



BREVES APUNTES SOBRE LA IMPORTANCIA DEL FEDERALISMO COMO EJERCICIO DE LA GOBERNANZA MULTINIVEL

Por Prof. Mariela Uberti¹

I.- Introducción al Federalismo - Derecho comparado:

Cuando se efectúa un análisis sobre el sistema político de un Estado, la mirada del intérprete o estudioso debe ser holística de modo tal que abarque la relación entre los diversos elementos que lo componen, los que los fines didácticos se agrupan del siguiente modo: 1° el territorio y el gobierno (que determina la forma de estado: confederación de estados, estado federal – de nacionalidad única o multinacionales (LINZ, 1977)-, estado unitario, estado libre asociado, estados asociados, condominios y liga (WATTS, 2006) y 2° el gobierno y el pueblo (que hace lo propio con la forma de gobierno: monarquías parlamentarias, presidencialismo, parlamentarismo, hiperpresidencialismo), tanto como otras variables que inciden en el objeto de estudio: sistemas democráticos, los partidos políticos, los sistemas electorales, la presencia de grupos minoritarios, el multiculturalismo, las etnias y lenguajes específicos, la estructura constitucional, legal o normativa, los anclajes y procesos históricos, la influencia de los medios de comunicación, etc.

El estudio de los sistemas comparados² permite vislumbrar que el federalismo no nació con la Constitución de Filadelfia (1787), podrá decirse - en tal caso - que es la primera constitución moderna que incorpora formalmente una estructura federal. Le siguen, cronológicamente, Suiza en

¹ Profesora de Teoría Constitucional – Derecho Constitucional – Derecho Público Provincial y Municipal, Adjunta Dedicación Semi Exclusiva en Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral- Coordinadora de IEC – FECIC (2020-2021), miembro de la AADC, de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba (Instituto de Federalismo) y de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas (Instituto de Política Constitucional), Vicepresidente Segunda de la Asociación Museo y Parque de la Constitución Nacional – 2019-2021.

² Los estudios comparados dan cuenta de la existencia del primer sistema federal documentado entre las antiguas tribus israelitas (ELAZAR, 1995), las confederaciones de las tribus beduinas y las de los nativos en Norteamérica, las primeras ciudades-estado helénicas. Ya en la edad media el centro de Europa (norte de Italia, Alemania, Suiza) se conforma como un sistema de autogobierno o sistema embrionario de confederación con fines comerciales y defensivos. (véase WATTS. Breve historia del federalismo pág. 91)

1848, *República Argentina* 1853³ Canadá en 1867, Alemania en 1871, Austria en 1900. “...durante el último período del S. XIX y los comienzos del S. XX un número importante de repúblicas latinoamericanas adoptaron estructuras federales imitando la federación de los Estados Unidos de Norteamérica”.

En punto a postular una definición de Federalismo, es conteste la doctrina constitucional en definir el modelo federal, la forma de estado federal o al federalismo como aquel sistema que “...concilia el principio de la unidad del Estado con el de la autonomía de los entes políticos territoriales...” (DE VERGOTTINI, 2005)⁴; “...es el enfrentamiento entre dos soberanías estatales separadas territorialmente y que se equilibran mutuamente. La existencia de fronteras federales limita el poder del Estado central sobre el Estado miembro, y a la inversa.” (LOEWENSTEIN, 1976)⁵; es la descentralización y la cooperación multilateral (COLOMER).

Otras tendencias teóricas discurren entre el *Federalismo dual*, como resultado de la concepción de la Constitución como un convenio o un acuerdo entre Estados – un verdadero pacto de adhesión – en virtud del cual éstos mantienen una soberanía inviolable en muchos ámbitos de actuación, (EL FEDERALISTA, 1994:158), vs. el *Federalismo cooperativo o de concertación* (FRIAS, 1980) en el que los poderes y las funciones de las entidades de gobierno central, regional y local son compartidas.

