



ÍNDICE GENERAL

Palabras preliminares	XXVII
El jurista en tiempos de crisis	XXIX
I. La obra	XXIX
1. Federalismo	XXX
2. Democracia y equidad	XXXI
II. El jurista	XXXII
Prólogo	XXXIX
Prólogo	XLI

PRIMERA PARTE FEDERALISMO

Capítulo I

LOS SISTEMAS POLÍTICOS FEDERALES

I. La teoría del federalismo y los federalismos	3
1. Origen y denominación. La Convención de Filadelfia de 1787 y El Federalista	3
2. Federalismo como forma de Estado	5
3. Federalismo, república, constitución y democracia	6
4. Federalismo: unión y diversidad	8
5. Soberanía y autonomía en los Estados federales	10
a) La soberanía reside en el Estado federal	10
b) La soberanía reside en el poder constituyente	11
c) La soberanía reside en los Estados miembros	11
d) La soberanía está dividida y compartida entre los diversos órdenes gubernamentales de la federación	11
6. Los procesos de federalización	14
7. Conceptos y características esenciales de los Estados federales	14
8. Clasificaciones de los sistemas políticos federales	16
a) Integrativos y devolutivos	16
b) Simétricos y asimétricos	17
c) Diales y de coordinación	17
d) Centralizados o descentralizados	18
e) Con gobiernos presidencialistas o parlamentarios	18
f) Con propósitos de división del poder o relacionados con la identidad	19
9. Listado de países federales	19
II. Otras formas federativas	20
1. La confederación	20
2. Los Estados regionales	22
III. Reflexiones sobre el futuro del federalismo	25

Capítulo II

EL FEDERALISMO ARGENTINO Y SUS ORÍGENES

I. Las causas originarias de la adopción del federalismo como forma de Estado	27
II. El federalismo en el pensamiento de Alberdi	30
III. El federalismo en la Constitución de 1853	38
IV. El federalismo en la reforma de 1860	40

Capítulo III

EL FEDERALISMO EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994

Introducción	47
I. Cuestiones metodológicas	47
II. Legitimidad de la reforma	48
III. Fuentes de la Convención Constituyente de Santa Fe y Paraná de 1994	49
El federalismo	51
I. La cuestión en la ley 24.309	51
II. El debate en la Convención Nacional Constituyente	53
III. Aspectos institucionales y políticos del federalismo	59
1. Los cuatro órdenes de gobierno de la federación argentina	59
2. La distribución de competencias	60
3. El Senado y su rol federal	64
a) La incorporación del tercer senador por cada provincia	65
b) La elección directa y la reducción del mandato de los senadores	66
c) La acentuación de su rol federal	66
4. La intervención federal	68
5. Los partidos políticos y el federalismo	69
IV. Aspectos financieros del federalismo	69
1. Coparticipación impositiva	69
a) La distribución de competencias en materia impositiva en la Constitución	69
b) La coparticipación impositiva antes de la reforma de 1994	70
c) La coparticipación en la reforma constitucional	74
d) El organismo fiscal federal	80
2. Pautas federales del presupuesto nacional	80
V. Aspectos económicos y sociales del federalismo	83
1. El banco federal	83
2. Las regiones para el desarrollo económico y social	84
a) Los antecedentes de esta reforma	84
b) Conceptos de región	87
c) El desarrollo económico y social	88
d) La creación de regiones	92
e) Los órganos regionales	93
f) El conocimiento del Congreso nacional	94
3. Las provincias y los convenios internacionales	95
a) Antecedentes	95
b) Alcance y límites de los convenios internacionales	97
c) La ciudad de Buenos Aires y los convenios internacionales	99
4. Las provincias y el dominio originario de los recursos naturales	99
a) Antecedentes	99
b) El dominio originario de los recursos naturales y su extensión	101
5. Organismos de seguridad social y otras facultades concurrentes	104
6. Principios federales en educación, ciencia y cultura	105
VI. El proyecto federal y el futuro argentino	106
VII. La realidad de nuestro federalismo y el incumplimiento de la Constitución Nacional	109
1. La ley-convenio de coparticipación impositiva	110
2. El aumento de las retenciones a las exportaciones	113
3. El destino del gasto público federal	115
4. La insuficiencia del avance del proceso de integración regional	115
5. El no cumplimiento de otras normas referidas a los aspectos económicos del federalismo	116
6. Las leyes de Financiamiento Educativo y Nacional de Educación	116
7. La falta de autonomía "plena" para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	116
VIII. La necesidad imperiosa de cumplir el proyecto federal de la Constitución	117

Capítulo IV

LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994

I. La consagración constitucional de la autonomía municipal en el art. 123	119
II. Nuestra interpretación del art. 123	122
III. Las potestades provinciales y municipales en los establecimientos de utilidad nacional	127
1. Necesidad o no del consentimiento provincial	128
2. Tesis extensiva o exclusivista de la Nación	131
3. Tesis restrictiva o de las competencias concurrentes o federalista	132
4. La interpretación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación	133
5. La ley 18.310	134
6. El debate del nuevo inc. 30 del art. 75, CN	135

Capítulo V

LA CIUDAD DE BUENOS AIRES EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994

I. Buenos Aires y el país. Síntesis histórica	141
II. El régimen municipal de Buenos Aires antes de la reforma constitucional de 1994	147
1. Leyes orgánicas	147
2. Proyectos legislativos de reforma	148
III. La reforma constitucional de 1994 y la ciudad de Buenos Aires. Los antecedentes de las normas	149
IV. El nuevo régimen constitucional de la Ciudad de Buenos Aires	154
1. La ciudad-Estado	154
a) El debate doctrinario	154
b) Nuestra opinión	155
c) Diferencia con las provincias y municipios	155
2. Régimen de gobierno autónomo	160
3. El Estatuto Organizativo	161
4. La ley 24.588 de garantías	164
La restricción de la autonomía producida por las leyes 24.588 y 24.620 y la necesidad de modificación de la primera de ellas	168
5. La ley 24.620	170
6. El jefe de gobierno	172
7. Facultades propias de legislación	173
8. Facultades propias de jurisdicción	174
9. Administración	175
10. La representación de la ciudad en el Congreso de la Nación	176
11. La coparticipación impositiva	176
12. La integración regional	177
13. Los convenios internacionales	178
14. Dominio originario de los recursos naturales	179
15. Organismos de seguridad social y otras facultades concurrentes	181
16. Intervención federal	181

