de comisiones, que son: las permanentes, las especiales, las bicamerales y las investigadoras.

Las permanentes están expresamente establecidas en el Reglamento; son veintiséis comisiones especializadas por materia. Entre ellas, las que mayor relevancia poseen para el federalismo argentino son la Comisión de Acuerdos (analiza los pliegos de funcionarios elevados por el Poder Ejecutivo), la Comisión de Asuntos Constitucionales (entre sus funciones, se encuentra la de analizar los pedidos de juicio político), la Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos (estudia los proyectos presentados de acuerdo a lo dispuesto en el art. 75 inc. 2), la Comisión de Economía Nacional e Inversión, la Comisión de Economías Regionales, Micro, Pequeña y Mediana Empresa, y la Comisión de Población y Desarrollo Humano.

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

Las comisiones especiales son aquellas que, por circunstancias excepcionales, se integran para tratar un tema en particular, disolviéndose una vez cumplida su función.

Por su parte, las comisiones bicamerales se conforman con miembros de ambas cámaras, entre ellas se pueden mencionar:

- Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración, creada por Ley 14.179. Su modificatoria, Ley 23.837, estableció su actual conformación: seis senadores y seis diputados.
- Comisión Administradora de la Biblioteca del Congreso. Se organiza como Comisión Bicameral por Ley 10.223 (Ley de Presupuesto del año 1917): seis integrantes de cada Cámara.
- Comisión de Defensoría del Pueblo. (*Ombudsman*) Creada por Ley 24.284: siete integrantes de cada Cámara.
- Comisión de Fiscalización de los Órganos y Actividades de Seguridad Interior e Inteligencia. Creada por Ley 24.059 y modificada por Ley 24.194: ocho integrantes de cada Cámara.
- Comisión sobre el Régimen Legal de los Decretos de Necesidad y Urgencia, de Delegación Legislativa y de Promulgación Parcial de Leyes. Ley 26.122: ocho miembros de cada cámara.

## **5.6. El vicepresidente es el presidente del Senado: su rol**

En la Constitución de 1926 y en el Proyecto de Alberdi no existía la figura del vicepresidente, asumiendo el Poder Ejecutivo, en caso de acefalía, el presidente del Senado. En cambio, en el proyecto de Constitución de Pedro de Angelis, la vicepresidencia quedaba a cargo del gobernador de la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, e independientemente de estos antecedentes constitucionales, la Constitución 1853/60 incorporó la figura del vicepresidente.

La Constitución le asigna al vicepresidente una función permanente específica: la presidencia del Senado. Sólo forma parte del Poder Ejecutivo cuando es llamado a reemplazar al Presidente de la Nación en caso de enfermedad, ausencia o vacancia. Y si bien es indiscutible el vínculo

político que establece con el Jefe de Estado, jamás se ha entendido que el vicepresidente sea un representante del Ejecutivo en el Congreso ni que los constituyentes hayan pretendido darle un plus cuantitativo al gobierno en la votación.

La idea de conferirle la presidencia de esta Cámara al vicepresidente de la Nación obedeció a la necesidad de contar con un árbitro en caso de empate que no fuera un senador elegido por el propio cuerpo, pues, de ser así, un estado quedaría en franca ventaja o desventaja respecto de los demás.

Joaquín V. González señala:

Ni la Constitución, ni los usos y leyes del Congreso han querido hacer del Vicepresidente un agente mecánico y pasivo de voluntades extrañas. No puede existir un papel más elevado, ni más digno, ni más honroso para un ciudadano argentino que presidir este cuerpo, representar su dignidad y su decoro, dirigir y facilitar sus discusiones; contribuir a la más fecunda acción del poder legislador; decidir sus diferencias con su voto, el cual constituye un verdadero privilegio, no teniendo origen electivo en la misma fuente que los senadores y velar por la conservación de las inmunidades y derecho colectivos, que sólo son una representación de las Provincias de la Nación.

Y para recalcar la trascendencia de la función del vicepresidente, agregaba el gran maestro riojano: “Siendo el Senado la corporación que desempeña la misión de resistencia máxima en el mecanismo político de la Nación, su presidente, su órgano de acción y de expresión, ejerce una de las misiones más altas en la República”.<sup>226</sup>

El Vicepresidente no discute ni opina sobre el asunto que se delibera, pero en caso de empate tiene derecho a voto. Este voto de calidad resulta fundamental en la profundización del federalismo y el sostenimiento del pesado edificio de la democracia.

Además, la facultad de dirimir un empate mediante la emisión del voto es una facultad que puede tener particular relevancia en el proceso legislativo.

226 GONZÁLEZ Joaquín, *Manual de la Constitución Argentina*, 1964, EDIAR, p. 130.



El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

Un tema interesante es que en la historia argentina se han dado situaciones de conflictos entre el Senado de la Nación y el Poder Ejecutivo, en las que los vicepresidentes tuvieron un rol protagónico.

Un caso fue el conflicto de 1917 entre Pelagio Luna (vicepresidente de Hipólito Yrigoyen) y el senador Benito Villanueva. Villanueva como Presidente Provisorio del Senado decide designar funcionarios para desempeñarse en el Senado, frente a esta situación, Luna decide echarlos a todos manifestando que posee facultades constitucionales para hacerlo.

Otro caso conocido se dio en 1929 cuando Enrique Martínez (vicepresidente de Hipólito Yrigoyen) se negó mandar una citación del Senado a un ministro por considerar que afecta al Poder Ejecutivo al que pertenece.

Finalmente, no se puede pasar por alto el caso ocurrido en el año 2008 al tratarse la discusión sobre la aprobación de la denominada “Resolución 125”. En dicha situación, y a diferencia lo ocurrido en los casos anteriores Julio Cobos (vicepresidente de Cristina Fernández de Kirchner) a la hora de emitir su voto para desempatar la cuestión, en lugar de apoyar el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo decidió emitir el ya conocido “VOTO NO POSITIVO”.

En definitiva, el vicepresidente es un funcionario de reserva cuya principal misión es reemplazar al presidente en caso de vacancia transitoria, pero también es el presidente nato del Senado. Es difícil analizar la naturaleza jurídica del vicepresidente como presidente nato del Senado, por cuanto no pertenece al Poder Ejecutivo cuando cumple dicha función y, aun así, no se puede afirmar que pertenezca al Senado, dado el carácter eminentemente federal de esta Cámara. Pero, pese a ello, dicha función tiene una finalidad más práctica que teórica, ya que, por un lado, pasa a ser un puente de diálogo entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo,<sup>227</sup> y

227 Sin embargo, el vicepresidente no tiene obligación de defender los intereses del Poder Ejecutivo en la Cámara Alta. La última ocasión en la historia argentina en la que un vicepresidente en su calidad de presidente del Senado optó por no defender un proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo Nacional ocurrió el jueves 17 de julio de 2008, cuando en una votación igualada en treinta y seis votos buscaba ratificar la Resolución 125 del Poder Ejecutivo, que creaba retenciones móviles a las exportaciones agropecuarias en el vicepresidente Julio Cleto Cobos votó en contra del proyecto: “Voto en contra. Que la historia me juzgue”. Ver [www.clarin.com.ar](http://www.clarin.com.ar) [17/07/08]- “Crisis política: con el voto negativo de Cobos, el Senado rechazó las retenciones”.

por otro, resguarda la representación federal del Senado, por cuanto al no tener que elegirse dentro de sus integrantes a un presidente del cuerpo, no se priva a ninguna provincia de un voto en el Senado.<sup>228</sup>

### **5.7. Facultades de control**

Tres son las funciones básicas de cualquier Parlamento: la cooperación en la configuración de la política *y/o cogobierno* mediante la legislación, la función de representación con miras al electorado y, finalmente, el control del gobierno.

Sin embargo, este último ha ido tomando a través del tiempo una importancia fundamental. Mario Justo López señala que

En una democracia constitucional, los órganos investidos del Poder Legislativo tienen la primordial misión de coordinar e integrar los intereses y los puntos de vista contrapuestos que existen en la comunidad y de ser, a la vez, expresión y guía de la opinión pública. Esta misión y la función de controlar a los otros poderes, tienden a convertirse en las más importantes del Congreso, a medida que disminuye la gravitación de su función legislativa.<sup>229</sup>

En igual sentido, Luna sostiene:

Dentro de la estructura de poder diseñado por nuestra Constitución Nacional, la función de control con que ha sido investido el Poder Legislativo lo coloca como un pilar fundamental dentro del esquema de la división tripartita del poder con que organiza al Gobierno de la Nación, confiriéndole, a través de las autoridades que le son propias, esa potestad de control.<sup>230</sup>

228 Ver [www.clarin.com.ar](http://www.clarin.com.ar) [17/07/08], “Crisis política: con el voto negativo de Cobos, el Senado rechazó las retenciones”.

229 LÓPEZ, Mario Justo, *Vivar para la República*, Buenos Aires, Círculo Carpetas, 1986, p. 389.

230 LUNA, Eduardo, *op. cit.*, p. 109.

Por eso resulta necesario analizar cuáles son las funciones de control del Congreso de la Nación y en particular del Senado.

En primer lugar, se puede definir al control parlamentario como

... el proceso parlamentario de revisar el comportamiento de otros actores e instituciones (especialmente del gobierno y de la administración pública) con la capacidad de sancionar de manera directa (por mayoría parlamentaria) o indirecta (por la oposición) las actividades de los mismos.<sup>231</sup>

Existen dos tipos de control: el legislativo y el político. El primero es el procedimiento mediante el cual las legislaturas presentan, modifican, demoran o rechazan iniciativas de ley. En este tipo de control, el foco está colocado en el papel que desempeña el Poder Legislativo en el proceso de toma de decisiones.

El segundo es el control parlamentario en sentido estricto. En este caso, se hace referencia al seguimiento que el Poder Legislativo realiza de las decisiones adoptadas. Es decir, su objetivo es fiscalizar al Ejecutivo y a la burocracia.

Estos mecanismos de control

... abren un valioso canal de interacción entre el Ejecutivo y el Legislativo que merece atención. Aquí se sugiere que este canal no debe ser interpretado en términos de la capacidad de los legisladores para imponer sanciones explícitas a desvíos en la implementación de políticas, sino en razón de lo que revela acerca de los modos de relacionarse de las dos ramas de gobierno. Aun cuando los mecanismos de control pueden afectar la implementación, lamentablemente, a la vista del observador en el plano formal lo que prevalece es el statu quo.<sup>232</sup>

231 FUCHS, Ruth y NOLTE, Detlef, “Los Pedidos de Información escritos y orales como instrumentos de control parlamentario: Argentina y Alemania desde una perspectiva comparada”, en LLANOS, Mariana y MUSTAPIC, Ana María (compiladoras), *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*, Rosario, Homo Sapiens, 2006, p. 71.

232 PALANZA, Valeria, “Delegación y control parlamentario en Argentina”, en LLANOS, Mariana

Por último, se debe aclarar que la función de control del Poder Legislativo ha sido en algunos casos conferida al Congreso en general; en otros casos, a alguna de las dos Cámaras en particular o una Comisión Bicameral; o simplemente a órganos auxiliares de control, como son la Auditoría General de la Nación (art. 85 CN y Ley 24.156) y el Defensor del Pueblo (art. 84 CN y leyes 24.248 y 24.378). En consecuencia, en los próximos párrafos se analizarán tanto las facultades de control privativas del Senado, como también aquellas que han sido conferidas al Congreso en general.

## **6. Funciones de control del Congreso en general**

### **6.1. Control sobre los ingresos públicos**

El Congreso controla el erario público desde el aspecto legislativo mediante el dictado de normas relacionadas con la administración financiera, los sistemas de control y de contabilidad, y con el funcionamiento de los órganos auxiliares de contralor, todo esto por imperio del artículo 75 inciso 32 de la Constitución Nacional.

Además, tiene la facultad de control, tanto legislativa como política, del presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional mediante su fijación. En este último caso, la reforma de 1994 establece pautas objetivas de control, de modo tal que el Congreso debe cuidar que el Poder Ejecutivo confeccione un presupuesto que:

- Tenga en cuenta la relación directa entre las competencias, servicios y funciones de la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, contemplando criterios objetivos de reparto (art. 75 inc. 2 y 8).
- Se realice en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas (art. 75 inc. 8).

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

Sin embargo, y pese al espíritu del constituyente, Ekmekdjian observa acertadamente que el cumplimiento o no de esta disposición “dependerá del poder político que tenga cada sector”.<sup>233</sup>

También corresponde al Congreso organizar el régimen de los ingresos públicos que integrarán el tesoro nacional, tales como la creación de impuestos (art. 4 y 75 inc. 1° y 2°); la autorización para la utilización del crédito de la Nación (art. 4 y 75 inc. 4°); y la determinación del uso y enajenación de tierras de propiedad nacional (art. 4 y 75 inc. 5°).

Finalmente, y como control político de la gestión económico-financiera de la Administración Pública, el Congreso aprueba o rechaza la cuenta de inversión.

## **6.2. Intervención federal**

La intervención federal es un remedio que la Constitución ha puesto en manos del Gobierno Nacional para conjurar una situación de emergencia ocurrida en las provincias o en alguna de ellas, motivada por haberse subvertido el sistema republicano o producido una invasión exterior, un acto sedicioso o la invasión de una provincia a la otra. Con esta medida se busca preservar el goce y ejercicio de las instituciones locales, dentro del marco de autonomía que la norma suprema consagra.

Sin embargo, esta facultad tutelar de las provincias ha sido utilizada en la historia argentina en forma abusiva con la finalidad de subordinar el poder provincial a los intereses del gobierno nacional de turno y no para resguardar la institucionalidad del sistema federal argentino. Hernández señala que desde 1853 hasta 1976, se ordenaron ciento setenta y cuatro intervenciones federales, de las cuales solo el 32% fue decidido por el Congreso, mientras que el resto fue dispuesto por decreto del Poder Ejecutivo.<sup>234</sup>

Por tal motivo, el artículo 75 inciso 31 establece como herramienta de control político que corresponde al Congreso disponer la intervención

233 EKMEKDJIAN, Miguel, *op. cit.*, p. 389.

234 DALLA VIA, Alberto, *Manual de Derecho Constitucional*, 2ª ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2009, p. 115.

federal a una provincia o a la ciudad de Buenos Aires, como así también, aprobar o revocar la intervención decretada, durante su receso, por el Poder Ejecutivo. Es decir, que el Poder Legislativo realiza un control político sobre la intervención federal solicitada por la propia provincia o el Poder Ejecutivo, y un control legislativo sobre la intervención propuesta por el propio Poder Legislativo.