³ Paradójicamente la bibliografía de estudios comparados no suele mencionar la Constitución Nacional de 1853-60 como un rasgo distintivo en el contexto de las naciones. Recuérdese que, si bien toma el modelo norteamericano para la forma de estado y la estructura del gobierno, se aparta sustancialmente en las atribuciones del Poder Ejecutivo siguiendo a ALBERDI y al modelo chileno (aspectos sobre los que se profundizará más adelante al desarrollar el presidencialismo e inestabilidad política en América Latina). Nuestra Constitución Nacional es la primera – según la clasificación de estructura rígida y codificada - que incorpora una parte dogmática con un decálogo de Derechos, Deberes y Garantías

⁴ Derecho Constitucional Comparado. Edit. Universidad. México. 2005. Pág. 324 y ss

⁵ Este autor describe al federalismo como uno de los campos de las acciones recíprocas que se dan entre los controles verticales, entendidos éstos como los “...tipos o modos de acción e interacción que se producen dentro del cuadro de la dinámica política entre los detentadores del poder instituidos – parlamento, gobierno, tribunales y electorado y la sociedad en su totalidad...funcionan en una línea ascendente y descendente entre la totalidad de los detentadores del poder instituidos y la comunidad como tal o algunos de sus componentes”. Teoría de la Constitución. Edit. Ariel. Pág. 354.

Una formulación contemporánea aborda el *Federalismo asimétrico*, entendida la asimetría como una “...modalidad de estructuración estatal que presentan determinados Estados en los que los entes territoriales dotados de autonomía política que lo componen disfrutan de un trato constitucional diferenciado, legitimado por el reconocimiento positivo de disponer de singularidades de diversa índole (lingüísticas, culturales, jurídicas o financieras) en relación a los restantes componentes del Estado” (WATTS, 2006), la principal consecuencia de la asimetría, es la intensificación competencial, en términos cualitativos de esos sujetos con reconocimiento constitucional, tal como sucede con las comunidades autónomas de España, ciertos cantones Suizos, India, etc.

Entre los autores nacionales, se puede citar las aportaciones de Derecho Público Provincial y Municipal – quienes describen al federalismo como “... un sistema político caracterizado por la descentralización territorial del poder en el Estado, que da surgimiento a un doble nivel de decisión: el nacional y el estadual.” (ROSATTI, 2012)⁶.

En tanto, (HERNÁNDEZ, 2009)⁷ propugna que el federalismo es “... un forma de Estado compleja que comporta la coexistencia de diversos órdenes gubernamentales en un mismo territorio y que además tienen entre sus objetivos asegurar la unión de lo diverso, lo que importa el doble propósito de respetar ambos elementos”.

Puede sostenerse que el federalismo es *una combinación equilibrada de unidad y autonomía, de participación y autogobierno, un conjunto de relaciones entre los sujetos (estado y sus divisiones territoriales), partes de un sistema político* cuyas notas esenciales son: a) una constitución escrita, rígida⁸, codificada; b) una segunda Cámara federal con peso político y jurídico, que legisle con exclusividad o predominio sobre la Cámara Baja

⁶ Tratado de Derecho Municipal. Tomo i. Capítulo III. Municipio y federalismo. Pág. 113.

⁷ Federalismo y Constitucionalismo Provincial. Edit. Abeledo Perrot. Pág. 8 y ss.

aquellas cuestiones que afecten al estatuto de los Estados miembros o a las relaciones recíprocas entre Estado Nacional y Estados parte, en algunos países es presidida por el vicepresidente (EEUU y Argentina); c) la conformación de un Tribunal Constitucional o Supremo que resuelva los conflictos de competencia o el reparto de competencias entre los miembros que componen el Estado Federal; d) la igualdad y paridad de los Estados Miembros de una federación, como consecuencia uniforme de la cualidad de miembro, a los que se les aplican las mismas reglas de derecho, con capacidad de autonormarse y autogobernarse y e) otras notas características de las repúblicas como la división de funciones, la periodicidad en el cargo o alternancia, publicidad de los actos de gobierno, et.

Perdurabilidad: Las condiciones para que una federación persista en el tiempo pueden clasificarse como la participación armónica de elementos objetivos (como los descritos ut supra) y subjetivos. Entre estos últimos, incidirá la conformación, estructura y modalidad de los partidos políticos, la continuidad de las políticas públicas nacionales (generales para todo el territorio y población de la federación), los sistemas electorales y su consecuente asignación de bancas en la conformación del órgano legislativo; la persistencia del régimen democrático (visible como un elemento transversal en los regímenes políticos de los países de América Latina), la seguridad jurídica que dimana de las decisiones del Tribunal Constitucional o Corte Suprema de Justicia; la estabilidad económica-financiera, etc.

COLOMER sostiene que un federalismo es eficiente cuando se garantiza la descentralización y la cooperación multilateral y ello se exterioriza a través de ciertos elementos institucionales que pueden sintetizarse del siguiente modo:

⁸ LIVINGSTON, 1956:296, sostiene que la mayoría de los estados federales tienen constituciones rígida o semi rígidas a los efectos de dotar de seguridad y estabilidad al reparto previamente estipulado y consignado por escrito.