Capítulo VI

LAS COMPETENCIAS EN LA FEDERACIÓN ARGENTINA

I. Cuestiones generales	183
1. ¿Cómo se denomina formalmente la federación (Estado federal, regional, otros.)?	183
2. ¿Qué tradición tiene la descentralización en su federación? ¿Se remonta a los orígenes de la misma o se adopta en un momento posterior?	183
3. La descentralización, ¿fue formalmente abandonada o resultó prácticamente inoperante en alguna etapa histórica?	183
4. ¿Cuáles son las causas o las razones profundas de la adopción de un sistema políticamente descentralizado?	184

5. ¿Puede señalar las grandes etapas del sistema y sus características esenciales?	184
1 ^{er} etapa: El federalismo en la Constitución originaria de 1853	184
2a etapa: El federalismo en la reforma constitucional de 1860	186
3a etapa: Hacia un federalismo de "concertación" (desde 1950 en adelante)	186
4a etapa: La profundización del federalismo en la reforma constitucional de 1994	187
6. ¿En cuántos territorios o comunidades estructurantes se encuentra organizada o divide la Federación? ¿Tienen todos la misma naturaleza (por ejemplo, Estados) o distinta naturaleza y posición (por ejemplo, Estados, capital federal, territorios coloniales, comunidades con algún régimen específico de autonomía.)?	187
7. ¿Presentan elementos o rasgos diferenciales singulares (por razones históricas, lingüísticas, geográficas, políticas, jurídicas, económicas)? La Constitución federal, ¿anuda consecuencias político-jurídicas a dichos elementos diferenciales? En otras palabras, ¿cómo se han resuelto, en términos de uniformidad/variedad o de simetría/asimetría de régimen jurídico, las diferencias entre entes estructurantes?	187
II. Leyes o normas constitucionales	188
1. ¿Existe una Constitución federal escrita? ¿Qué procedimiento debe seguirse para su elaboración y aprobación? ¿Y para su modificación y reforma? ¿Qué grado de participación se reconoce a los Estados en la elaboración, aprobación, modificación o reforma constitucional? ¿Cuáles han sido las modificaciones o las etapas constitucionales más importantes?	188
2. ¿Existen otras leyes o normas constitucionales federales complementarias? En caso afirmativo, ¿cuáles son las más importantes? ¿Se encuentran reconocidas en su sistema las llamadas "convenciones constitucionales", es decir, pactos o normas de conducta no escritas pero de carácter vinculante? ¿Puede citar las más significativas?	189
3. ¿Existe una Constitución estatal escrita? ¿Qué procedimiento debe seguirse para su elaboración, aprobación, modificación o reforma? ¿Qué grado de intervención tiene reservado la Federación en dichos procesos? ¿Puede algún órgano federal suspender provisionalmente alguno de sus mandatos? La Constitución estatal, ¿se encuentra sujeta a leyes federales distintas de la Constitución federal? ¿A cuáles?	190
III. Reconocimiento por la Constitución Federal	191
1. ¿Existe el federalismo o la descentralización política como principio o valor constitucional?	191
2. ¿Establece el mapa de la organización territorial? En otras palabras, ¿identifica o enumera expresamente los territorios y/o las comunidades que componen la Federación?	191
3. ¿Consagra la autonomía de los Estados? ¿De qué forma?	191
4. ¿Reconoce a los Estados o entes estructurantes la capacidad para federarse entre sí? En caso negativo, ¿pueden establecer estructuras comunes o celebrar convenios entre sí sin la participación de la Federación?	192
5. ¿Define el régimen de la descentralización de forma completa y —más o menos— acabada, o bien remite dicho régimen de forma importante a otras leyes posteriores de la Federación? En caso afirmativo, ¿a cuáles?	192
6. ¿Permitiría el ejercicio del derecho a la autodeterminación o la secesión de los Estados o de otros territorios?	193
IV. Aspectos institucionales	193
1. ¿Participan los Estados, como tales, en la elección, designación o cese del jefe del Estado federal? ¿Existe alguna otra relación entre la figura del jefe del Estado federal y los Estados o entes subcentrales? ¿Cuál?	193