### **6.3. Control de las relaciones internacionales**

De acuerdo al texto constitucional (art. 99 inc. 11 y 75; inc. 22 y 24), el Poder Ejecutivo concluye y firma los tratados, correspondiéndole al Congreso admitirlos o desecharlos.

### **6.4. Control político y legislativo del ejercicio de facultades legislativas por el Poder Ejecutivo**

**Delegación legislativa:** el Poder Legislativo puede delegar funciones legisferantes al Poder Ejecutivo mediante las denominadas *leyes marco* o *leyes de base* que son normas jurídicas incompletas y, como tales, necesitan de otras normas, denominadas *reglamentos delegados*, emanados del Poder Ejecutivo, que las completan y así las ponen en operatividad.<sup>235</sup>

Estos reglamentos son normas *praeter legem* porque se integran a la ley incompleta y hacen posible su aplicación, aunque, como señala Bidart Campos, “tienen naturaleza material de ley y es expresión de la función legislativa delegada, porque el decreto que dicta el ejecutivo equivale a la ley que el congreso, al delegarle la función, se ha abstenido de dictar por sí mismo”.<sup>236</sup>

Antes de la reforma de 1994 existía una regla de derecho consuetudinario constitucional que había adosado al antiguo artículo 67 la atribución del Congreso de delegar en el presidente roles legislativos, y al anterior artículo 86 inciso 2 de la Constitución Nacional, la facultad presidencial de dictar decretos en materia de legislación, siempre que sean de asuntos

235 EKMEKDJIAN, Miguel, *op. cit.*, p. 323.

236 BIDART CAMPOS, Germán, *op. cit.*, 2005, Tomo III, p. 157.

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

determinados, no importen cesión o transferencia perpetua, e incluyan ciertas directrices acerca de cómo debe legislar el presidente.

Por este motivo, la Corte Suprema consintió las delegaciones en sentido amplio en los fallos “Radio Suipacha” (Fallos 300:272), “Laboratorio Anodia” (Fallos 270:47), “Lares” (Fallos 243:276), “Cocchia” (LL 1994 B633), un mandato de imperativo cumplimiento por parte del Ejecutivo.

Sin embargo, la regla de derecho consuetudinario no era clara sobre los topes de la delegación. Por eso la reforma de 1994 en su artículo 76 incorpora expresamente los reglamentos delegados, lo cual según Dalla Via, “convalida varias prácticas viciosas que afectan gravemente el principio republicano de la división de poderes”.<sup>237</sup>

El nuevo artículo 76 CN, si bien constitucionaliza los decretos delegados, deja en cabeza del Congreso su control legislativo y político, dado que la delegación solo puede ser en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases que el Congreso establezca.

Por otra parte, el Congreso se reserva el seguimiento de la función delegada, lo que le permitirá, en ocasiones, retomar plenamente esa potestad o modificar o derogar las normas dictadas por el Ejecutivo, mediante un control *ex-post* a cargo de una Comisión Bicameral Permanente y cuyo funcionamiento se encuentra regulado por la Ley 26.122.

**Decretos de necesidad y urgencia:** señala Sagüés que los decretos de necesidad y urgencia son aquellos “dictados por el Poder Ejecutivo sobre temas que la Constitución reserva al Congreso, sin previa autorización o delegación de éste”.<sup>238</sup>

El derecho constitucional consuetudinario demuestra que es una práctica habitual de los presidentes argentinos que, invocando la excepcionalidad e imposterabilidad de la medida, han utilizado estos decretos para superar el control legislativo del parlamento.

Por tal motivo, la reforma de 1994 constitucionalizó esta práctica con el fin de que el Congreso pueda controlar el dictado de estos reglamentos

237 DALLA VIA, Alberto, *op. cit.*, 2009, p. 325.

238 SAGÜÉS, Néstor, *op. cit.*, p. 608.

por parte del Poder Ejecutivo. El inciso 3 del artículo 99 de la Constitución Nacional faculta al Ejecutivo a dictarlos, pero con ciertas limitaciones, a saber:

*De materia:* no deben tratar temas penales, tributarios, electorales o de régimen de partidos políticos.

*De situación de hecho:* deben existir circunstancias que hagan imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de leyes.

*De forma:* para su emisión requieren la voluntad conjunta del presidente, del jefe de gabinete y de la totalidad de los ministros.

Además, y al igual que los decretos delegados, dispone que el jefe de Gabinete de Ministros debe, dentro de los diez días de emitido el decreto, someter la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, que emitirá un dictamen y lo elevará al plenario de ambas cámaras para su tratamiento expreso. Esto implica para Luna que

El pronunciamiento expreso por parte de las Cámaras, no solo resulta de la exigencia constitucional según señaláramos, sino que se condice con la necesidad de contralor que sobre estos actos tiene el Congreso para resolver si las razones de necesidad y urgencia esgrimidas por el Ejecutivo justifican la sanción de esta norma y, en consecuencia, el impedimento para su propia actuación.<sup>239</sup>

Por otra parte, desde el momento en que el reglamento debe ser revisado por el Poder Legislativo, este cuerpo puede realizarle modificaciones.

### **6.5. La Comisión Bicameral Permanente como herramienta de control y participación de las provincias**

Un tema interesante para analizar como cuestión previa es la Ley 26.122.

239 LUNA, Eduardo, *op. cit.*, p. 215.



El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

Los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional establecen que la composición de la Comisión Bicameral Permanente “deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara” y que tendrá entre sus funciones pronunciarse sobre la constitucionalidad o validez de los decretos 1) de necesidad y urgencia, 2) por delegación legislativa; y 3) de promulgación parcial de leyes.

En tal sentido, la Ley 26.122 establece el funcionamiento de la citada Comisión y el mecanismo por el cual el Congreso debe aprobar o rechazar los citados decretos.

Sin embargo, dicha norma posee algunas críticas desde el punto de vista federal.

En primer lugar porque la integración de la Comisión se realiza en función de los bloques partidarios y no a partir de la identidad territorial del Senado.

Por otra parte, la ley dispone que los decretos dictados por el Ejecutivo y sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente solo podrán ser rechazados en la medida que ambas Cámaras en plenario así lo decidan. En definitiva, aun cuando la Cámara de representación territorial vote en contra de su aprobación, el mismo será válido si la Cámara de Diputados lo aprobó.

Además, no se puede pasar por alto que para sancionar una ley se requiere la aprobación de ambas cámaras, mientras que para ratificar un decreto alcanza con que una de ellas lo apruebe.

## **7. Mecanismo de control de las cámaras en particular**

### **7.1. Pedidos de informes escritos**

Son proyectos de comunicación que pueden ser presentados por cualquier miembro de la Cámara y tienen por objetivo solicitar informes al Poder Ejecutivo.

Este medio de control es muy utilizado en nuestro país; desde 1990 hasta el 2000, fueron incluidos en el Orden del Día un total de 1.628 pedidos de informe.<sup>240</sup>

Este tipo de informes surge de las atribuciones conferidas a las cámaras en la Constitución Nacional y de sus respectivos reglamentos.

De acuerdo con el Reglamento del Senado, el procedimiento que seguirá al proyecto de comunicación por el que se soliciten informes dependerá de la cantidad de integrantes de las comisiones que lo firmen, es decir, si lo firman por lo menos las dos terceras partes de sus miembros, el proyecto será elevado bajo la denominación *Despacho de Comisión* a la Presidencia de la Cámara para que los comunique en forma directa a quien corresponda, dándose cuenta al Senado en la primera sesión que se realice (art. 106); por el contrario, si no reúne las firmas de las dos terceras partes de sus miembros, seguirá el trámite ordinario de cualquier proyecto presentado en el Senado.

## **7.2. Interpelación a ministros**

El artículo 71 de la Constitución dispone que los ministros del Ejecutivo pueden ser citados a declarar en el Congreso sobre cuestiones que los legisladores estimen necesarias.

Además, “cada una de las Cámaras puede hacer venir a su Sala a los ministros del Poder Ejecutivo para recibir las explicaciones e informes que estime convenientes”.

## **7.3. Visitas mensuales al Congreso por parte del jefe de Gabinete de Ministros**

El Congreso realiza un control político de la administración pública mediante la citación al jefe de Gabinete de Ministros, quien debe concurrir al menos una vez por mes, alternativamente, a cada una de sus cámaras, para informar sobre la marcha del gobierno, conforme indica el artículo 101 de la Constitución Nacional.

240 PALANZA, Valeria, *op. cit.*, p. 61.

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

El Reglamento de la Cámara de Senadores dispone que todo pedido de interpelación deberá ser girado a la Comisión de Asuntos Constitucionales. En su artículo 215 establece que

Las sesiones informativas del jefe de gabinete de ministros tienen lugar durante la última semana de los meses que corresponden a su visita. El jefe de gabinete de ministros acordará con el plenario de labor parlamentaria, el día y la hora en que se llevará a cabo la sesión especial [...] el jefe de gabinete de ministros hará llegar a los bloques políticos, a través de la presidencia de la Cámara, un escrito con todos los temas a exponer, el primer día hábil del mes que corresponda a la sesión informativa.

También contempla la posibilidad de que los bloques políticos realicen los requerimientos, informes y ampliaciones que consideren oportunos, y que el plenario de labor parlamentaria incluya un máximo de tres temas adicionales a los propuestos por el jefe de Gabinete.

#### **7.4. Moción de censura al jefe de Gabinete de Ministros**

El artículo 101 de la Constitución Nacional dispone que, por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cualquiera de las cámaras, separadamente de la otra, puede interpelarse al jefe de Gabinete. Dicha interpelación tiene como objetivo el tratamiento de una moción de censura, que implica una desaprobación de la gestión a cargo del jefe de Gabinete, pero no produce efecto vinculante. Además, dicho artículo también señala que con el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las cámaras (es decir, de ambas) el jefe de Gabinete puede ser removido de su cargo.

Sin embargo, esta facultad de control de las cámaras se encuentra desvirtuada por el hecho de que el presidente de la Nación por sí solo puede nombrar y remover al jefe de Gabinete (art. 99 inc. 7 CN), de modo tal que, ante una eventual remoción, el presidente puede, más allá de las consecuencias políticas, volver a nombrarlo en el cargo.

De acuerdo con el artículo 61 del Reglamento del Senado la moción de censura, en primer término, deberá ser girada a la Comisión de Asuntos Constitucionales.

### **7.5. Citación a funcionarios a reuniones de Comisión**

De acuerdo al artículo 94 del Reglamento de la Cámara de Senadores, las comisiones pueden solicitar informes a funcionarios, como así también citarlos, a fin de recabar toda la información necesaria relacionada con los asuntos sometidos a su consideración.

### **7.6. Comisiones investigadoras**

La Cámara de Senadores, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros integrantes, puede disponer la creación de comisiones investigadoras en ejercicio de sus facultades fiscalizadoras y de control.

La resolución de creación de estas comisiones debe especificar taxativamente el alcance de su competencia y el plazo de su duración, que podrá ser prorrogado por una única vez, por seis meses como máximo, por decisión de los dos tercios de los miembros de la Cámara (arts. 88 y 89 del Reglamento).

### **7.7. Control sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos: juicio político**

El juicio político es un procedimiento destinado a establecer la responsabilidad que les cabe a ciertos funcionarios públicos, por los hechos, actos u omisiones realizados durante el periodo de su gestión y cuyo fin es separarlos de sus cargos, impidiéndoles, de este modo, mantenerse en ellos hasta el fin del mandato.

La Constitución Nacional dispone en su artículo 53 que compete a la Cámara de Diputados de la Nación

Acusar ante el Senado al presidente, vicepresidente, al jefe de gabinete de ministros, a los ministros y a los miembros de la Corte Suprema, en las causas de responsabilidad que se intenten contra

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

ellos, por mal desempeño o por delitos en el ejercicio de sus funciones; o por crímenes comunes después de haber conocido de ellos,

para lo cual la Cámara de Diputados necesita el voto de las dos terceras partes de sus miembros.

Los artículos 59 y 60 disponen que le corresponde al Senado de la Nación juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados, debiendo sus miembros prestar juramento para este acto. Además, el artículo 60 aclara que el fallo del Senado no tendrá más efecto que destituir al acusado, y aun declararle incapaz de ocupar ningún empleo de honor, de confianza o a sueldo de la Nación.

## **8. Otros casos de control: los acuerdos del Senado**

El acuerdo es un acto complejo, emanado del Senado, que se requiere para completar la voluntad del Ejecutivo.

Se trata de actos de cogobierno y de control, por cuanto el Senado participa, necesariamente, en la realización de un acto de gobierno que cumple con el Poder Ejecutivo, para la integración de uno de los poderes del Estado, o para el nombramiento o remoción de representantes del país en el exterior, o para la declaración del estado de sitio en caso de ataque exterior.

Es una función de control propia de la división de poderes, dado que el Senado, en el caso de los acuerdos para funcionarios, debe analizar los pliegos propuestos y controlar si el candidato reúne los requisitos constitucionales. También debe realizar un análisis sobre la conveniencia y oportunidad de su nombramiento. Cuando se trata de acuerdos para declarar el estado de sitio por ataque exterior, además, se debe analizar la razonabilidad de la medida.