División de poderes: Hay *división de poderes* o de competencias que son asignadas de manera exclusiva al gobierno federal (defensa, asuntos exteriores, comercio exterior, moneda, crédito, política redistributiva, impuestos) y otras a los “Gobiernos regionales...se concentran en tema económicos con una cierta escala territorial o con ventajas de localización, como el comercio local, la agricultura, las obras públicas...la educación, la gestión de las diferencias étnicas o religiosas” (p. 43), como también comparten funciones divididas sobre un mismo tema o poderes concurrentes (por ejemplo en materia ambiental, de educación, de salud, etc.)

“El gobierno dividido vertical puede ser el resultado del voto dividido y de ciertas combinaciones de reglas electorales”, es necesario que el sistema electoral garantice *el voto dividido y elecciones no concurrentes* para facilitar a los partidos políticos “...tratar temas diferentes en las diferentes campañas electorales, de modo que la agenda política global se amplía...el voto dividido es más difícil cuando las elecciones son concurrentes, las campañas se superponen, la agenda política se encoge y la información disponible se concentra en un número más pequeño de temas.” (p.44) Cabría acotar que ello dependerá de la modalidad de partidos políticos que el estado federal posea (bipartidismo, multipartidismo, posibilidad de alianzas o coaliciones, etc.) y de las condiciones que en un estado federal pueden fijar cada uno de los Estados Miembros, dado que en la República Argentina las Provincias y CABA pueden decidir unificar las fechas electorales con el calendario nacional o bien fijar uno propio, de modo que en este aspecto, la Constitución ha preferido garantizar la autonomía local, dejando a otras instituciones el control del sistema de frenos y contrapesos.

En este mismo sentido el autor menciona la *división de poderes vertical y horizontal* – que se aglutina en este ítem por la íntima relación con los otros aspectos – dado que “...Un gobierno unificado horizontal tiene a eliminar la división vertical de poderes, como un gobierno central unificado tiende a reducir o eliminar la autonomía de los Gobiernos regionales y

locales...es más probable que exista y sobreviva una efectiva división de poderes vertical en el marco de un Gobierno central dividido, ya sea en forma de Gobiernos de coalición multipartidista o de coexistencia de diferentes mayorías políticas en la Presidencia y en la Asamblea” (p. 49), la existencia de varios partidos que comparten el poder fomentará la competencia interna, generando mayores acuerdos multipartidarios.

Otro aspecto institucional destacado es *poseer un número elevado de unidades regionales diferenciadas*, la existencia de varias unidades regionales diferenciadas, evitará que alguna de ellas (por su homogeneidad lingüística o de población) se convierta en una unidad dominante única⁹.

Los aportes del bicameralismo: El federalismo y bicameralismo son fórmulas institucionales fuertemente asociadas, COLOMER, señala como otro elemento institucional al *bicameralismo dividido*, en tanto la segunda Cámara (Senado, Cámara de los Lores, Bundesrat, Cámara Alta etc.) posea representación territorial, “...crea incentivos para que los partidos amplíen la agenda de temas sometidos a debate público y para que los ciudadanos dividan sus votos de un modo parecido a como pueden hacerlo en elecciones separada horizontales...las cámaras altas federales pueden promover una cooperación vertical entre el Gobierno central y los Gobiernos regionales en la toma de decisiones políticas...un bicameralismo simétrico con suficientes mecanismos de cooperación produce resultados semejantes a las reglas de decisión inclusivas” (p. 49).

En contra de esta posición, LINZ no considera que sea una condición necesaria, “...ya que el ámbito de poder reservado constitucionalmente al demos de la unidad se puede garantizar sin esa segunda Cámara, incluir

⁹ Conforme WATTS, 2006,p.100: Alemania (16 territorios o länder), Argentina (23 provincias y Ciudad Autónoma de Bs.As.), Australia (8 provincias, en 2006, eran 6 estados, 1 territorio, 1 territorio que es la capital y 7 territorios administrados), Austria (9 territorios o länder), Bélgica (3 regiones y tres comunidades culturales), Brasil (26 estados y el Distrito Federal, más organizaciones aborígenes), Canadá (11 provincias), España (17 comunidades autónomas – no adopta la denominación de estado federal en su constitución), Estados Unidos (50 Estados, 2 estados libres asociados, 3 territorios con autogobierno local, 130 naciones dependientes constituidas por nativos americanos), India (25 estados y 7 territorios de la unión), Malasia (13 estados), Méjico (31 estados y 1 Distrito

este criterio nos obligaría a excluir una serie de Estados que satisfacen la definición de Dahl¹⁰ [9](#) y que por lo tanto no pueden considerarse estados unitarios...”. (p.10)