2. ¿Existe un Senado o segunda Cámara Legislativa de representación territorial? ¿Ejerce esta función de forma efectiva? ¿Por qué? ¿Qué funciones concretas corresponden constitucionalmente a dicha Cámara? ¿Cómo se articula la representación de los Estados en la misma? ¿Tienen todos la misma representación en número de escaños o en términos de voto? Tiene algún Estado una posición especial en esta Cámara (por ejemplo, capacidad de iniciativa o de voto en exclusiva, etc.)? ¿Cómo se agrupan los representantes de los Estados en esta segunda Cámara, por procedencia territorial o por fuerzas políticas? 193
3. ¿Los Estados tienen reconocida la iniciativa legislativa en las materias de competencia federal? ¿Es necesaria su conformidad para la aprobación de determinadas leyes federales? En otras palabras, ¿tienen derecho a voto? ¿Con qué carácter (obstativo, suspensivo, etc.)? 194
4. ¿Existe un órgano jurisdiccional neutral (Tribunal Constitucional, Tribunal o Corte Suprema, etc.) que garantice la distribución de competencias entre la Federación y los Estados? ¿Los Estados pueden participar de alguna forma en el nombramiento de sus miembros? ¿Cómo valora la influencia de dicho órgano en el diseño actual del sistema de descentralización política? A grandes rasgos, ¿puede decirse que su jurisprudencia ha favorecido principalmente a la Federación o a los Estados? ¿Existen materias o etapas en las que pueda afirmarse que se ha producido dicho fenómeno? ¿Los órganos jurisdiccionales ordinarios inferiores pueden intervenir asimismo en los conflictos competenciales entre la Federación y los Estados? 195
5. ¿Cuáles son los mecanismos jurídicos a disposición de la Federación y de los Estados para defender sus competencias? ¿Proceden sólo frente a leyes o, también, frente a normas reglamentarias y actos u omisiones administrativas? ¿Puede decirse que las garantías y la situación procesal de la Federación y de los Estados son simétricas? Es decir, ¿puede la Federación impugnar leyes de los Estados ante el órgano jurisdiccional competente y viceversa? ¿Dispone la Federación de un poder suspensivo o de veto en relación con las leyes, reglamentos o actos estatales? ¿Se da la situación inversa? ¿Puede un Estado plantear un conflicto de competencias frente a otro Estado ante el órgano jurisdiccional competente? Dentro de cada Estado, ¿qué órgano —legislativo, ejecutivo, etc.— se encuentra legitimado para ejercer acciones judiciales en defensa de las competencias estatales? ¿Pueden los entes locales y municipales ejercer acciones judiciales en defensa de su autonomía contra normas o actos federales y estatales? ¿Qué otros sujetos están legitimados para impugnar leyes, reglamentos o actos federales y estatales por motivos competenciales? 195
6. ¿Quién nombra oficialmente a las principales autoridades de los Estados (presidente o jefe del Estado, jefe de Gobierno, presidente del Parlamento o Asamblea Legislativa, presidente del Poder Judicial del Estado, etc.)? ¿Interviene la Federación en algún momento de estos procedimientos de nombramiento? ¿Con qué alcance o efectos? 196
7. El Poder Judicial, ¿sigue la distribución de competencias? Es decir, ¿existen tribunales federales y estatales competentes para resolver, respectivamente, las cuestiones de competencia federal o de competencia estatal? En relación con los tribunales estatales, ¿compete a los Estados la selección y el nombramiento de los jueces, magistrados y personal auxiliar? ¿Disponen del Poder Legislativo necesario para regular dichos aspectos? ¿Existe un órgano de autogobierno del Poder Judicial? ¿Cuáles son su composición y funciones? ¿Quién asegura la provisión de medios materiales a la Administración de Justicia, la Federación o los Estados? ¿En función de qué criterio? ¿Las resoluciones judiciales de los órganos jurisdiccionales estatales pueden ser revisadas por órganos judiciales que extiendan su jurisdicción a todo el territorio de la Federación? ¿En qué casos? 197

8. ¿Existen otras vías significativas de participación de los Estados en las instituciones o las funciones de la Federación? ¿Se encuentra reconocida su participación o presencia en los organismos federales que dispongan de relativa autonomía, por ejemplo, en el campo de los derechos de los ciudadanos o de la intervención en la economía (comisiones independientes o agencias con funciones reguladoras, arbitrales, financieras, etc.)?	198
9. Los Estados ¿pueden someter libremente a referéndum o a consulta popular algunas iniciativas o medidas de carácter político o legislativo? ¿Existen restricciones o se reconoce algún tipo de poder a la Federación en este campo?	198
10. Desde el punto de vista simbólico (banderas, himno, precedencias protocolarias, idiomas, etc.), ¿existe alguna previsión favorable a los Estados que merezca ser destacada?	198
V. Líneas generales de la distribución de competencias	198
1. ¿El sistema de distribución de competencias está fijado principalmente en la Constitución federal? ¿Está garantizado por la misma?	198
2. ¿Cuál es el diseño básico de este sistema? ¿Una lista de competencias federales, una lista de competencias estatales, una doble lista, otras soluciones?	199
3. ¿Existe una previsión constitucional sobre los poderes residuales, es decir sobre aquellas materias "nuevas", no asignadas por las leyes constitucionales? ¿En favor de qué nivel, federal o estatal? ¿Qué efectividad real ha tenido en el sistema? ¿Existen reglas o principios relativos a la presunción de competencia en favor de uno u otro nivel territorial?	199
4. ¿Existe una regla de prevalencia del derecho federal en el caso de conflicto entre ordenamientos? ¿Qué aplicación ha tenido?	199
5. ¿Existen otras reglas de carácter general? ¿Cuáles?	199
6. ¿La Constitución permite la "flexibilización" de la distribución de competencias por vías diferentes a la propia modificación constitucional? Es decir, ¿puede la Federación, por sí sola, transferir o delegar competencias en los Estados? ¿Se prevé el supuesto inverso, de los Estados a la Federación? ¿A través de qué vías? ¿Qué papel han jugado todas estas operaciones en la evolución de la Federación? ¿Cómo se concretan el personal, los bienes y los medios económicos que deben traspasarse con ocasión de la transferencia o delegación de una competencia?	199
7. En relación con las funciones públicas, ¿hay materias confiadas íntegramente a uno de los dos niveles, federal o estatal?	200
8. ¿Se reconoce la técnica de las competencias concurrentes, que tanto la Federación como el Estado puedan legislar, aunque la legislación federal desplace a la estatal en caso de conflicto?	201
9. ¿Hay ámbitos en los cuales la Federación tenga reservada exclusivamente la legislación, mientras que la ejecución de la misma corresponda a los Estados? En caso afirmativo, el poder reglamentario, ¿dónde se inscribe, en la competencia para legislar o en la competencia para ejecutar dicha legislación? ¿Puede la legislación federal incidir o configurar la organización y la actuación administrativa de los Estados?	201
10. ¿Hay ámbitos en los cuales la Federación pueda fijar los principios, las bases o las directrices de la legislación de los Estados? En caso afirmativo, ¿la Federación ha hecho un uso extensivo de dicho poder? ¿Existe algún mecanismo que permita corregir dicha situación?	201
11. La Federación ¿dispone de administración propia en el territorio de los Estados? ¿Qué peso tiene dicha administración y a qué sectores afecta? La administración del Estado, ¿puede ejercer competencias o funciones federales por delegación o encargo de la Federación? En dicho caso, ¿los órganos del Estado dependen jerárquicamente de la administración federal? ¿Qué mecanismos de control se reserva ésta para asegurar que los Estados ejecuten con fidelidad la legislación federal?	202