Bidart Campos señala que el Senado, al prestar o negar el acuerdo,

... controla en primer lugar si el candidato reúne los requisitos constitucionales, en caso de estar éstos exigidos –como en el caso de los ministros de la Corte Suprema de Justicia–; pero, en segundo lugar, el senado dispone del arbitrio de todo órgano que, al nombrar

una persona con los requisitos exigibles, pondera la conveniencia y la oportunidad del nombramiento, no para exigir otros requisitos, sino para actuar plenamente su capacidad de selección.<sup>241</sup>

Resulta oportuno señalar que el voto de los senadores debe ser expresado libremente, además, en ningún caso el silencio del Senado debe interpretarse como aceptación tácita en virtud del artículo 82 de la Constitución Nacional.

Por último, Pérez Guillhou expresa que es una facultad privativa del Senado, en virtud de la

... mayor amplitud de conocimiento y solidez de carácter dada por la mayor edad de sus miembros, reconocimiento de la autonomía de los estados representados, diferencia en el número de integrantes, donde lo reducido del Senado avienta el impulso de pasiones súbitas y violentas, la mayor duración de los mandatos que les otorga mayor firmeza y, autoridad, todo ello hace del Senado un freno para el Ejecutivo y los impulsos populares.<sup>242</sup>

### **8.1. Los acuerdos en el Reglamento del Senado**

Los artículos 22, 22 bis, 22 ter y 23 del Reglamento del Senado disponen un procedimiento especial para aceptar o rechazar los pliegos del Poder Ejecutivo solicitando acuerdo. Estos tendrán entrada en sesión pública y deberán darse a conocer, dentro de los dos días corridos desde su ingreso, por la Secretaría Parlamentaria, por intermedio de la Sala de Periodistas de la Cámara, a fin de facilitar el ejercicio del derecho ciudadano a observar las calidades y méritos de las personas propuestas.

Luego, los pliegos son girados a la Comisión de Acuerdos, que remitirá una copia a todos los senadores y pondrá a su disposición los antecedentes

241 BIDART CAMPOS, Germán, *Manual de Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires, Ediar, 1974, p. 660.

242 PÉREZ GUILHOU, Dardo, "El Ejecutivo y el acuerdo del Senado", en *Atribuciones del presidente argentino*, Buenos Aires, De Palma, 1986, p. 368 y ss.

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

e información en su poder. Finalmente, en sesión pública, se pondrán a consideración.

En el caso de los acuerdos para jueces y conjueces de la Corte Suprema de Justicia, magistrados del Poder Judicial de la Nación y del Ministerio Público, el Reglamento del Senado dispone que deberán darse a conocer en el sitio web de la Cámara, en el *Boletín Oficial* y en los dos diarios de mayor circulación del país. También establece una audiencia pública.

## **8.2. Los acuerdos dispuestos por la Constitución Nacional**

El inciso 4 del artículo 99 dispone que el presidente necesita el acuerdo del Senado para el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema y de los jueces de los tribunales federales inferiores; en este último caso, la persona propuesta por el presidente surge de una propuesta vinculante en terna del Consejo de la Magistratura.

## **8.3. Designación y remoción de otros funcionarios**

También se necesita el acuerdo del Senado para el nombramiento de oficiales superiores de las Fuerzas Armadas (art. 99 inc. 13), aunque en el campo de batalla el presidente por sí puede nombrarlos. Con relación a este último aspecto, la doctrina discute si es necesario que el presidente, como comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, esté presente en el campo de batalla para nombrar a los oficiales sin acuerdo. Bidart Campos observa que esta discusión queda resuelta por los avances de la comunicación puesto que, “con la rapidez de las informaciones, si el presidente no está en campo de batalla pero toma conocimiento fehaciente de un acto de arrojo o mérito equivalente, puede conferir grado superior por sí solo desde la sede de su cargo en cualquier parte en que se encuentre”.<sup>243</sup>

Por último, el Senado presta acuerdo para el nombramiento y remoción de embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios (art. 99 inc. 7 CN). En este punto, la Constitución histórica se aparta del

243 BIDART CAMPOS, Germán, *op. cit.*, 1974, p. 662.

proyecto de Alberdi, que otorgaba exclusivamente al presidente la facultad de nombrar y remover a los ministros diplomáticos.

En todos los casos, el Senado tiene la facultad de realizar un control político sobre los funcionarios propuestos por el Poder Ejecutivo.

#### **8.4. El acuerdo de declaración de estado de sitio en caso de ataque exterior**

El Senado, de acuerdo con el artículo 99 inciso 16, debe prestar acuerdo al Poder Ejecutivo para declarar el estado de sitio en caso de ataque exterior.

Sostiene Luna que la Cámara

... deberá efectuar una valoración política sobre los hechos que se hayan producido y determinar si justifican la adopción de una medida extrema como esta, lo que constituye no solo una importante decisión en función a sus atribuciones de gobierno, sino, muy particularmente, de sus atribuciones de control sobre las causas que determinarán esa declaración o su suspensión, para el supuesto de que el Ejecutivo la haya efectuado en su receso.<sup>244</sup>

Sagüés advierte sobre esta disposición que “es curiosa, ya que en asuntos de relaciones internacionales el Poder Legislativo argentino actúa con las dos cámaras y no con una sola”.<sup>245</sup>

#### **8.5. Otros acuerdos establecidos por normas infraconstitucionales**

También por ley se ha establecido el acuerdo del Senado para la designación del presidente del Banco Central de la Nación Argentina, del Procurador General de la Nación, del Defensor General de la Nación, y de los magistrados que integran el Ministerio Público. En este último supuesto, para la aceptación o rechazo del pliego, previamente deberá darse este a publicidad

244 LUNA, Eduardo, *op. cit.*, p. 189.

245 SAGÜÉS, Néstor, *op. cit.*, p. 100.



El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

en el sitio web de la Cámara, en el *Boletín Oficial* y en los dos diarios de mayor circulación del país, como así también iniciarse el procedimiento de audiencia pública dispuesto en el Capítulo IV del Reglamento del Senado.

## **9. Facultades privativas del Senado como Cámara de Origen**

En los sistemas bicamerales perfectos, como el argentino, para que un proyecto se convierta en ley debe ser aprobado por ambas cámaras.

Ocurre, en algunos casos, que el proyecto que una cámara aprueba es modificado por la otra, sin embargo, dicha modificación no es aceptada por la primera; es decir, hay un conflicto al no saber cuál de los proyectos será, en definitiva, aprobado. Por eso la Constitución argentina considera que, en ese caso, la primacía corresponde a la Cámara de Origen, es decir, a la cámara por donde se presentó el proyecto.

Teniendo en cuenta esta solución de Derecho Procesal Legislativo dispuesto por la Constitución, y siguiendo las recomendaciones del Consejo para la consolidación de la democracia, la Convención Constituyente de 1994 adjudicó distintas materias en las que el Senado oficiará como Cámara de Origen, teniendo en cuenta la expresión de los intereses territoriales representados en dicho cuerpo. Estos temas son las leyes-convenio en materia impositiva y la nueva cláusula del progreso, incorporadas en el artículo 75 inciso 19.

### **9.1. Leyes-convenio en materia impositiva**

El inciso 2 del artículo 75 de la Constitución Nacional dispone que la ley-convenio sobre el Régimen de Coparticipación Impositiva tiene como Cámara de Origen el Senado y debe ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

El fundamento de establecer el Senado como Cámara de Origen debe buscarse en la representación territorial de dicho cuerpo legislativo, dado que, como sostuvo el convencional Busti, lo que se busca “es proporcionar un ámbito de discusión a las provincias para debatir los regímenes

de coparticipación”.<sup>246</sup> En igual sentido, la convencional Figueroa señala que “tener como Cámara de origen al Senado habrá de lograr esta igualdad para las provincias con igual número de representantes en ese cuerpo”.<sup>247</sup>

Más aún si se tiene en cuenta que algunos autores, como Ekmekdjian, señalan que si bien la Constitución establece como requisito para la validez de la ley que sea aprobada por las provincias, nada dice de la forma en que se manifestará dicha aprobación.<sup>248</sup>

## 9.2. Cláusula del Progreso II

La reforma de 1994 incorporó a la clásica cláusula de progreso diseñada por Alberdi, que fuera incorporada en la Constitución de 1853/60 en el inciso 16 del artículo 67, un nuevo párrafo que Ekmekdjian, acertadamente, denominó *cláusula del progreso II*,<sup>249</sup> en atención a que es un complemento de la vieja norma con matices propios de nuestros tiempos.

En efecto, el nuevo inciso 19 del artículo 75 de la Constitución Nacional dispone que todos los proyectos de ley referentes al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio y la promoción de políticas diferenciales, para equilibrar el desigual desarrollo relativo de las provincias y regiones, tienen como Cámara de Origen al Senado.

El derecho de iniciativa del Senado se fundó en la “participación igualitaria de las provincias en ese cuerpo y su rol específico para el control del régimen federal”.<sup>250</sup> En este sentido, el convencional Yoma señaló que “la gran conquista de las provincias chicas es que el Senado sea la cámara de origen de las políticas diferenciadas que tiende –como dice la letra del dictamen– a restablecer el equilibrio entre las regiones argentinas”.<sup>251</sup>

246 Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1994, p. 3391, disponible en [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar). [1 de diciembre de 2016].

247 *Ibid.*, p. 3316.

248 EKMEKDJIAN, Miguel, *op. cit.*, p. 352.

249 *Ibid.*, p. 352.

250 Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1994, p. 3175, disponible en [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar). [1 de diciembre de 2016].

251 *Ibid.*, p. 3479.

Al respecto, Néstor Pedro Sagüés señala que, más allá de que en la Convención Constituyente no se trató en profundidad los motivos por los cuales se establece como Cámara de Origen al Senado, “cabe conjeturar que estando allí en juego temas que hacen al equilibrio de las provincias federadas, parece lo mejor dar al senado representativo de ellas prioridad en el tratamiento legislativo de las normas del caso”.<sup>252</sup>

Sin embargo, y pese a lo ambicioso de la norma, Ekmekdjian sostiene que “es un catálogo de ilusiones, ya que sus enunciados, en general, no son operativos”. Y agrega que “del extenso texto de sus cuatro párrafos se desprenden objetivos programáticos, pero no se reconoce ningún derecho auto ejecutivo, sino que todos aquéllos dependen de la mayor o menor extensión que les den las leyes que pueda dictar (o no) el Congreso”.<sup>253</sup>

## **10. Otras facultades privativas del Senado**

Resta señalar que el Senado, además, es juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros, dicta su reglamento interno, corrige, sanciona y destituye a sus miembros, y acepta las renunciaciones que estos presenten (arts. 64, 66 y 70 CN).

252 SAGÜÉS, Néstor, *op. cit.*, p. 515.

253 EKMEKDJIAN, Miguel, *op. cit.*, p. 352 y ss.



# CONCLUSIONES

Un aspecto relevante acerca de la actual popularidad del federalismo en el mundo es que la aplicación de la idea federal ha adoptado una gran variedad de formas. Los grados de centralización y descentralización difieren entre las federaciones tanto como sus sistemas financieros, el carácter de sus instituciones legislativas y ejecutivas federales, los acuerdos institucionales para facilitar las relaciones intergubernamentales, las decisiones judiciales para la resolución de conflictos internos y los procedimientos para reformar las constituciones.

Tanto es así que, para analizar los sistemas federales, hay que ser flexibles y no encasillarse en viejas calificaciones que ya no responden a la realidad comparada. En efecto, la legislación y las autocalificaciones no son coincidentes con la realidad y es la doctrina la que realiza dicha tarea.

Para empezar, se debe tener en cuenta que el punto de contacto de todos los sistemas federales está dado por el dictado de una Constitución formal, que consagra el principio de autonomía de los entes federados y distribuye las competencias entre estos y la Federación, todo lo cual se encuentra asegurado por el principio de rigidez y supremacía constitucional.

A partir de esta idea, se puede advertir que el juego de las relaciones federales está dado no solo por el diseño constitucional, sino también por su implementación práctica, y su capacidad de adaptabilidad.

Por eso, a fin de analizar las relaciones de participación del sistema federal argentino, y en especial el rol del Senado de la Nación, deberán analizarse, en primer lugar, desde una perspectiva comparada, las características del sistema federal argentino, su interrelación con la forma de gobierno, la relación fáctica entre Nación y provincias, y finalmente el rol del Senado.

En cuanto a las relaciones entre el Estado Federal y los estados federados, los sistemas federales se pueden clasificar en forma preliminar en duales o clásicos, y cooperativos o de concertación.

El federalismo dual se asienta en la concepción de la Constitución Federal norteamericana de 1787 como un convenio o acuerdo entre estados, de acuerdo con el cual estos mantendrían su soberanía sobre una serie de cuestiones. Fruto de ello sería la existencia de dos ámbitos de poder, mutuamente exclusivos y recíprocamente limitados, con unos gobiernos respectivos situados en un plano de absoluta igualdad en cuanto son igualmente soberanos.

El federalismo dual implica una rígida separación vertical de poderes. En él subyace una filosofía política de compartimientos estancos. Existen dos campos de acción del poder perfectamente delimitados y sin ningún tipo de vinculación entre sí: el del gobierno central y el de los gobiernos de los estados.

En tal sentido, la décima enmienda de la Constitución estadounidense dispone que “Los poderes no delegados a los Estados Unidos y no expresamente negados a los Estados son reservados a los Estados respectivamente o al pueblo”. Es decir, en materia de competencias, el gobierno federal es la excepción y los gobiernos de los estados federados son la regla.

Si bien este tipo de federalismo fue implementado con éxito durante mucho tiempo en los Estados Unidos, a partir del *New Deal* y de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia se fueron atribuyendo lentamente mayores competencias federales de la totalidad o de la mayor parte de la legislación en el ámbito económico y social (*implied powers*); se dejó así sin efecto el equilibrio existente en beneficio de tendencias unificadoras.

Algo similar sucedió en la gran mayoría de los sistemas federales latinoamericanos, en los que el federalismo dual se encuentra formalmente en los textos constitucionales, pero nunca ha tenido virtualidad práctica, por un principio centralista que desvirtuaba en profundidad aquel modelo, conduciendo a una suerte de neofederalismo.

Frente a esta situación, surge la idea del federalismo cooperativo que trata de superar la técnica de la separación formal y absoluta de competencias, evitando centrar su atención en la división constitucional de las

autoridades entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados federados, resaltando la interdependencia y la mutua influencia que cada nivel de gobierno es capaz de ejercer sobre el otro.

Este diseño federal dispone la coparticipación de poderes y funciones entre las distintas entidades de gobierno, básicamente federales y estatales, de modo tal que se excluye toda rigidez, admitiendo y fomentando formas de cooperación que, por su carácter esencialmente práctico, se colocan al margen de las discusiones de juristas sobre la *supremacía federal* y la *sobreranía de los estados*. Esta cooperación no se circunscribe a la elaboración de leyes, sino que, bien al contrario, se proyecta directamente desde los programas a la planificación de actividades.

En pocas palabras, el federalismo dual responde a la idea de independencia y el federalismo cooperativo, a la de interdependencia.

Sin embargo, en el análisis efectuado a lo largo de este trabajo se puede observar que no existen estos sistemas en forma pura. El federalismo dual constituye el primer momento en el proceso evolutivo del Estado federal. Tanto en los Estados Unidos como en la República Federal de Alemania, las técnicas de federalismo cooperativo se imponen hoy a la filosofía que representa el federalismo dual y es así porque aquel responde mejor que este a los problemas actuales, al excluir la rigidez y al fomentar formas de cooperación que dejan fuera de lugar las discusiones bizantinas.

En los Estados Unidos se han establecido distintos mecanismos de colaboración legislativa entre la federación y los estados y, en Alemania, mediante la reforma constitucional de 2006, los *Länder* perdieron su capacidad de influencia en el Consejo Federal, por la disminución del número de leyes que requieren el asentimiento de esta Cámara, a cambio de disponer de un mayor número de competencias.

Del mismo modo, los sistemas federales latinoamericanos han empezado un proceso de reversión de su tendencia centralizada que da la impresión de tener como meta un modelo de cooperación en las relaciones entre los poderes de los distintos niveles territoriales, en sintonía con la que puede considerarse como pauta tendencial dominante del federalismo de nuestro tiempo.

Ni el federalismo ni la descentralización, así como sus instituciones, operan en el vacío; existen situaciones asociadas a la dinámica política,

económica y cultural que los condicionan y que deben ser analizados junto con las demás formas de manifestación territorial del federalismo y de la descentralización, tales como la división de poderes dentro del Legislativo y entre los distintos niveles de gobierno.

Además, la eficacia de los procesos decisorios federales está estrechamente vinculada a la relación entre los distintos centros de poder. Los sistemas federales presidencialistas otorgan al presidente tanto como a las dos cámaras del Congreso una posición relevante, evitando de este modo un excesivo predominio de una de ellas por el sistema de controles mutuos adoptado; pero, por otro lado, son propensos a demasiados parones y bloqueos, especialmente cuando son partidos distintos los que controlan la presidencia y las cámaras del Congreso.

Por su parte, los sistemas federales parlamentarios tienden a la creación de gobiernos federales más decisivos y cohesivos, pero que a la vez han tenido que pagar el precio de asumir una fuerte disciplina de partido y una gran importancia de las mayorías, en comparación con aquellas federaciones que materializan el principio de separación de poderes. Sin embargo, el *síndrome de proporcionalidad* de los sistemas multipartidistas conlleva una inestabilidad del gobierno que puede deteriorar seriamente la cohesión federal.

Por fin, en los sistemas semipresidencialistas, la eficacia de las decisiones federales está estrechamente relacionada con el rol del Congreso, dado que es en su seno en donde los Estados miembros defienden sus intereses.

Otros aspectos que también condicionan la eficacia del sistema federal son el sistema electoral y el rol de los partidos políticos. En efecto, la representatividad y defensa de los derechos e intereses de los estados federados y sus ciudadanos dependen en gran medida del sistema electoral elegido.

En los Estados Unidos, el sistema mayoritario ha logrado la constitución de mayorías monopartidistas estables, pero, como contrapartida, la sobrerrepresentación de las oscilaciones en la orientación del voto hace que sean extremadamente sensibles a los cambios en la opinión electoral.

En cambio, en Alemania, el sistema electoral proporcional ha reflejado una distribución del voto mucho más precisa, aunque al no ponderar las



El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

variaciones en las votaciones es menos sensible a los cambios. En consecuencia, ha tendido a fomentar sistemas multipartidistas.

También es importante el rol de los partidos políticos, dado que la relación orgánica entre las estructuras del partido a nivel federal y las respectivas organizaciones provinciales o estatales, el grado de simetría o asimetría entre los partidos federales y los estatales o provinciales y la repercusión de la disciplina del partido sobre la representación de intereses dentro de cada nivel influyen en el sistema federal.

Para comprender el alcance de las relaciones jurídicas federales y su eficacia, hay que tener en cuenta que los sujetos de la relación federal son diversos y que no están en igualdad de condiciones. Además, como proceso, las relaciones son cambiantes, por eso resulta necesario analizar el grado de interrelación entre los sujetos, para determinar el grado de unidad, evolución y crecimiento federal de un Estado.

En este esquema de las tres relaciones clásicas del proceso federal, la determinante es la participación. Si partimos del hecho de que la praxis federal se impone a los marcos normativos y que es el cooperativismo el que contribuye a limitar la concentración de facultades en el Estado Federal, queda en evidencia que la relación de participación tiene un rol preponderante como mecanismo para diseñar los cimientos del Estado Federal y las políticas de Estado a seguir.

De tal modo, resulta necesario analizar los instrumentos de participación que se utilizan en el Derecho Federal Comparado, entre los que se pueden mencionar: 1) La participación en el proceso de reforma constitucional. 2) La participación en la elección de presidente y vicepresidente. 3) La participación en los organismos federales y en los acuerdos interjurisdiccionales. 4) La participación en las relaciones internacionales y/o comunitarias. 5) La participación en materia tributaria y, finalmente, 6) la participación en el Poder Legislativo por medio de la Cámara Territorial.

Con respecto a la participación de los sistemas federales en los procesos de reforma constitucional es importante señalar que en el Derecho Comparado se pueden distinguir claramente dos situaciones:

En primer lugar, están los países en los cuales los estados federados participan solo a través de la cámara federal, como Alemania, Bélgica y Brasil.

Este tipo de participación es relativa y tiene poco impacto en el proceso federal, dado que depende en gran medida del diseño de la cámara territorial, del grado de concentración y nacionalización de los partidos políticos y de las simetrías y asimetrías del sistema bicameral de cada país.

En cambio, en el segundo grupo de países, la participación de los estados federados es determinante, dado que la reforma no puede llevarse a cabo sin el voto favorable de una parte, más o menos amplia pero siempre cualificada, de las entidades territoriales constitutivas del Estado. Entre los que poseen este modelo podemos mencionar a Canadá, Estados Unidos, México y Rusia.

Algo similar ocurre en el caso de la elección de presidente y vicepresidente, puesto que solo influyen los estados federados en la medida en que el sistema electoral establezca que es necesaria, de algún modo, su participación.

Respecto a la elección del Poder Ejecutivo Federal y su impacto en el sistema federal, debemos señalar que la gran mayoría de los países, incluso presidencialistas –a excepción de Estados Unidos– ha optado por un sistema de elección directa que termina beneficiando a los centros urbanos con mayor concentración poblacional y que, por lo tanto, puede contribuir a potenciar las asimetrías entre los estados federados, mediante la implementación de políticas públicas diferenciales de tinte netamente electoral.

Para atenuar el sobredimensionamiento del impacto poblacional en la elección presidencial, el sistema norteamericano estableció un método de elección indirecta, por medio de un colegio electoral integrado por un número de electores igual al que resulte de sumar el número de senadores y el de representantes a que aquel tuviera derecho en el Congreso. Esto significa, ni más ni menos, que el peso electoral de los estados, a efectos de la elección presidencial, será proporcional a la población en lo relativo al número de representantes de cada uno en el Congreso, pero resultará por completo igualitario entre todos, desde la perspectiva del reparto de los electores senatoriales, dos por cada estado de la Unión, al margen por completo de su población, lo que se traduce en otorgar mayor peso a los estados poco poblados en la elección presidencial.

En los sistemas parlamentarios tampoco se establece un procedimiento de participación de los estados federados en la elección del presidente o jefe de Estado. Las únicas excepciones son Alemania y Suiza. En el primero, el presidente es elegido por una asamblea compuesta por los miembros de la Dieta Federal, un número igual de miembros elegidos por las asambleas representativas del pueblo de los distintos estados. El caso suizo es paradigmático, dado que el Poder Ejecutivo es dictatorial y se compone de siete miembros elegidos por la Asamblea Federal, debiendo tenerse en consideración, para la designación de los miembros del Consejo Federal, una representación adecuada de las regiones y de las lenguas oficiales.

En todos los Estados Federales existen distintos organismos en los cuales los estados federados poseen participación. Un modelo común del Derecho Europeo Federal son las Conferencias de Presidentes Regionales, en donde los poderes ejecutivos de todos los sujetos federales coordinan y establecen políticas de Estado para implementar con el apoyo del Estado Federal.

En cambio, en Latinoamérica, a excepción del Consejo Federal de Gobierno venezolano, los organismos federales de participación son creados, por lo general, para situaciones puntuales y sin un órgano de coordinación superior.

Con respecto al caso venezolano, si bien se trata de un federalismo centralista, unicameral y con poca participación de los estados federados, posee un Consejo Federal de Gobierno integrado por todos los sujetos federales, que tiene por fin establecer políticas de Estado conjuntas, aunque las características propias del sistema federal hacen que dicho Consejo tenga poca virtualidad federal.

Otra cuestión en la que la participación de los estados federados determina la eficacia de las relaciones del esquema federal está estrechamente relacionada con la política internacional del Estado Federal. Mediante la celebración de acuerdos internacionales se puede, en algunos casos, llegar a modificar el equilibrio interno de las federaciones. Esta situación se agrava cuando delegan competencia y jurisdicción a organizaciones supranacionales por medio de la celebración de acuerdos comunitarios.

Por eso, si bien la política internacional hace a la soberanía política del Estado Federal, no se puede pasar por alto que esas decisiones deben ser tomadas con suma cautela a fin de no afectar intereses locales.

A excepción de Alemania, ninguno de los sistemas federales actuales permite que los Estados miembros participen en las políticas internacionales y/o comunitarias en la faz descendente o en la faz ascendente, a pesar de que también ellas se verán afectadas por el traspaso de competencias o la concertación de acuerdos. La única participación de los sujetos federados es por medio de la cámara territorial, que aprueba o desecha los tratados internacionales celebrados por el Estado Federal.

Por lo tanto, más allá de que algunos países como Brasil establecen como Cámara de Origen al Senado para el endeudamiento por crédito externo, o disponen que es facultad concurrente del Estado Federal y los estados federados coordinar los vínculos internacionales o de comercio exterior (Rusia), en la práctica, solo el Estado Federal negocia, celebra y denuncia tratados internacionales sin consultar a las provincias.

Una alternativa interesante ha sido la adoptada por Alemania, pues si bien las relaciones internacionales competen al Estado Federal, antes de concertar un tratado que afecte la situación particular de un *Land*, este deberá ser oído. Además, y con relación a la delegación de competencias a la Unión Europea, que puedan afectar intereses de los *Länder*, la Constitución, en su artículo 23, dispone que la posición adoptada por el *Bundesrat* (Cámara del Poder Legislativo que representa a los *Länder*) será determinante para la formación de la voluntad de la Federación. Incluso, cuando la delegación afecte competencias legislativas exclusivas de los *Länder*, el *Bundesrat* deberá designar un representante de estos que será el encargado de ejercer los derechos de que goza la República Federal de Alemania, en tanto Estado miembro de la Unión Europea.

Otro punto de vital importancia para los Estados miembros es el reparto y distribución de competencias tributarias; es de destacar que, en principio, la base de la distribución de competencias está fijada en la Constitución, que la determina para los distintos órdenes de gobierno.

Además, para compensar los desequilibrios financieros, es común que se celebren acuerdos de nivelación entre los Estados Federales y los estados

federados. Estos sistemas concordatarios forman parte de las relaciones de coordinación federal; sin embargo, es importante destacar que, en Alemania, Estados Unidos, Rusia, Bélgica y México, entre otros, los Estados miembros participan del proceso de transferencia y nivelación de fondos por medio de la representación territorial que posee el Poder Legislativo federal, que aprueba o rechaza el reparto. Incluso en Alemania, el *Bundesrat* o Cámara de Representación Territorial tiene una función decisiva en la conclusión de los acuerdos de financiación.

Mediante las cámaras territoriales, los estados federados también participan en la toma de decisiones relacionadas con la deuda federal pública y la solicitud de créditos externos. Incluso, en algunos países como Canadá o Estados Unidos, los sujetos federales se pueden endeudar con créditos internacionales, pero con aprobación del Congreso Federal.

Además, en casi todas las federaciones, las políticas de Estado en materia de asignación y transferencia de recursos se encuentran acompañadas por comisiones, comités, y consejos intergubernamentales propios del federalismo ejecutivo.

En materia financiera, países como Alemania o Estados Unidos otorgan un rol importante a los Estados miembros en la toma de decisiones, mediante la participación en los bancos centrales, encargados de fijar las políticas monetarias, de la emisión de moneda, del control del sistema financiero y bancario.

Por último, solo resta analizar el instituto de participación por excelencia, la Cámara territorial.

El bicameralismo federal surge con la Constitución norteamericana, cuyo Congreso se compone de una Cámara de Representantes de representación popular y una Cámara de Senadores de representación territorial. Este modelo, a excepción de Venezuela en donde hay una Asamblea unicameral, se extendió a la totalidad de los Estados Federales, aunque con diferencias sustanciales en cuanto a su funcionamiento y organización.

Esta variedad de sistemas bicamerales supone que el verdadero impacto federal de la Cámara de representación territorial, como mecanismo de participación de los estados federados en la formación de la voluntad popular, depende de aspectos normativos tales como la composición, la

base de representación y las facultades legislativas que son, en definitiva, los que determinan si la Cámara efectivamente cumple con los fines perseguidos.