12. ¿Qué límites generales establece el sistema a las competencias de los Estados?	202
13. A su juicio, ¿cuáles son las competencias federales más importantes?	202
14. A su juicio, ¿cuáles son las competencias estatales más importantes?	202
15. ¿Alguna de estas competencias federales o estatales ha sido objeto de una interpretación particularmente extensiva?	203
16. ¿La Constitución prevé la cesión de poderes soberanos a organizaciones internacionales de ámbito mundial o regional? ¿Resuelve este problema en el interior de la Federación, atendiendo a su estructura descentralizada? ¿Confiere a los Estados el derecho a firmar tratados o acuerdos internacionales? ¿Con qué condiciones? ¿Cómo se ha resuelto la cuestión de la responsabilidad internacional de la Federación?	203
VI. Régimen local y municipal	204
1. ¿Reconoce la Constitución federal la autonomía local o municipal? ¿Y las Constituciones de los Estados? En caso afirmativo, ¿cómo se define dicha autonomía? ¿Qué contenidos se deducen de dicho reconocimiento constitucional?	204
2. Los titulares de los órganos de gobierno municipales, ¿son elegidos democráticamente por la población del municipio o ente local correspondiente o se sigue un sistema diferente?	205
3. Los entes locales, ¿se encuentran sometidos a controles federales o estatales? En caso afirmativo, dichos controles ¿son únicamente de legalidad o se extienden también a aspectos de oportunidad? ¿Disponen los municipios u otros entes locales de la facultad de impugnar leyes o actos, - ya sean federales o estatales, que consideren lesivos para su autonomía? ¿Ante qué órganos o tribunales?	205
4. La definición del régimen local (tipos de entes locales, organización, competencias, régimen de funcionamiento, personal a su servicio, etc.), ¿es una competencia federal o estatal? ¿Qué funciones o ámbitos relativos al régimen local se encuentran reservados a la Federación y a los Estados? ¿Puede la Federación establecer relaciones bilaterales directas con los municipios u otros entes locales? ¿Puede condicionar su actividad mediante el ejercicio de competencias federales sectoriales o desde su poder de gasto?	205
5. ¿Existen en su sistema constitucional las llamadas "ciudades-Estado"? ¿En virtud de qué norma o disposición? ¿Hasta qué punto su régimen es plenamente equiparable al de los Estados? Más allá de la existencia o no de dichas ciudades, ¿existen municipios que gocen de un régimen especial de autonomía? ¿Cuáles? ¿Cuál es el fundamento del reconocimiento de dicho régimen?	206
6. ¿Pueden los Estados crear entes locales intermedios entre el municipio y el mismo Estado? En su sistema, ¿existen dichos entes locales intermedios en su sistema? ¿Existen sólo en determinados Estados o en todo el territorio de la Federación? ¿Puede el Estado fijar libremente sus límites territoriales? ¿Qué funciones tienen atribuidas? ¿Qué grado de dependencia tienen respecto del Estado? ¿Qué sistema, de designación o elección, se sigue para el nombramiento de los titulares de sus órganos de gobierno? ¿Puede intervenir la Federación en el ámbito organizativo, competencial o financiero de los entes locales intermedios? ¿Por qué cauce o con qué finalidades?	206
7. ¿Cómo se definen los poderes o las competencias concretas de los municipios? ¿Pueden éstos prestar servicios o ejercer funciones federales o estatales? En caso afirmativo, ¿qué mecanismos jurídicos se utilizan para articular dicha colaboración (delegación, encargo, etc.)? ¿En qué ámbitos o sectores suele utilizarse? Los municipios ¿deben prestar obligatoriamente dicha colaboración? ¿Tienen derecho a la obtención de la financiación correspondiente a cargo de la Federación o del Estado que la solicite?	207
8. Los municipios y entes locales, ¿tienen reconocida la potestad normativa o reglamentaria? ¿Qué otras potestades generales tienen reconocidas? ¿De cuáles carecen?	208