En tal sentido, podemos destacar que el sistema norteamericano originario, en cuanto a su composición y base de representación, dispone la igualdad de representación de los Estados miembros y la designación de los senadores por las legislaturas estatales. Se busca lograr una equiparación entre los estados más pequeños y los más grandes. También sirve como garantía de la conservación de las autonomías estatales, ya que la igualdad de votos concedida a cada Estado es, a la vez, el reconocimiento constitucional de la parte de la soberanía que conservan los estados individuales y un elemento para protegerla.

Las cámaras tienen las mismas facultades legislativas y se requiere que un proyecto de ley sea aprobado por ambas para que se convierta en ley, es decir, se trata de un bicameralismo perfecto o simétrico. En este sistema, las cámaras territoriales también poseen facultades de control propias del Poder Ejecutivo, tales como prestar acuerdo al pliego de designación de funcionarios, o ejercer la función de tribunal en caso de juicio político.

Este sistema logra, desde la arquitectura constitucional, conciliar un sistema legislativo de contrapesos entre una cámara nacional y popular y una cámara federal y territorial.

Sin embargo, el sistema norteamericano actual, a partir de la enmienda XVII, aprobada en 1913, modificó quizás el elemento condicionante fundamental del carácter territorial del Senado, al establecer que los senadores son elegidos en forma directa por el pueblo de los estados y no por las legislaturas provinciales. Similar a este es el sistema brasileiro, en el que se eligen en forma directa tres senadores por cada distrito.

En Rusia se busca mantener el criterio del sistema norteamericano originario por cuanto el Consejo de la Federación está integrado por ciento sesenta y seis miembros, a razón de dos representantes designados por los sujetos federales, por medio de un sistema de elección de segundo grado, representando uno al Poder Legislativo y otro al Ejecutivo de cada uno de ellos.

Tres sistemas paradigmáticos son el belga, el español y el canadiense dado que no se cumplen ninguna de las dos premisas del bicameralismo clásico (igualdad y designación por los Estados miembros). En el caso belga, la representación en la Cámara territorial no es igualitaria, algunos son elegidos en forma directa por el pueblo, otros son designados por los sujetos federales (regiones, comunidades y regiones lingüísticas) y, finalmente, también ocupan una banca los descendientes del Rey.

El sistema prevé un bicameralismo imperfecto, pues la Cámara de Representantes es por regla Cámara de Origen y algunos proyectos no requieren la aprobación del Senado. Sobre este punto, la Constitución dispone que todos los proyectos de ley presentados por el Rey deben tener como Cámara de Origen la de Representantes; y una vez aprobados por dicha Cámara, solo podrán ser enmendados y examinados por la Cámara de Senadores, a petición de quince de ellos; en caso contrario, la ley se tiene por sancionada.

En el español, la principal distorsión se encuentra en que solo cincuenta y cinco de los senadores corresponden a las Comunidades Autónomas, siendo los restantes senadores provinciales.

En el canadiense, si bien existe un bicameralismo perfecto, los miembros del Senado representan a los estados, pero son designados por el Gobernador General y el reparto de bancas no es igualitario.

En México, la elección de los senadores es directa; cada Estado elige tres senadores, por un sistema mayoritario por el que dos corresponden al partido más votado y uno al que le siga en número de votos. Sin embargo, la distorsión más importante se encuentra en la elección de treinta y dos senadores según el principio de representación proporcional, considerando al Estado mexicano como un distrito único.

Resta analizar el sistema alemán; en él los miembros del Consejo Federal son designados y removidos por los ejecutivos de los Estados miembros.

La representación es desigual en proporción a la cantidad de habitantes, sin embargo, los votos de cada Estado solo podrán emitirse en bloque.

En cuanto al funcionamiento de la Cámara territorial, el mismo establece un sistema de bicameralismo asimétrico o imperfecto.

La reforma constitucional de 2006 confirió mayores competencias legislativas a los *Länder*, a cambio de reducir su participación e influencia en las decisiones de los órganos federales.

En este sistema, solo tres grupos de leyes requieren aprobación del *Bundesrat*:

- a) Leyes cuyo contenido modifica la Constitución. Requieren la aprobación del *Bundesrat* por una mayoría de dos tercios (por ejemplo, tributos, delegación de facultades a organismos internacionales, aprobación de tratados internacionales, endeudamiento, reforma constitucional, entre otras).
- b) Leyes que afectan la financiación de los *Länder* o de los municipios, en especial las normas reguladoras de impuestos, como el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre el valor agregado o el impuesto de circulación.
- c) Leyes que afectan a las competencias administrativas de los *Länder* (organización de las autoridades y procedimiento administrativo).

Sin embargo, estas últimas pueden aprobarse aun sin el asentimiento o la consideración de la Cámara Alta, pero los *Länder* pueden *apartarse* de lo dispuesto por la legislación federal.

Es importante destacar que la función del *Bundesrat* se limita a la aprobación expresa de las leyes, pero carece de competencias para modificar el proyecto.

Con respecto a las leyes que no precisan de su aprobación expresa, el *Bundesrat* puede oponer su veto en el plazo de dos semanas, después de terminado el procedimiento ante una Comisión de arbitraje convocada para estos casos, o a partir de la recepción del nuevo acuerdo del *Bundestag* sobre la resolución adoptada por dicha Comisión.

Opuesto el veto por el *Bundesrat*, si el *Bundestag* no comparte sus reservas:

- a) Puede rechazarlo por mayoría absoluta cuando el veto haya sido acordado por el *Bundesrat* también por mayoría absoluta.
- b) Si lo ha acordado con una mayoría de dos tercios, es igualmente necesaria una mayoría de dos tercios de los votos emitidos.



Las facultades legislativas de la cámara territorial se encuentran limitadas. Por lo tanto siguiendo a Blanco Valdés, para determinar si las cámaras de representación territorial rompen la lógica meramente aritmética de la composición del pueblo federal e introducen un factor de corrección y un contrapeso, que permite que otros sujetos y otros intereses estén presentes también en el proceso de formación de la voluntad federal, se debe analizar el diseño de las cámaras territoriales, así como sus funciones o competencias en el sistema bicameral.<sup>254</sup>

En primer lugar, se puede observar que un factor de contrapeso y corrección primordial es la igualdad de representación entre todos los Estados miembros, porque nivela los estados más poderosos con los más débiles, lo que, sin lugar a dudas, marca una diferencia fundamental entre la cámara de representación popular y la cámara de representación territorial. En tal sentido, en el Derecho Constitucional Comparado, la igualdad de representación está presente en Estados Unidos y en la gran mayoría de los sistemas presidencialistas. En los sistemas parlamentarios, la desigualdad de representación es la regla.

La naturaleza directa o indirecta de la elección de los miembros del Senado y el rol de los partidos políticos también tienen un efecto determinante en la consolidación de las relaciones de participación. La elección indirecta condiciona el actuar de los miembros de la Cámara por cuanto es más fácil suponer un mandato cerrado o la exigencia de rendición de cuentas por parte del gobierno estadual. Sin embargo, solo en el caso de Alemania, el gobierno ejecutivo local tiene la facultad de remover a los senadores, y los senadores votan según las instrucciones que reciben. En el sistema federal ruso, si bien los miembros del Consejo Federal son designados en segundo grado por el Poder Legislativo y el Ejecutivo de los órganos locales, su mandato es libre.

Por el contrario, en las federaciones en donde los miembros de la cámara territorial son elegidos por el voto popular, estos no tienen más limitaciones en su libertad de voto que las que condiciona a sus colegas de

254 Cfr. BLANCO VALDÉS, Roberto, *Los rostros del federalismo*, Madrid, Alianza, 2012.

las cámaras de naturaleza popular, y que son derivadas del mandato del partido con mayor o menor grado de rigor.

La eficacia del mandato del partido como elemento disciplinador del voto de los parlamentos depende de la homogeneidad del sistema de partidos en el conjunto del territorio del Estado o del grado de implantación general de los grandes partidos nacionales. La estabilidad federal depende de si son partidos integrados o no.

Solo donde el voto de los miembros de la cámara territorial está instruido existe la posibilidad de que, de esa propia instrucción, se deduzca de un modo natural la característica que permite hablar, en relación con los senados, de una auténtica representación territorial. Además, es fundamental que el voto sea en bloque, puesto que, de lo contrario, se está nuevamente votando bajo otros principios de origen partidario.

En definitiva, el punto de discusión con respecto a la naturaleza de la elección de los senadores se centra en que la representación de la voluntad popular de los electores con base territorial no siempre implica que en la cámara esté representada la posición de los gobiernos locales. De modo tal que en relación al diseño hay tres factores que influyen en la territorialidad:

- La naturaleza igualitaria de la presencia en el Senado de las diferentes unidades federadas aumenta la territorialidad.
- El mecanismo de elección directa o indirecta, siendo más territorializados los que son elegidos en forma indirecta.
- El mandato libre o delegado. Si el voto no está instruido, el papel de las segundas cámaras solo se distingue de las primeras en forma accidental, pudiendo distinguirse según su conformación política. Pero si actúan según instrucciones que reciben de los sujetos del Estado Federal, a través de una única manifestación de voluntad por cada asunto, para cada uno de los Estados miembros, no cabe duda que la diferencia entre la cámara de representación popular y la territorial reside en que lo que convierte a una asamblea en genuina representante territorial es que la posición que en su seno expresa cada unidad federada es la del correspondiente territorio en un sentido estricto.

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

Debe analizarse también si las facultades de las cámaras territoriales poseen o no un impacto de territorialización.

En los Estados Federales las cámaras tienen una posición institucional que oscila entre la plena paridad con las cámaras bajas y la no subordinación respecto de ellas.

Sin embargo, en el análisis efectuado en esta investigación queda en evidencia que nunca una segunda cámara posee más poder que la de representación popular. Solo hay casos con igualdad entre ambas, o de superioridad relativa de la primera sobre la segunda. Cuando las dos cámaras tienen las mismas funciones, se denomina bicameralismo perfecto. La principal característica de este sistema es que al tener la cámara territorial las mismas funciones que la cámara popular, tanto en los aspectos legislativos como en los aspectos financieros, no puede imponerse la voluntad de una Cámara sobre la otra, ya que todo proyecto de ley debe ser aprobado por ambas para su sanción.

Se pueden presentar iniciativas de ley en cualquiera de las dos cámaras. Sin embargo, en Estados Unidos, aquellos proyectos de ley que tienen que ver con impuestos federales o gastos federales tienen como Cámara de Origen la de Representantes.

Por lo tanto, los bicameralismos perfectos buscan una segunda cámara fuerte que se transforme en eje y pieza maestra del sistema. En cambio, los sistemas en los que las segundas cámaras se encuentran subordinadas a la cámara de representación popular, se denominan de bicameralismo imperfecto. Este diseño institucional busca limitar el poder de la segunda cámara.

La crítica al bicameralismo perfecto consiste en sostener que en los sistemas federales parlamentarios puede implicar una crisis de gobernabilidad, en caso de que ocasione una suerte de *bloqueo parlamentario* por parte de la cámara de representación territorial.

Frente a esta situación, el bicameralismo imperfecto busca subordinar el Senado federal a la Cámara de Representantes, de modo tal que el Senado solo tenga funciones de revisión legislativa en aquellas cuestiones que estén afectando de algún modo al diseño federal, pero no respecto a cuestiones de derecho común.

Este sistema ha sido el elegido por Austria, Bélgica y Alemania.

En el caso belga, salvo excepciones dispuestas expresamente por la Constitución, todos los proyectos de ley presentados por el Rey tienen como Cámara de Origen la de Representantes; y, una vez aprobados por ella, solo podrán ser enmendados y examinados por la Cámara de Senadores, a petición de quince de ellos; en caso contrario, la ley se tiene por sancionada.

En Austria, el sistema aún es más restrictivo, ya que si bien los miembros del Consejo de Estado (segunda cámara) pueden presentar iniciativas de ley, estas tendrán como Cámara de Origen el Consejo Nacional (Cámara Baja). Por su parte, toda Resolución Legislativa del Consejo Nacional será comunicada al Consejo Federal, que se puede oponer; sin embargo, si el Consejo Nacional ratifica el acuerdo originario por lo menos con la mitad de sus miembros, la resolución se publica y se promulga como ley. El Consejo Federal no podrá oponerse a las resoluciones del Consejo Nacional que tengan por objeto la aprobación del Presupuesto Federal, la aprobación del cierre de cuentas, la asunción o conversión de créditos federales o actos de disposición sobre bienes de la Federación, entre otras.

Respecto al sistema alemán y a fin de no reiterar lo ya mencionado, se puede señalar que, al igual que en Austria, no todas las leyes requieren aprobación expresa del *Bundesrat*, cuya actuación se limita a la aprobación expresa de las leyes, pero carece de competencias para modificar un proyecto.

Por otra parte, y sin perjuicio de las simetrías o asimetrías de las funciones de ambas cámaras, en los sistemas federales se suelen otorgar, a las segundas cámaras, algunas funciones de control que son independientes de las de la Cámara Baja. Por ejemplo, el Senado norteamericano, como así también el brasilero, confirma el nombramiento de autoridades judiciales y es el tribunal supremo en los juicios políticos. De modo tal que las segundas cámaras, en estos casos, juegan un papel importante respecto al control de constitucionalidad.

La Constitución alemana señala que el Gobierno Federal solo podrá adoptar medidas coactivas contra un *Land* que no cumpla con los deberes federales si cuenta con la aprobación del *Bundesrat*. Además, dispone que

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

el Presidente Federal, a solicitud del Gobierno Federal y con la aprobación del *Bundesrat*, puede declarar el estado de emergencia legislativa para un proyecto de ley que el *Bundestag* rechace, a pesar de que el Gobierno Federal lo hubiese declarado urgente.

Sin embargo, y más allá de que las funciones de las segundas cámaras busquen en teoría un claro impacto federalizante, tal impacto deja de tener ese carácter para pasar a tener otro sustantivamente diferente, cuando la Cámara Alta, por ser una cámara primordial o exclusivamente vertebrada sobre los partidos políticos, se convierte en realidad en una mera reproducción, en términos políticos, de la Cámara Baja.

Por eso, más allá de las funciones asignadas a la Cámara, la territorialidad de las mismas depende de su diseño jurídico y de factores estrictamente políticos ligados a su estructura y al funcionamiento de los sistemas de partidos.

## **La situación en la Argentina**

Teniendo en cuenta que la eficacia de los procesos decisorios federales está estrechamente vinculada a la relación entre los distintos centros de poder y que el cooperativismo federal se ha impuesto actualmente como una forma de flexibilización de las relaciones de poder entre federación y provincias, resta por analizar el sistema federal argentino, teniendo en consideración los instrumentos de participación y, en especial, el rol del Senado federal.

Partimos en este último caso de la idea de que el factor de corrección o contrapeso, que permite que las provincias y sus intereses estén presentes en el proceso de formación de la voluntad federal, depende principalmente del impacto del carácter igualitario o no de la representación en el Senado, de la naturaleza directa o indirecta de la elección de los miembros, del rol de los partidos políticos y, solo en forma secundaria, de las funciones de la cámara territorial.

En el caso argentino, la participación de las provincias en la formación de la voluntad del Estado Federal, en parte, fue una conquista del Interior y, en parte, una concesión del centralismo porteño. En el germen mismo

de nuestra Nación, la participación del Interior en las decisiones fundamentales del proceso independentista fue planificada de acuerdo a las necesidades del poder central. Basta con recordar que el Interior comienza a participar de la Junta Grande al solo efecto de que Cisneros obtenga mayor consenso en su cruzada contra los revolucionarios de mayo.

Esta estrategia política del poder central se encontró limitada por el surgimiento de las provincias fundantes y su necesidad de lograr la unión dentro de la diversidad. No es de sorprender en este esquema, que los convencionales de 1853, en su mayoría, fueran de tendencia unitaria y, pese a ello, hayan sancionado una Constitución federal.

Sin entrar en las corrientes del determinismo histórico, se puede advertir que la cultura centralista del proceso independentista ha sido en gran medida la causa de la crisis de participación del Estado Federal argentino.

Desde el punto de vista normativo, la Constitución de 1853 preveía un diseño constitucional de tipo dual o clásico, en donde se concedía un margen menor de autonomía a las provincias argentinas y un mayor ámbito de discrecionalidad a la autoridad federal.

Como mecanismo para contrarrestar ese centralismo se establecía un Senado fuerte, igualitario y simétrico, compuesto por dos senadores elegidos mediante una elección de segundo grado por las legislaturas provinciales. Pese a ello, el mandato de los senadores era libre y las provincias no podían removerlos.

Las provincias participaban en la elección del Poder Ejecutivo mediante un sistema electoral indirecto, por el cual el elector votaba por un conjunto de representantes provinciales que, en una asamblea convocada al efecto, elegían presidente y vicepresidente de la Nación.

Posteriormente, con la reforma de 1860 se incorpora una mayor dosis de descentralización política, que elimina la facultad que tenía el Congreso de la Nación de revisar las constituciones provinciales y la posibilidad de celebrar juicios políticos a los gobernadores de provincia. Sin embargo, aún se mantiene la idea de un fuerte presidencialismo dentro de una distribución de competencias federales clásica o dual.

El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

Es recién en la década de 1950 cuando, por medio de acuerdos interprovinciales y la creación de consejos federales, comienzan lentamente a incorporarse en nuestro derecho principios propios del federalismo cooperativo.

Por último, la reforma constitucional de 1994 tuvo por objetivo fortalecer el sistema federal mediante la atenuación del presidencialismo y del federalismo clásico o dual, la incorporación de ideas, la democratización y el fortalecimiento del Senado federal.

Sin embargo, como se ha demostrado en el presente trabajo, la reforma no cumplió el objetivo que se había propuesto, porque en algunos casos se acrecentaron aún más la figura presidencial y el proceso de centralización; o simplemente porque aún no se ha cumplido con el proyecto federal de la Constitución.

La reforma no ha logrado superar las distintas cuestiones que ponen en crisis el federalismo argentino, tales como el fuerte presidencialismo y el rol de los partidos políticos.

Con relación al primer punto debemos decir que, desde los orígenes de nuestros antecedentes institucionales, tanto en la época colonial como en la de la independencia y posterior organización nacional, el órgano ejecutivo ha tenido una acentuada envergadura, con cierto predominio sobre el rol gubernamental de los órganos legislativo y judicial. Esta tendencia histórica llevó a Alberdi a definirlo como un *Ejecutivo fuerte*.

Esta arraigada tradición presidencialista, resultado de nuestros antecedentes hispánicos, revolucionarios e incluso de los propios del proceso constituyente de 1853/60, fue producto de un proceso de sugestión colectiva, en virtud de la cual el presidente es considerado como el símbolo de la unidad nacional, el genuino representante de su pueblo y hasta la síntesis misma de la Nación.

Este fortalecimiento originario de la figura del presidente ha contribuido al deterioro del régimen federal, a la concentración de poder político en su figura y al reforzamiento de la autoridad ejecutiva mediante la acumulación de poderes económicos y de atribuciones que alcanzan la regulación del proceso económico-financiero de todo el país, bien que se deriven de poderes expresamente otorgados, bien que surjan de la interpretación de poderes implícitos.

Es importante destacar también que este problema afecta a todos los sistemas federales presidencialistas del mundo, dado que no es sencillo encontrar –en este sistema o modelo de Estado– un equilibrio entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, puesto que las relaciones intergubernamentales son difusas.

En definitiva, se puede advertir que el problema de los sistemas presidencialistas es sociocultural y afecta al orden político y a la estructura de poder, en virtud de que este sistema concentra buena parte de las expectativas del electorado en una sola figura –el presidente– que, para colmo de males, cuenta con un mandato fijo (a diferencia de lo que ocurre en los sistemas parlamentarios). En consecuencia, en las malas coyunturas, el presidente es fagocitado por la crisis, y su debilitamiento provoca temblores en toda la estructura institucional: dada la inexistencia de *fusibles* que cambiar, el sistema completo amenaza con *incendiarse* junto con el presidente.

Por lo tanto, este problema no trata sobre los lineamientos normativos fundamentales de un país –léase Constitución Nacional– sino más bien sobre la dinámica del poder político de una Nación con una fuerte tradición centralista. En este orden de ideas, ya nos encontramos en condiciones de advertir que la atenuación del presidencialismo, pretendida por la reforma constitucional de 1994, no logró su cometido en virtud de la idiosincrasia del imaginario colectivo político nacional –que está conformado por el electorado y los dirigentes políticos nacionales.

Respecto a la relación entre los partidos políticos y el sistema federal, se debe observar que, con la reforma de 1994, el rol de los partidos políticos es fundamental para el ordenamiento del sistema federal argentino. Por eso, la crisis de los partidos políticos no hace más que afectar los cimientos mismos del ordenamiento político por dos motivos:

- Las estructuras partidarias internas de los partidos políticos nacionales afectan la identidad local de las distintas regiones de la Nación y, en consecuencia, desvirtúan el sistema federal argentino.
- Los partidos políticos condicionan y establecen la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.



Con relación al primero, una de las razones del repliegue del federalismo argentino es que los grandes partidos nacionales imponen sus directivas tanto a legisladores federales cuanto a gobernadores y legisladores provinciales, haciendo predominar los intereses de esos partidos por sobre los derechos e intereses locales.

Básicamente, el problema de los partidos políticos nacionales es que sus estructuras internas –llámense convenciones nacionales, órganos de conducción, etcétera– marcan el comportamiento político del partido y, consecuentemente, la designación de los candidatos, sin tener en cuenta las particularidades locales de cada región representada. Esta afectación al Federalismo –que después se ve reflejada en los actos de gobierno de los candidatos electos para desempeñar cargos públicos–, en la práctica, se articula mediante la selección de candidatos a cargos públicos y partidarios utilizando listas bloqueadas y cerradas, o estableciendo grandes magnitudes por distrito, o creando sistemas electorales de dos tercios, o simplemente utilizando el sistema de mayoría simple, en el cual los distritos más representativos determinan el candidato. Incluso, a veces, es una élite integrante de la junta de gobierno o de la convención nacional la que designa a los candidatos a cargos públicos electivos.

Asimismo, es de observar que a mayor cohesión ideológica –dentro de un partido– hay mayor propensión a una conducción centralizada. Ello no quita que subsistan realidades *competitivas* provinciales. Sin embargo, los candidatos del partido siempre, de un modo u otro, terminan necesitando el aval de los órganos centrales.

Por otra parte, hay que analizar la relación entre los partidos políticos nacionales y el Poder Legislativo. Si bien es cierto que los legisladores poseen un mandato libre y representan al pueblo en su totalidad antes que a alguna facción partidaria, no podemos perder de vista que el Poder Legislativo decide en base al *número* o fuerza derivada de la cantidad de sus componentes y, por lo tanto, los bloques partidarios son los que definen, en definitiva, el resultado de las votaciones.

La existencia y la actuación de los bloques se encuentran estrechamente relacionadas con la disciplina partidaria, dado que la libertad de acción del legislador está condicionada por su obediencia al partido que lo llevó a la

elección. Si bien es cierto que a los miembros de un partido político los identifica una ideología común, también es cierto que se está afectando la libertad de acción del legislador.

Por otra parte, la disciplina partidaria no deja de ser un aporte más a la cultura centralista nacional; la historia argentina ha demostrado que cuando el presidente de la Nación es del mismo partido que el bloque mayoritario en el Poder Legislativo, este apoya en forma incondicional cualquier tipo de proyecto de ley o medida política adoptada por aquel.

Debemos destacar que el *lobby* intergubernamental en la República Argentina produce una marginación del Legislativo dentro de la esfera de poder político, ya que se ha transformado en un órgano que solo recibe órdenes y se encuentra presionado por el *lobby* de los miembros del Poder Ejecutivo nacional.

La reforma de la Constitución Nacional de 1994 intentó plasmar un mecanismo de control del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo, para establecer un régimen nacional más federal. Sin embargo —como ya se ha explicado—, el sistema político establecido por la ley formal no ha podido, hasta el momento, alterar la cultura centralista de nuestro país. La crítica más grande que se puede realizar a esta reforma constitucional es la de desvirtuar completamente las relaciones de participación entre el Estado Federal y las provincias, dado que no solo eliminó la participación de estas en el proceso de elección de presidente y vicepresidente, al establecer el sistema de elección directa y a distrito único, sino que también modificó el Senado nacional.

Los nuevos instrumentos de participación que se incorporaron, a la fecha, no han sido creados, como es el caso del Banco Federal; o tienen un deficiente funcionamiento, como la participación de las provincias en los organismos de control de los servicios públicos. Por eso, si tenemos en cuenta que la única relación de participación genuina es el Senado de la Nación, su reestructuración ha traído como consecuencia una pérdida de injerencia de los estados provinciales en las decisiones globales del Estado Federal.

Esto es así porque, como observamos anteriormente, está comprobado que el fortalecimiento de la segunda cámara solo es posible mediante el

diseño y selección de sus miembros y no por medio de la modificación de su funcionamiento en el sistema bicameral.

La reforma de 1994 buscó fortalecer el rol federal del Senado mediante el establecimiento de este como Cámara de Origen de la ley-convenio de coparticipación impositiva y las iniciativas de crecimiento armónico de la Nación, poblamiento de su territorio y promoción de políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones, según lo dispuesto en el artículo 75, incisos 2 y 19, respectivamente; sin embargo, modificó el sistema de elección de los senadores, lo que, sin lugar a dudas, tiene un efecto determinante en la consolidación de esta relación de participación.

Si bien mantiene el principio igualitario del Senado, la reforma dispuso que los senadores son elegidos en forma directa por el pueblo de cada una de las provincias y la ciudad de Buenos Aires, correspondiendo dos al partido político que obtenga la mayor cantidad de votos y uno al partido político que sea la primera minoría. Esta modificación afecta seriamente al federalismo puesto que no solo dejan de ser elegidos los senadores por las legislaturas provinciales, sino que además se determina expresamente que las bancas pertenecen a los partidos políticos.

Con relación al primer punto, debemos señalar que el Senado cumple una función correctora y de contrapeso como instrumento de participación, en la medida en que exista una lealtad institucional entre los senadores y las provincias a las que representan. La lealtad institucional solo está presente en los casos en que las provincias, como entidades políticas autónomas, designen a los senadores y puedan darles o delegarles instrucciones expresas, con la debida rendición de cuentas por su actuar. De lo contrario, las bancas no corresponden ya a las comunidades federadas, que solo importan como territorios electorales para el reparto de candidaturas.

La reforma indica expresamente que las bancas del Senado pertenecen a los partidos políticos, lo que trae como consecuencia que los miembros de la Cámara están sometidos a una disciplina partidaria e integran un bloque parlamentario. Es decir, en la tarea parlamentaria, la identidad partidaria tiene más importancia que la pertenencia territorial, lo que queda

demostrado en la actualidad por la polarización del Senado en bloques partidarios con identidad nacional.

Esto no implica que el mandato del legislador deje de ser libre, en un todo de acuerdo con el artículo 22 de la Constitución Nacional, pero, sin lugar a dudas, repercute fuertemente a la hora de votar. Tanto es así que el sistema de elección directa y la tercera banca para la primera minoría traen como consecuencia que senadores de una misma provincia, ante un caso concreto, puedan llegar a votar en forma diferente. Es decir, no hay uniformidad en la toma de decisiones, dado que la participación de una provincia en la formación de la voluntad federal se encuentra dividida en tres –tres senadores–, o al menos, en dos –dos senadores por la mayoría y uno por la minoría.

Todo esto deja en evidencia que la idea del constituyente, acerca de una mayor participación de los partidos provinciales, no logra que los legisladores estén más cerca de sus provincias que de sus afiliados. Por la cultura política partidaria argentina es impracticable.