VII. Relaciones intergubernamentales	208
1. En su Federación, ¿se afirma la existencia de un principio de colaboración o de lealtad constitucional entre las diversas instancias político-administrativas? En caso afirmativo, ¿cuál es la fuente —Constitución, norma, convención— que permite afirmar su existencia? De dicho principio, ¿qué consecuencias o contenidos se deducen? ¿Hasta qué punto puede hablarse de jerarquía entre administraciones?	208
2. ¿Prevé la Constitución federal un sistema de relaciones intergubernamentales entre la Federación y los Estados? ¿A través de qué mecanismos? Dichos mecanismos, ¿se encuentran establecidos por otras normas constitucionales o legales? ¿Qué importancia han tenido en este punto las convenciones o prácticas institucionales? ¿Qué importancia tienen las relaciones intergubernamentales, globalmente consideradas, en la dinámica del sistema? ¿Hasta qué punto permiten compensar o flexibilizar la distribución formal de competencias?	209
3. ¿Existen órganos de relación o colaboración horizontal entre los Estados? ¿Participa la Federación en los mismos? ¿Es necesaria la autorización de la misma para su constitución? ¿Quiénes participan en dichos órganos en nombre de los Estados? ¿Qué importancia o influencia real tienen sobre el sistema?	209
4. ¿Qué papel juegan los municipios u otros entes locales en el sistema de relaciones intergubernamentales? ¿En qué órganos de encuentro o de colaboración participan?	210
5. ¿Es frecuente la participación de diversos gobiernos o administraciones en entes comunes, dotados de personalidad jurídica (pública o privada: consorcios, fundaciones, sociedades mercantiles, etc.)? ¿Se da con frecuencia dicha participación conjunta en la realización de obras públicas, la gestión de servicios, o la financiación de actividades? ¿A qué régimen jurídico básico se encuentra sujeta?	210
VIII. Relaciones financieras	210
1. ¿De qué grado de autonomía de ingreso disfrutan los Estados? ¿Pueden establecer tributos? Y en caso afirmativo, ¿con qué límites? Es decir, ¿pueden utilizar las mismas figuras tributarias —impuestos, contribuciones especiales, tasas, recargos, etc.— que las utilizadas por la Federación? ¿Pueden utilizar la imposición directa e indirecta? ¿Pueden gravar hechos tributarios ya gravados por la Federación?	210
2. ¿Pueden los Estados apelar al crédito o emitir deuda pública en el interior del Estado o de la Federación sin la autorización o consentimiento de ésta? ¿Y en el extranjero? Si la Federación tiene reconocido el poder para autorizar dichas operaciones, ¿a qué régimen se sujeta dicho poder?	211
3. ¿Qué peso relativo tienen los ingresos propios de los Estados en relación con las transferencias que reciben de la Federación? ¿Cómo se articulan dichas transferencias?	211
4. ¿Mediante la participación de los Estados en tributos federales? Y en dicho caso, ¿en cuáles y en qué proporción? ¿Se acompaña dicha participación estatal con el reconocimiento de algún grado de capacidad normativa (por ejemplo, para fijar bonificaciones, exenciones, deducciones, etc.)?	212
5. ¿Mediante transferencias o subvenciones directas de la Federación a los Estados? ¿Qué parámetros o criterios básicos se utilizan para fijar el importe de dichas transferencias? ¿Participan los Estados en su fijación? ¿A través de qué mecanismos?	212

6. La Federación ¿puede condicionar el destino de las subvenciones que transfiere a los Estados? ¿En cuáles ámbitos o materias? ¿Hasta qué punto? ¿Fijando un destino genérico o concreto? ¿Condicionando asimismo la gestión o el procedimiento o dejando libertad a los Estados en este punto? Con carácter general, ¿cómo ha incidido el poder de gasto federal en las competencias estatales? ¿Qué porcentaje tiene sobre el conjunto de los ingresos estatales? ¿Cómo funciona dicho sistema en relación con las transferencias federales y/o estatales a los entes locales?	213
7. ¿Cómo se satisface el principio de solidaridad fiscal entre Estados? Es decir, ¿qué tipo de aportaciones económicas realizan los Estados a la Federación? ¿Mediante qué sistema y sobre la base de qué criterios?	213
8. La Federación, ¿puede compensar unilateralmente las deudas económicas que los Estados tengan contraídas ante ella (por ejemplo, mediante la minoración de sus transferencias a éstos)? ¿En qué ámbitos existe dicho poder? ¿Disponen los Estados de algún tipo de garantía (audiencia previa, acciones judiciales, etc.)?	214
9. ¿Quién realiza la gestión, liquidación y recaudación de los tributos? ¿Pueden los Estados recaudar en nombre o por encargo de la Federación? ¿Pueden los municipios o entes locales recaudar en nombre o por encargo de la Federación o del Estado donde se encuentran? ¿Hasta qué punto y en qué ámbitos se utiliza dicha técnica? ¿Qué importancia relativa tiene?	214
10. Aproximadamente, ¿qué porcentaje del gasto público total corresponde a cada nivel de gobierno y administración (federal, estatal, local)? ¿Cómo quedan dichos porcentajes si se excluye el gasto en defensa, enseñanza, sanidad, pensiones por vejez o desempleo, y administración de justicia? ¿Qué número de funcionarios o de personal administrativo corresponde a cada nivel territorial, en general? ¿Y si se excluyen los sectores mencionados?	215
11. ¿Hasta qué punto se considera satisfactorio el sistema de relaciones financieras establecido? ¿Qué aspectos son considerados más satisfactorios? ¿Y cuáles más insatisfactorios? En la actualidad, ¿se apunta alguna tendencia en dicho ámbito que merezca ser destacada?	215
12. ¿Puede la Federación fijar topes máximos o niveles concretos de endeudamiento o de déficit presupuestario de los Estados? ¿Fija topes retributivos máximos para el conjunto del personal al servicio de los diversos entes públicos (Federación, Estados, municipios, etc.)?	215
13. ¿Existen mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno? ¿Tienen carácter político-institucional (existencia de una Cámara [Senado] de representación territorial, instituciones de carácter gubernamental: consejos de primeros ministros, etc.)? ¿Hay mecanismos de coordinación técnica (p. ej., deducciones de las cuotas de impuestos subcentrales en impuestos centrales, etc.)?	215
IX. Lenguas o idiomas	216
1. ¿Reconoce la Constitución federal más de una lengua oficial en todo el territorio de la Federación? En caso afirmativo, ¿cuáles? A nivel federal, ¿puede hablarse de igualdad o paridad en su uso oficial por las diversas autoridades y en todo el territorio de la Federación? ¿Y en su uso privado? ¿Por qué? ¿Establece la Constitución o la legislación federal derechos u obligaciones lingüísticas de los ciudadanos?	216
2. Tanto si reconoce una o más lenguas oficiales, ¿la Constitución federal reconoce la existencia de otras lenguas, así como la necesidad o conveniencia de protegerlas? ¿Puede usted señalar, aproximadamente, la importancia cuantitativa de las diversas comunidades lingüísticas?	216

3. ¿Reconocen las Constituciones de los Estados lenguas oficiales distintas a las reconocidas por la Constitución federal? En caso contrario, ¿podrían hacerlo? ¿Existe paridad entre las lenguas oficiales federales y las lenguas oficiales estatales? ¿Pueden los Estados establecer obligaciones lingüísticas de los ciudadanos y de las empresas distintas de las establecidas por la Federación? ¿Pueden utilizar exclusivamente o principalmente una lengua oficial distinta a la declarada oficial por la Federación?	216
4. ¿Cuál es, a grandes rasgos, el régimen lingüístico en la enseñanza?	216
5. La legislación aplicable y la práctica administrativa, ¿hasta qué punto se consideran adecuadas con la realidad plurilingüe de la Federación? ¿Hasta qué punto son fuente de conflicto entre las distintas instancias de gobierno y Administración o entre la población? ¿Representan las lenguas territoriales un signo de identidad importante del Estado en cuestión?	217
X. Valoración global y comentarios adicionales	217
1. En la actualidad, ¿cómo se valora, mayoritariamente, el "nivel de salud" de la descentralización política? ¿Cómo lo valora usted?	217
2. ¿Cuáles son las reivindicaciones históricas principales formuladas por los Estados? ¿Hasta qué punto pueden considerarse satisfechas?	217
3. ¿Cuáles son los riesgos y las oportunidades principales para la consolidación y el buen desarrollo del sistema de descentralización política?	217
4. ¿Qué tendencias de evolución se apuntan con mayor fuerza? ¿Qué posibilidades de concreción real se les atribuye?	218
5. Con carácter general, ¿puede decirse que el sistema evoluciona hacia una mayor centralización, hacia una mayor descentralización, o que se mantiene en un relativo equilibrio?	218

Capítulo VII **INTEGRACIÓN Y GLOBALIZACIÓN: ROL DE LAS REGIONES, PROVINCIAS Y MUNICIPIOS**

I. Introducción	219
II. La globalización, la regionalización y la descentralización	219
1. El concepto de globalización	219
2. La regionalización, la descentralización y sus interrelaciones con la globalización	224
III. La integración regional supranacional y nacional	227
IV. Los órdenes de gobierno y la región en la federación argentina	228
1. Los cuatro órdenes de gobierno de la federación argentina	228
2. La región	228
V. La región en el proceso de integración	228
1. La integración regional nacional	228
2. La integración regional supranacional	231
VI. La provincia en el proceso de integración	236
1. La integración regional nacional	236
2. La integración regional supranacional	237
VII. El municipio en el proceso de integración	342
1. La integración regional nacional	342
2. La integración regional supranacional	347

Capítulo VIII
SOBRE PRESIDENCIALISMO Y FEDERALISMO EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

I. Introducción	253
II. El presidencialismo argentino	253
1. El presidencialismo en el texto originario de 1853	253
2. La reforma constitucional de 1994 y la atenuación del presidencialismo	255
3. El hiperpresidencialismo	259
III. El federalismo argentino	261
IV. La interacción entre federalismo e instituciones representativas	261
V. Conclusiones	263

Capítulo IX
GOBIERNO LEGISLATIVO Y EJECUTIVO EN LOS PAÍSES FEDERALES

I. Introducción	265
II. La población	267
III. Historia	268
IV. Instituciones del gobierno federal	268
1. El Poder Legislativo de la Nación	268
2. La Cámara de Diputados de la Nación	270
3. El Senado de la Nación	271
4. El Poder Ejecutivo de la Nación	272
5. Administración	274
6. El Poder Judicial de la Nación	275
7. Relaciones intergubernamentales	276
8. Las provincias y sus instituciones	277
9. El Poder Legislativo en las provincias	277
10. El Poder Ejecutivo en las provincias	278
11. Poder Judicial de las provincias	279
12. Gobiernos locales	279
V. Análisis y conclusiones	282
1. Marco constitucional	282
2. La interacción entre federalismo e instituciones representativas	283

Capítulo X
CONSTITUCIONALIDAD DE LOS APORTES EXIGIDOS POR EL GOBIERNO FEDERAL A ALGUNAS PROVINCIAS Y AL MUNICIPIO DE LA CAPITAL FEDERAL

I. Introducción	285
II. La forma de instrumentación de los aportes	285
III. Opinión del doctor Enrique A. Ferreira	286
IV. Nuestra opinión	287
V. Conclusión	294

Capítulo XI
EL FEDERALISMO JUDICIAL Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

I. El federalismo judicial en la Argentina	297
1. El Poder Judicial en nuestra Federación	297
2. El Poder Judicial provincial	300
3. Modo de selección de los miembros del Poder Judicial provincial	301
4. Inamovilidad y remoción de magistrados judiciales	302
5. La función judicial y el control de constitucionalidad	303
6. Otras competencias y atribuciones judiciales	304
7. El recurso extraordinario federal	304

II. Derechos y libertades fundamentales	305
1. Las fuentes nacionales e internacionales de los derechos	305
2. Derechos civiles y políticos y garantías del debido proceso en las constituciones provinciales	308
3. Los derechos económicos, sociales y culturales en las constituciones provinciales.	310
III. La protección de los derechos con especial referencia al juicio local de amparo	311
1. El amparo en el orden federal	311
2. El amparo en las provincias y en la ciudad autónoma de Buenos Aires	313
IV. Conclusiones	314

SEGUNDA PARTE CONSTITUCIONALISMO PROVINCIAL

Capítulo XII DERECHO PÚBLICO PROVINCIAL

I. Denominación y concepto	319
1. ¿Derecho público provincial, derecho federal o derecho constitucional provincial?	319
II. Objeto	323
III. Método	325
IV. Autonomía científica y didáctica	327
V. Fuentes	328
1. La Constitución Nacional	328
2. Los tratados internacionales	331
3. Las leyes del Congreso dictadas en consecuencia de la Constitución	332
4. Las Constituciones provinciales y de la ciudad autónoma de Buenos Aires	333
5. Los tratados interprovinciales	334
6. Las leyes de dichas entidades federativas	334
7. La jurisprudencia	335
8. La fisonomía y antecedentes de cada una de las provincias y de la ciudad autónoma de Buenos Aires	335
9. La doctrina	336
10. El derecho comparado	336