Lejos de fortalecer el rol de los gobiernos provinciales, la reforma logra consolidar la democracia de partidos, asemejando en este punto a la Cámara Alta con la Cámara Baja, con la particularidad de que los senadores no representan a las provincias como entidades políticas autónomas, sino que representan a los partidos políticos.

La partidización del Senado neutraliza las competencias exclusivas como cámara de representación territorial. En efecto, de qué sirve que sea la Cámara de Origen para el tratamiento de las leyes-convenio de coparticipación y leyes de desarrollo regional, o que deba prestar acuerdo para la designación de altos funcionarios o magistrados, o incluso que sea el único Senado en el mundo que puede autorizar al Poder Ejecutivo para que declare el estado de sitio por ataque exterior, si la conformación de la Cámara no tiene una identidad institucional con los gobiernos de provincia que representa.

Con la reforma de 1994, la Constitución argentina se convirtió en un documento *inconcluso* a la hora de buscar la federalización del Senado. Esto es así porque si bien reconoce al Senado como Cámara de Origen para ciertas cuestiones *federales*, le da plenas facultades legislativas, en igualdad de condiciones con la Cámara de Diputados, y afirma el rol de control de

los acuerdos que debe otorgar el Poder Ejecutivo; por otro lado, dispone que las bancas les pertenecen a los partidos políticos. Les quita así participación a los estados provinciales a la hora de elegir a los senadores, y posibilita que una provincia posea tres voluntades distintas.

En definitiva, la crisis de participación en nuestro país está dada por la cultura política, y por un diseño constitucional incompleto y contradictorio, que contribuye a la crisis institucional. Por ello, a fin de complementar y conciliar los principios federales con los principios democráticos, resulta necesario realizar algunas modificaciones a las relaciones de participación del sistema argentino; a saber:

**Incorporar la Conferencia de Gobernadores y Ministros:** este instrumento típico del federalismo cooperativo tiene su origen en el sistema alemán, en el que los *Länder* trabajan juntos en sus propias y respectivas esferas de responsabilidad en la Conferencia de Ministros-Presidentes, esto es, los presidentes de los gobiernos de los estados, y en las diversas conferencias sectoriales de ministros.

Las conferencias dan a los estados el ámbito desde el que coordinar su propia tarea dentro del sistema de cooperación federal; en estos encuentros, los estados adoptan acuerdos sobre su estrategia para problemas determinados y definen su posición en conjunto con la Federación, pero también persiguen llegar a soluciones consensuadas con ella. Por lo general, adoptan decisiones políticas que fortalecen el vínculo de la lealtad federal y la voluntad de consenso. Son, además, una herramienta importante para la celebración de convenios-leyes, que contarán con fuerza normativa al ser aprobados por el Congreso Nacional.

**Otorgar a las legislaturas provinciales mayores potestades sobre cuestiones de competencias concurrentes:** a fin de profundizar el proceso de descentralización, y siguiendo el ejemplo alemán, se debería permitir que las legislaturas provinciales puedan modificar o derogar las normas legislativas dictadas por el Estado Federal sobre materias concurrentes del Estado Nacional y las provincias, siempre y cuando el Congreso Nacional no sancione la ley, indicando qué se requiere para la creación de condiciones de vida equivalentes en el territorio federal o el mantenimiento de la unidad jurídica o económica, en interés de la totalidad del Estado.

La profundización de las potestades legislativas de las provincias es una manera de ampliar su participación legislativa en el proceso de formación de la voluntad nacional, sin modificar el sistema de elección directa de los senadores.

**Modificar el mecanismo de toma de decisiones en materia de política internacional:** en la actualidad, el Estado Federal está facultado para celebrar tratados internacionales y para delegar soberanía en favor de organismos supranacionales, sin que las provincias participen de la faz ascendente de formación de la voluntad federal. En efecto, corresponde al Poder Ejecutivo nacional establecer un mecanismo de consulta por medio del cual, previo a la suscripción de un tratado internacional, se solicite la opinión de aquellas provincias que pueden llegar a verse afectadas por él.

La opinión de la/s provincia/s no debe ser vinculante, en virtud del principio de subordinación al Estado Federal. Sin embargo, solicitarla en la faz ascendente reafirma el principio de lealtad federal y solidaridad, de modo tal que el Estado Federal deberá realizar las negociaciones necesarias para minimizar los efectos colaterales del tratado internacional o, en su defecto, hacerse cargo de las consecuencias que su celebración implique para las provincias afectadas.

**Modificar la forma de elección y remoción de los miembros del Senado de la Nación:** resulta prioritario que se vuelva a vincular institucionalmente a los senadores con la provincia a la que representan. Por eso, la Constitución Nacional debería dejar a criterio de cada provincia el procedimiento de selección, elección y remoción de sus senadores, respetando la participación de las minorías. De este modo, la banca pertenecería a los estados provinciales, que podrían disponer que los senadores tuvieran que rendir cuentas de sus actos ante las legislaturas provinciales.

**Aumentar la participación y las potestades legislativas de las provincias en el Senado:** la principal función del Senado es regular las relaciones entre las colectividades territoriales y el nivel central; por eso, la reforma de 1994, al eliminar el sistema de elección indirecta de los senadores por medio de las legislaturas provinciales, despojó a los gobiernos provinciales del nexo institucional que los vinculaba con el Estado Federal; por eso resulta

necesario que las provincias tengan mayores potestades legislativas y una mayor participación en el Senado.

a) En este sentido, y siguiendo el criterio de países como España, se debería establecer un sistema mediante el cual los gobiernos o legislaturas provinciales puedan presentar proyectos de ley ante el Senado, debiendo ser los representantes de dichas provincias quienes impulsen el proyecto en la Cámara. Además, deberán rendir cuentas de sus actos ante las legislaturas locales, tal como lo disponen las constituciones de Catamarca, Chubut y Formosa.

b) Por otro lado, las provincias deberían ser consultadas siempre que se discutan cuestiones que pueden afectar las realidades políticas, económicas o sociales regionales. Esta alternativa debería hacerse extensiva a las ciudades autónomas o de mayor envergadura como ocurre en Suecia y Hungría. En una vía similar, en Finlandia, en Italia y en Portugal, las autoridades locales son consultadas durante los debates parlamentarios de las leyes que les afectan.

### **Modernizar el procedimiento parlamentario:**

a) Nuestro sistema establece un bicameralismo perfecto, por el que todo proyecto puede ser presentado por cualquiera de las dos Cámaras (salvo las excepciones de impuestos, ley de coparticipación e iniciativa popular) y siempre deben ser aprobados, necesariamente, por ambas cámaras; a diferencia de lo que ocurre en los sistemas bicamerales imperfectos, en donde algunos proyectos se convierten en ley con la sola participación de la Cámara de Diputados o Cámara Baja, y, en algunos casos, la Cámara de Senadores cumple una función revisora, no pudiendo ser Cámara de Origen para la presentación de proyectos.

En estas condiciones, queda en evidencia que el bicameralismo perfecto busca que las provincias tengan una injerencia decisiva en la toma de decisiones legislativas nacionales; sin embargo, este sistema, en la práctica, puede llegar a provocar, por un lado, un bloqueo sobre la tramitación legislativa y, por el otro, una multiplicación de expedientes legislativos que traiga como consecuencia, en muchos casos, la caducidad de proyectos de ley por la falta de tratamiento en alguna de las cámaras.

Por eso, el procedimiento legislativo debe ser redefinido, por un lado, incrementando los supuestos en los que el Senado, en función de su base de representación, es Cámara de Origen y, por el otro, estableciendo la posibilidad de que algunos proyectos no necesiten la aprobación expresa de la Cámara de Senadores.

En otras palabras, el Senado debe ser Cámara de Origen de aquellas leyes que afectan al reparto de competencias entre Nación, provincias y municipios, y las que afectan a la financiación de las provincias o municipios (no solo la ley de coparticipación).

Además, a fin de que el Senado pueda tratar con mayor detenimiento aquellos proyectos presentados ante su mesa de entradas, se debe establecer un sistema mediante el cual los proyectos aprobados por la Cámara de Diputados que sean girados al Senado, y que no traten sobre reforma constitucional, tributos, sistema electoral, régimen de partidos políticos, aprobación o denuncia de tratados internacionales, concordatos y modificaciones a los Códigos de Fondo, quedarán convertidos tácitamente en ley si, dentro del plazo de dos meses a partir de la recepción del texto, al menos un cuarto de los miembros de la Cámara manifiestan, mediante mensaje motivado, su interés en debatir y estudiar el proyecto.

Estas modificaciones lograrían agilizar el procedimiento legislativo, y mejorar la calidad de los debates de aquellos temas que son de vital importancia para las provincias. De este modo, no se estaría convirtiendo el sistema bicameral perfecto en un sistema imperfecto, sino que, por el contrario, se estaría readecuando el sistema al mundo moderno.

b) Los acuerdos son actos de cogobierno y de control, en cuanto participan, necesariamente, en la realización de un acto de gobierno que cumple con el Poder Ejecutivo. Como función de control permiten que las provincias, por medio del Senado, participen del proceso de selección y elección de aquellos funcionarios que desempeñan funciones que repercuten directamente en la relación federal.

Sin embargo, esta herramienta de control pierde importancia si el Senado se limita solo a prestar acuerdo para los funcionarios establecidos expresamente en la Constitución Nacional histórica, dado que la complejización del diseño estatal moderno genera nuevas instancias de toma de decisiones



El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

que repercuten en forma directa en la relación provincias-nación; por tal motivo, se debe incrementar el número de funcionarios que necesitan del acuerdo del Senado para poder asumir su cargo.

Al respecto, y más allá de que se encuentra legalmente contemplado, el acuerdo del Senado para la designación del presidente del Banco Central debería estar dispuesto por la propia Constitución. Lo mismo cabría al presidente del Banco Federal.

Otra herramienta de control que se debería implementar es el derecho del Senado a vetar ciertas designaciones realizadas por el Poder Ejecutivo. Este sistema que se aplica en Francia, a diferencia del sistema de acuerdos de pliegos, pone en cabeza del Ejecutivo el proceso de selección y elección, de modo tal que el acto necesita la voluntad de un solo poder de gobierno. Sin embargo, deja abierta la posibilidad de que el Senado, con una mayoría calificada y dentro de un plazo relativamente breve, pueda bloquear una designación. En estos casos, la participación del Senado es solo eventual, ya que los cargos sometidos a este procedimiento se encuentran estrechamente relacionados con las facultades de administración del Poder Ejecutivo, de modo tal que establecer el procedimiento de acuerdo solo tendría como consecuencia una invasión del Poder Legislativo en las atribuciones propias del Ejecutivo.

**Convertir el Senado en un lugar privilegiado de diálogo entre el Estado Federal y las provincias:** la función del Senado como Cámara de representación territorial dota de un gran simbolismo político a cualquier acto u evento federal que en él se realice. Por ello es de vital importancia que vuelva a ser el lugar privilegiado de diálogo entre el Estado Federal y las provincias. Una posibilidad es la creación de una Comisión General de las Provincias.

Las comisiones generales son instituciones muy comunes en el Derecho Continental Europeo; están compuestas por representantes de los Estados miembros y del Poder Ejecutivo federal, y tienen entre sus funciones:

1. Analizar los trámites ingresados por la mesa de entradas del Senado y emitir un dictamen no vinculante sobre las implicancias del proyecto para las provincias y las relaciones de participación.

2. Ser informada o recabar información sobre la conflictividad entre el Estado y los Estados miembros.
3. Proponer a los poderes públicos recomendaciones sobre cuestiones de su competencia.
4. Formular al Gobierno sus criterios con respecto a la representación del Estado Federal en todos aquellos foros internacionales donde haya una participación territorial.

Una comisión de estas características en nuestro país permitiría que funcionarios de los poderes ejecutivos provinciales y del Poder Ejecutivo nacional tuvieran la posibilidad de opinar sobre cualquier proyecto de ley que pueda afectar principios federales. Es decir, el dictamen de esta comisión serviría para otorgarles más elementos de análisis a los senadores a la hora de emitir su voto en la Cámara.

En conclusión, el gran desafío del Estado Federal argentino es modernizar las relaciones de participación y redefinir el rol del Senado de la Nación, a fin de lograr un sistema federal más flexible en el que las provincias puedan influir en la toma de decisiones del gobierno federal.

# BIBLIOGRAFÍA

## Doctrina

- ACKERMAN, Bruce, *La nueva división de poderes*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- ALBERDI, Juan Bautista, *Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1998.
- ALTAMIRANO SANTIAGO, Mijael, “El significado e implicaciones del bicameralismo en la dinámica institucional con especial referencia al caso mexicano alta artículo”, *Revista Desafíos*, vol. 22, N° 1, enero-junio 2010, Bogotá, Colombia.
- ANTON, Thomas J., *Las políticas públicas y el federalismo norteamericano*, Buenos Aires, Heliasta, 1994.
- ANZOATEGUI, Ignacio, *Vidas de muertos*, Buenos Aires, Theoria, 1978.
- BADENI, Gregorio, *Reforma constitucional e instituciones políticas*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 1994.
- BADÍA, Juan Fernando, *El Estado Unitario, el Federal y el Estado Autonomico*, Madrid, Tecnos, 1986.
- BARON KNOLL DE BERTELOTTI, Silvina, *La provincia en los procesos de integración. relaciones del Estado Nacional y las provincias con el Mercosur en Derecho Público Provincial y Municipal*, 2ª ed. actualizada, Buenos Aires, La Ley, 2003, Volumen I.
- BARRERA BUTELER, Guillermo, *Provincias y Nación*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1996.
- BIANCHI, Alberto, *Historia constitucional de los Estados Unidos*, Buenos Aires, Cathedra Jurídica, 2008, Tomo I y II.
- BIANCHI, Alberto B., *Historia de la formación constitucional argentina (1810-1860)*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2007.
- BIDART CAMPOS, Germán, *Lecciones elementales de Política*, Buenos Aires, Ediar, 1987.
- BIDART CAMPOS, Germán, *Manual de Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires, Ediar, 1974.
- BIDART CAMPOS, Germán, *Manual de la Constitución reformada*, 2ª reimpresión, Buenos Aires, Ediar 2005, Tomo I, II, III.