Capítulo XIII

DERECHO CONSTITUCIONAL PROVINCIAL INTRODUCCIÓN GENERAL

I. Provincias (entidades subnacionales - provinciales): nombres y territorio	337
II. Método de formación de las entidades subnacionales	338
III. Características del federalismo argentino	339
IV. Diferencias con el federalismo de la Constitución norteamericana	339
V. Tipos de provincias o entidades subnacionales de dimensión constitucional	342
VI. Breve historia constitucional de las provincias	343
VII. Perfil de la estructura política de los gobiernos provinciales	344
VIII. Fines y funciones de las constituciones provinciales, especialmente en contraste Constitución Nacional	345
IX. Estructura de las constituciones provinciales	346
X. Las relaciones financieras entre el gobierno federal y las provincias	348

FUENTES DEL DERECHO PÚBLICO PROVINCIAL

Sección 1a. Formación y diseño constitucional	348
I. Requisitos en la Constitución Nacional	348
II. Requisitos en otras normas legales nacionales	350
III. Constituciones provinciales como modelos de la Constitución Nacional. La Constitución Nacional como modelo de las constituciones provinciales	351
IV. Similitudes y diferencias entre constituciones provinciales. Constituciones provinciales como modelos de otras constituciones provinciales	352
V. Procesos de adopción original	353
VI. Procesos de reforma y enmienda	353
VII. Descripción de fuentes materiales	355
VIII. Alcance de temas tratados en las constituciones provinciales	356
Sección 2a. Evolución de las constituciones provinciales	356
I. Procesos de evolución de las constituciones provinciales	356
II. Aprobación nacional como componente del proceso constitucional provincial	356
Sección 3a. Legislación constitucional provincial	357
Sección 4a. Jurisprudencia	357
I. Instituciones gubernamentales autorizadas a interpretar las constituciones provinciales	357
II. Otras fuentes importantes pero no autorizadas para la interpretación de las constituciones provinciales	358
III. Poder Judicial provincial y revisión judicial de sus constituciones. Relación entre Poder Judicial nacional y provincial en la revisión judicial de las constituciones provinciales	359

FORMA DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES

Sección 1a. Gobiernos provinciales	362
I. Introducción	362
II. Partidos políticos	363
III. Otras características del sistema	363
Sección 2a. La Legislatura	364
I. Características generales	364
II. Privilegios - inmunidades. Incompatibilidades	365
III. Competencias	366
IV. Elección y requisitos	366
Sección 3a. El Ejecutivo	367
I. Características. Designación	367
II. Inmunidades	367
III. Competencia	368
IV. Elección y requisitos	368
V. La administración y la burocracia	369
Sección 4a. El Poder Judicial	369
I. Organización judicial	369
II. Modo de selección de los miembros del Poder Judicial	370
III. Inamovilidad y remoción de magistrados	371
IV. Revisión judicial	372
V. Otras competencias y atribuciones judiciales	373
Sección 5a. Órganos de control	373

CIUDADANÍA Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Sección 1a. Normas referidas a ciudadanía provincial	374
Sección 2a. Derechos y libertades fundamentales	374
I. Fuentes locales e internacionales. Reglas generales	374
II. Derechos civiles y políticos. Garantías del debido proceso	375
III. Derechos económicos, sociales y culturales	378
IV. Relación entre derechos constitucionales provinciales y derechos contenidos en la Constitución Nacional	378
Sección 3a. Protección constitucional de minorías	379
Sección 4a. Control judicial de la actividad administrativa	380
Sección 5a. Posición legal de los extranjeros	381

GOBIERNO LOCAL Y CONSTITUCIONES PROVINCIALES

Sección 1a. Status constitucional del gobierno local en la Constitución Nacional	381
Sección 2a. Status constitucional del gobierno local en las constituciones provinciales	383
I. Tipos de gobiernos locales	383
II. Autonomía municipal o local. Home rule	386
Sección 3a. Evolución del status constitucional del gobierno local bajo las constituciones provinciales	389
Bibliografía general	394

Capítulo XIV EL PODER CONSTITUYENTE DE LAS PROVINCIAS

I. Concepto	397
II. Clasificación	398
III. Límites	400
IV. El titular del poder constituyente	405
V. El poder constituyente y los poderes constituidos	405
VI. El poder constituyente provincial en ejercicio	406
1. Antes de 1853	406
2. Despues de 1853	407
VII. Sistemas de reforma constitucional en las provincias	409
VIII. Reformas por convenciones constituyentes	409
IX. El sistema de enmiendas	412
X. La inconstitucionalidad de una reforma constitucional	412

Capítulo XV LOS DERECHOS Y DEBERES EN NUESTRO CONSTITUCIONALISMO SUBNACIONAL

I. Los derechos	421
1. Las fuentes nacionales e internacionales de los derechos humanos	421
2. El sistema jurídico federal y regional americano de protección de los derechos humanos	422
3. La armonía de los derechos de las Constituciones provinciales y de la ciudad autónoma de Buenos Aires con la Constitución Nacional	425
4. Consideración sintética de las generaciones de derechos reconocidos	426

5. Lo específico del constitucionalismo subnacional en las siguientes materias	428
a) Libertad civil	428
b) Igualdad	429
c) Derechos y libertades en relación inmediata con las personas	430
c. 1. De creencias y culto	430
c.2. De expresión oral y escrita	431
c.3. De reunión	432
c.4. De petición y asociación	432
c.5. De enseñar y aprender	433
c.6. Derechos respecto del trabajo	434
c.7. Derecho de propiedad, sus caracteres y expropiación	436
c.8. Libertad de residencia y circulación	437
c.9. Derechos de los extranjeros	437
II. Los deberes	438
III. La real vigencia de los derechos y deberes	439

Capítulo XVI

NOVEDOSA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES SOBRE ATRIBUCIONES DE LOS INTERVENTORES FEDERALES

I. Los casos "Ríos Brisco v. Provincia de Corrientes" y "Pérez Chávez v. Provincia de Corrientes"	443
II. Los votos de mayoría y minoría en ambos casos	444
1. Los votos del juez Carlos Rubin	444
2. Los votos del presidente del Tribunal Eduardo Antonio Farizano	445
III. Nuestra opinión	448
1. La novedad e importancia del tema	448
2. La competencia judicial federal para juzgar estos casos	450
3. Los límites constitucionales y legales de las atribuciones del interventor federal	451
a) Reglamentación por ley del Congreso del art. 6º de la Constitución Nacional	453
b) Mayor control de los interventores federales por parte del Congreso	454
c) Necesidad de criterios más rigurosos en el control judicial de constitucionalidad de esta emergencia	455

Capítulo XVII

LA CONSTITUCIÓN DE CÓRDOBA Y LA REFORMA POLÍTICA

1. Fortalezas del sistema constitucional cordobés	457
a) La Primera Parte de la Constitución	458
b) El régimen municipal cordobés	460
b) 1. Las bases constitucionales	460
b) 2. Los grandes principios del régimen municipal cordobés	462
2. Debilidades constitucionales en lo político-electoral	465
2.1. Poder Legislativo	465
Unicameralidad o bicameralidad	466
Sistema electoral para la elección de legisladores	468
2.2. Poder Judicial	470
Consejo de la Magistratura	471
Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial.	471
2.3. Los problemas del control y del funcionamiento de los órganos respectivos.	472
La Legislatura	472
Tribunal de Cuentas	474
Fiscalía de Estado	474
Defensoría del Pueblo.	474
Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSeP).	474
Ministerio Público Fiscal	475

2.4. El incumplimiento de las normas constitucionales	475
2.5. Los problemas vinculados con el inadecuado funcionamiento del federalismo	476
3. Debilidades constitucionales en el régimen municipal y comunal	476
3.1. Las violaciones a la autonomía municipal	476
a) La Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia 9206	476
b) La falta de reconocimiento de nuevas comunas	478
c) La ley 8980 de utilización de dispositivos reguladores y controladores del tránsito	479
3.2. Sistema político y electoral	480
a) Uniformidad del sistema electoral para intendentes y concejales	481
b) La posibilidad de las reelecciones indefinidas de las autoridades locales	481
c) Inexistencia de límites para la fijación de las fechas de las elecciones locales	481
d) La simultaneidad de las elecciones locales con las provinciales y federales	481
4. La necesidad de una reforma constitucional antes del 2011	481
1. Reflexiones sobre la reforma constitucional de 2001	481
2. Los temas de la reforma constitucional	483
3. La reforma constitucional debe concretarse antes de las elecciones de 2011	484

APÉNDICE DOCUMENTAL

Apéndice I	
PROYECTO DE REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL CONFORME LOS CRITERIOS FIJADOS POR LA LEY 24.309	
Proyecto de reforma	489
Fundamentos	500
I. Introducción	500
II. Lineamientos metodológicos	501
III. Las ideas fuerza	502
IV. Conclusión	505
Apéndice II	
DISCURSOS DEL CONVENCIONAL CONSTITUYENTE ANTONIO M. HERNÁNDEZ EN LA CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE DE SANTA FE - PARANÁ, 1994, EN RELACIÓN CON EL FEDERALISMO	
Protección del medio ambiente: competencias	507
Status constitucional de la Ciudad de Buenos Aires. Autonomía	509
Federalismo - coparticipación. Establecimientos de utilidad nacional. Cláusula federal	511
Apéndice III	
PROYECTO DE RÉGIMEN PARA LA INTERVENCIÓN FEDERAL A LAS PROVINCIAS	
Proyecto de ley	519
Fundamentos	524
DEJAR SIN EFECTO EL DECRETO 1447/1992 SOBRE LA INTERVENCIÓN FEDERAL A LA PROVINCIA DE CORRIENTES	
Proyecto de ley	529
Fundamentos	529

Apéndice IV

Sección 1º. ESTUDIO SOBRE LOS ASPECTOS JURÍDICO-CONSTITUCIONALES DE LA REGIONALIZACIÓN

I. Introducción	531
II. Las regiones para el desarrollo económico y social en la Constitución Nacional	531
III. Análisis del Anteproyecto de Ley de Regionalización del país de los Dres. Carlos Saúl Menem y Roberto Dromi	531
1. El análisis del proyecto	531
2. Nuestra opinión	534
IV. La inserción regional de la provincia de Córdoba	536
1. Las autonomías provinciales y municipales	536
2. La posibilidad de la integración con Santa Fe	536
3. El tratado interprovincial de creación de la región	538
4. Los órganos regionales	538
5. La región y el Mercosur	538
6. Plan de desarrollo provincial	538

Sección 2º. ANTEPROYECTO DE TRATADO DE INTEGRACIÓN REGIONAL ENTRE LAS PROVINCIAS DE CÓRDOBA, ENTRE RÍOS Y SANTA FE

Fundamentos	541
Tratado de Integración Regional entre las provincias de Córdoba y Santa Fe	543
Tratado de Incorporación de la Provincia de Entre Ríos a la Región Centro	545
El gran desafío de la integración regional	546
I. El Tratado Interprovincial de Integración Regional entre Córdoba y Santa Fe	546
II. La significación histórica, institucional, política, económica y estratégica del Tratado.	547
1. Histórica	547
2. Institucional	547
3. Política	547
4. Económica	548
5. Estratégica	548
El desafío de la integración	548
La Región y el Área Metropolitana de Córdoba	549
I. La Región Centro y el Corredor Bioceánico Central	549
II. Las grandes obras de infraestructura	549
III. El anillo de integración de la Región Central	550
IV. Otros aspectos de la integración regional: la compatibilización legislativa y las obligaciones de la integración supranacional	550
V. El Área Metropolitana de Córdoba	550

Sección 3º. A DIEZ AÑOS DE LA CREACIÓN DE LA REGIÓN CENTRO

La situación actual de la Región Centro	552
La necesidad de cumplir el proyecto federal de la Constitución Nacional	553
Bibliografía	555