- BIDEGAIN, Carlos María, *El Congreso de los Estados Unidos de América*, Buenos Aires, Depalma, 1950.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- BLANCO VALDÉS, Roberto, *Los rostros del federalismo*, Madrid, Alianza, 2012.
- BOBBIO, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad: Por una teoría general de la política*, Fondo de Cultura Económica, México 2006.
- BOTANA, Natalio, *El Orden Conservador*, Ramos Mejía (Buenos Aires), Debolsillo, 2005.
- BOTANA, Natalio y GALLO, Ezequiel, *De la República posible a la República verdadera (1880-1910)*, Buenos Aires, Espasa Calpe Argentina, 1997.
- BUGATTI, Enrique, *Breve historia del Parlamento argentino*, Buenos Aires, Alzamor, 1974.
- CAMINAL, Miquel, *El federalismo pluralista*, Buenos Aires, Paidós, 2002.
- CAMPOS, Roberto, “Metodología Jurídica Trialista”, *Revista Investigación y Docencia* N° 39, UNR Editora, Rosario 1996.
- CANCELA OUTEDA, Celso, *El Proceso de constitucionalización de la Unión Europea: “De Roma a Niza”*, Santiago de Compostela, Universidade, Servicio de Publicaciones e Intercambio Científico, 2001.
- CARPISO, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, Porrúa, 2004.
- CONGRESO DE DIPUTADOS DE ESPAÑA, *Parlamento y Estructura Territorial: las Cámaras Altas*, 2ª ed., Madrid, Fundación Ceddett, 2010.
- D’ABATE, Juan Carlos, *Cómo funciona el Parlamento argentino*, Avellaneda (Buenos Aires), El Fisco, 2006.
- DAHL, Robert, *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- DALLA VIA, Alberto, *Manual de Derecho Constitucional*, 2ª ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2009.
- DALLA VIA, Alberto Ricardo, *Teoría del Estado y de la Constitución*, Tomo I-A, Abeledo Perrot, Buenos Aires 2013.
- DE SECONDAT MONTESQUIEU, Charles, *El espíritu de las leyes*, Ediciones AKAL, Madrid 2002.
- DEMICHELI, Alberto, *Formación Constitucional Rioplatense*, Depalma, Montevideo 1955.
- DÜRNHÓFER, Eduardo, *Mayo y el antecedente norteamericano. El primer proyecto constitucional argentino*, Buenos Aires, Instituto Bonaerense de

## El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

- Numismática y Antigüedades, publicación en homenaje al Bicentenario de la Independencia de los Estados Unidos de América, 1976.
- EKMEKDJIAN, Miguel, *Manual de la Constitución de Argentina*, 7ª ed., Buenos Aires, Lexis Nexis, 2007.
- FRÍAS, Pedro, *Derecho Público Provincial*, Buenos Aires, Depalma, 1985.
- FRÍAS, Pedro, *El proceso federal argentino, su situación actual. Autonomía y dependencia en Derecho Público Provincial*, Buenos Aires, LexisNexis, 2008.
- FRÍAS, Pedro, *Introducción al Derecho Público Provincial*, Buenos Aires, Depalma, 1980.
- FUCHS, Ruth y NOLTE, Detlef, “Los Pedidos de Información escritos y orales como instrumentos de control parlamentario: Argentina y Alemania desde una perspectiva comparada”, en LLANOS, Mariana y MUSTAPIC, Ana María (compiladoras), *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*, Rosario, Homo Sapiens, 2006.
- GARCÍA MANSILLA, Manuel José, RAMÍREZ CALVO, Ricardo, *Las fuentes de la Constitución Nacional*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2006.
- GARCÍA PELLAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Octava Edición, Madrid, Revista de Occidente, 1967.
- GENTILE, Jorge, *Derecho Parlamentario Argentino*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1997.
- GIULIANO, Diego A., *Derecho Constitucional Provincial*, Buenos Aires, Ediar, 2009.
- GIULIANO, Diego, *Documentos Constitucionales la Provincia de Santa Fe*, Tomo I, Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, Santa Fe 2007.
- HAMILTON A., MADISON J., JAY J., *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- HERNÁNDEZ, Antonio María, “El Federalismo a diez años de la reforma constitucional de 1994”, en GIULIANO, Diego, *Estudios sobre Derecho Municipal y federalismo*, El Derecho, Rosario, 2006.
- HERNÁNDEZ, Antonio María, “La descentralización del poder en el Estado argentino”, en *La descentralización del poder en el Estado contemporáneo*, Buenos Aires, Advocatus, 2005.
- JOHNSON, Gerald, *El Congreso*, Buenos Aires, Editores Índice, 1963.
- LIPHJART, Arend, *Modelos de democracia*, Barcelona, Ariel, 2000.
- LÓPEZ, Mario Justo, *Vivir para la República*, Buenos Aires, Círculo Carpetas, 1986.
- LÓPEZ ROSAS, José Rafael, *Historia constitucional argentina*, 5ª ed. actualizada y ampliada y 3ª reimpresión, Buenos Aires, Astrea, 2006.
- LOUSTEAU, Martín, *Hacia un federalismo solidario*, Buenos Aires, Temas Grupo Editorial, 2003.

- LUNA, Eduardo, *Congreso y control*, Mendoza, Ediciones Jurídicas Cuyo, 2007.
- MADISON, James, *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- MARANIELLO, Patricio, “El federalismo en el siglo XXI” en *Derecho Federal. Sus implicancias prácticas*. Director: CARNOTA Walter, Buenos Aires, Grün Editora, 2004.
- MAYER, Jorge y MARTÍNEZ, Ernesto, “Carta de Alberdi a Gutiérrez del 8 de agosto de 1860”, en *Cartas inéditas de Juan Bautista Alberdi a Juan María Gutiérrez y a Félix Frías*, Buenos Aires, Luz del Día, 1953.
- MATIENZO, José, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Librería La Facultad, 1926.
- MIDON, Mario, *Prerrogativas del Congreso*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2007
- MONTAÑO, Dana, “Alberdi, el gran orientador de la Organización Nacional”, en *Estudios sobre Alberdi*, Buenos Aires, Ediciones de la Municipalidad, 1964.
- NOHLEN, Dieter, *Instituciones Políticas en su Contexto*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni Editores, 2007.
- O’DONNELL, Mario Ernesto “Pacho”, *Caudillos Federales*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, 2008.
- O’DONNELL, Mario Ernesto “Pacho”, *Juan Manuel de Rosas*, Buenos Aires, Norma, 2009.
- OÑATE RUBALCABA, Pablo, “El sistema político de España”, en ALCÁNTARA SAEZ, Manuel, *Sistemas políticos de la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000.
- PALACIO, Ernesto, *Historia de la Argentina 1515-1989*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2004.
- PALACIO, Susana Beatriz, *Finanzas públicas y administración financiera*, Buenos Aires, Editorial Estudio, 2008.
- PALANZA, Valeria, *Delegación y control parlamentario en Argentina* en LLANOS, Mariana y MUSTAPIC, Ana María (compiladoras), *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*, Rosario, Homo Sapiens, 2006.
- PELLET LASTRA, Arturo, *El Congreso por dentro*, Buenos Aires, Sainte Claire Editora, 1990.
- PELLET LASTRA, Arturo, *El poder parlamentario*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1995.
- PÉREZ GUILHOU, Dardo, *Atribuciones del Congreso argentino*, Buenos Aires, De Palma, 1986.
- PÉREZ GUILHOU, Dardo, *El Ejecutivo y el acuerdo del Senado en atribuciones del presidente argentino*, Buenos Aires, De Palma, 1986.
- QUIROGA LAVIÉ, Humberto, *Visita guiada a la Constitución Nacional*, Buenos Aires, Zavalía, 2006.

## El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

- RAVIGNANI, Emilio, *Asambleas constituyentes argentinas*, Buenos Aires, Jacobo Peuser, 1937, Tomos I, II, III, IV, V, VIa, VIb.
- REYES SALAS, Gonzalo, *Sistemas políticos contemporáneos*, México, Oxford, 2005.
- ROFFO, Analía y LUNA, Félix, *Palabras de un Historiador*, Buenos Aires, Sudamericana, 1999.
- ROMERO, César Enrique, “El poder Ejecutivo en la realidad política contemporánea” en Revista *Cuaderno de los Institutos*, Facultad de Derecho de Córdoba, Instituto de Derecho Constitución Joaquín V. González” (Córdoba 1963), N° 72.
- ROMERO, José Luis, *Las ideas políticas argentinas*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- ROSA, José María, *Historia Argentina*, Buenos Aires, Oriente, 1983, Tomos I a XVIII.
- SÁBATO, Hilda (Coordinadora), *Ciudadanía política y formación de las naciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- SABSAY, Daniel Alberto y ONAINDÍA, José Miguel, *La Constitución de los argentinos*, 7ª ed., Buenos Aires, Errepar, 2009.
- SAGÜES, Néstor, *Elementos de Derecho Constitucional*, 3ª ed. actualizada y ampliada, Buenos Aires, Astrea, 1999, Tomos I y II.
- SAMPAY, Arturo, *La reforma constitucional*, La Plata, Ediciones de Biblioteca Laboremus, 1949.
- SAMPAY Arturo, *Las constituciones de la Argentina (1810-1972)*, Buenos Aires, Eudeba, 1975.
- SAN MARTINO DE DROMI, María Laura, *Documentos constitucionales argentinos*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1994.
- SAN MARTINO DE DROMI, María Laura, *Formación constitucional argentina*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1995.
- SAN MARTINO DE DROMI, María Laura, *Intendencias y Provincias en la Historia Argentina*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1999.
- SARTORI Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, México DF, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- SOSPEDRA MARTÍNEZ, Manuel, *La reforma del Senado*, Valencia, Fundación Universitaria San Pablo CEU Valencia, 1990.
- TEMER, Michel, *Elemento de Direito Constitucional*, San Pablo, Malheiros Editores, 2008.
- THUBER, James A, *La democracia dividida*, Buenos Aires, Heliasta, 1995.

JUAN MANUEL BUSTO

- TORICELLI Maximiliano, *Organización Constitucional del Poder*, Buenos Aires, Astrea, 2010, Tomo II.
- TORRES AGUILAR, Manuel, *El Senado: ¿Cámara de representación territorial?*, Córdoba, Imprenta provincial de Córdoba, 2001.
- VANOSSI, Jorge Reinaldo, *Situación actual del federalismo*, Buenos Aires, Depalma, 1964.
- VEDIA Y MITRE, Mariano, *El Deán Funes*, Buenos Aires, Editorial Guillermo Kraft Limitada, 1954.
- VEDIA Y MITRE, Mariano, *Reflexiones por Juan de Gorriti*, Librería de la Facultad, Buenos Aires 1916.
- WATTS, Ronald L., *Sistemas federales comparados*, Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2006.

## **Especial**

### **CONSTITUCIONES**

#### **Nacionales**

- Constitución de Buenos Aires
- Constitución de Catamarca
- Constitución de Chaco
- Constitución de Chubut
- Constitución de Córdoba
- Constitución de Corrientes
- Constitución de Entre Ríos
- Constitución de Formosa
- Constitución de Jujuy
- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- Constitución de La Pampa
- Constitución de La Rioja
- Constitución de la Nación Argentina
- Constitución de Mendoza
- Constitución de Misiones
- Constitución de Neuquén
- Constitución de Río Negro
- Constitución de Salta
- Constitución de San Juan
- Constitución de San Luis



## El rol de las provincias en las decisiones del Estado Federal argentino

Constitución de Santa Cruz

Constitución de Santa Fe

Constitución de Santiago del Estero

Constitución de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur

Constitución de Tucumán

### **Del resto del mundo**

Constitución de Alemania

Constitución de Australia

Constitución de Bélgica

Constitución de Bosnia-Herzegovina

Constitución de Brasil

Constitución de Canadá

Constitución de Comoros

Constitución de Emiratos Árabes

Constitución de Estados Unidos

Constitución de Etiopía

Constitución de India

Constitución de Iraq

Constitución de Malasia

Constitución de México

Constitución de Micronesia

Constitución de Nigeria

Constitución de Pakistán

Constitución de Rusia

Constitución de Suiza

Constitución de Venezuela

### **Páginas web**

Argentina. Santa Fe. *Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1994*. Disponible en [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar), última consulta: 15/02/2017.

## ASOCIACIÓN CIVIL ESTUDIOS POPULARES

ACEP (Asociación Civil Estudios Populares) es una entidad creada a fines de 1999 en la Argentina, con el fin de promover el respeto por los valores democráticos y los derechos y garantías consagrados en la Constitución. En el marco de este objetivo, es de especial interés para ACEP el abordaje, desde una óptica humanista y cristiana, de los nuevos desafíos que plantea el siglo XXI a nuestras instituciones políticas y sociales en particular y a nuestra nación en general. Dentro de las prioridades que tiene la Asociación se ubican la investigación sobre temas de administración y gestión pública, municipalismo, formación y capacitación política, medioambiente y desarrollo sustentable, integración regional, políticas tecnológicas, economía y seguridad, entre otros, para lo cual ACEP ha diseñado en el seno de su estructura diversas áreas de estudio de acuerdo con la temática correspondiente.

## FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER

La Fundación Konrad Adenauer es una institución política alemana creada en 1964 que está comprometida con el movimiento demócrata cristiano. Ofrece formación política, elabora bases científicas para la acción política, otorga becas a personas altamente dotadas, investiga la historia de la democracia cristiana, apoya el movimiento de unificación europea, promueve el entendimiento internacional y fomenta la cooperación en la política del desarrollo. En su desempeño internacional, la Fundación Konrad Adenauer coopera para mantener la paz y la libertad en todo el mundo, fortalecer la democracia, luchar contra la pobreza y conservar el entorno de vida natural para las generaciones venideras.

ISBN 978-987-1285-78-5



9 789871 285785