SARTORI analiza otra perspectiva, comparando los sistemas presidenciales y parlamentarios en punto al bicameralismo, indica que el parlamentarismo en función de poseer o no bicameralismo¹¹ [10](#), posee mayores dificultades entendiendo que los acuerdos bicamerales pueden fundarse en el poder relativo de ambas cámaras, en la composición o naturaleza de cada una (simétricas, asimétricas o bicameralismo perfecto), concluyendo que, cuanto menos parecidas sean, la representación se diversificará y conspirará con la gobernabilidad, como también que en los sistemas presidenciales es más frecuente se supere, no así en el parlamentarismo.

El federalismo está reforzado por un fuerte bicameralismo, “...Alemania es el ejemplo de una forma de enfrentar realmente el problema. El Bundesrat no tiene igual fuerza por dos razones: no tiene voz ni voto en la elección del canciller (prerrogativa exclusiva del Bundestag) y su poder de veto sólo es absoluto en el caso de leyes que afecten a las Länder. Aún así, el Bundesrat es un órgano poderoso porque está integrado por los ejecutivos de los estados miembros” (p. 204).

II.- Una mirada introspectiva:

Para entender entonces como el ideario federalista no se consolida aún en el S. XXI, debemos bucear en el origen del Estado - producto de las luchas que derivaron en la unión como una necesidad para su resguardo -

Federal), Sudáfrica (9 estados– no adopta la denominación de estado federal en su constitución), Venezuela (20 estados, 1 Distrito Federal, 2 dependencias federales y 72 islas).

¹⁰ “Por federalismo entendemos aquel sistema en el que algunos asuntos están dentro de la competencia exclusiva de ciertas unidades locales – cantones, Estados y provincias – y están constitucionalmente más allá de la autoridad del gobierno nacional, y donde otros asuntos están constitucionalmente fuera del alcance de la autoridad de las unidades menores”, conf.: DAHL, Robert. 1986. “Federalism and the democratic process”. Citado por LINZ, Juan. “Democracia, multinacionalismo y federalismo”.

¹¹ En Latinoamérica poseen legislaturas unicamerales: El Salvador, Ecuador, Costa Rica, Panamá, Guatemala, Cuba, Nicaragua y Honduras, en tanto, son bicamerales: Argentina, Uruguay, Chile, Brasil, Puerto Rico, Paraguay, Colombia, Venezuela, Bolivia, Perú, México, Belice y Rep. Dominicana

con la elección de la fórmula federal que, para algunos autores, es más bien el resultado de no lograr imponerse Buenos Aires con la propuesta unitaria.

Desde el retorno de la democracia se han reformado -en algunos casos más de una vez y, en mayor o en menor medida- la casi totalidad de las Constituciones provinciales¹² (con excepción de las de Santa Fe 1962, Misiones 1958 y Mendoza 1965); la propia Constitución Nacional y se sancionaron las primeras Constituciones de la Provincia de Tierra del Fuego (1991) y la Ciudad de Buenos Aires (Estatuto Organizativo, 1996). Sin embargo, las asimetrías se mantienen y, en ciertos aspectos se han profundizado.

No puede sostenerse que se hayan logrado estándares razonables de igualdad, libertad, justicia, dignidad para todas las personas que habitan el territorio argentino. La plena vigencia, por fin de los derechos fundamentales.

En la Argentina el federalismo más genuino aparece limitado en su desigual lucha con un poder central “unitarizado” que se desmadra al ritmo de rentas fiscales no coparticipables, vg., las retenciones a las exportaciones y otras que directamente expropia, incumpliendo la Constitución Nacional. La cuestión, entonces tiene anclaje constitucional. Como afirmaba Alberdi: “sin rentas no hay gobierno”¹³.

Nos revelamos contra el verdadero despropósito constitucional y socio político de un Estado Federal con la mayoría de las provincias prácticamente despobladas¹⁴, vacías, sin capacidad tributaria, con gobernadores mendigando ante el gobierno central recursos que, paradójicamente – en no pocos casos -, le son propios.

En este aspecto, también sería imperioso simplemente cumplir el mandato constitucional, sancionando la demorada ley Convenio de

¹² 21 Provincias modificaron sus Constituciones desde 1983, de las cuales 13, lo hicieron con posterioridad a 1994, en ese mismo año: Buenos Aires el 13 de septiembre, Chubut el 11 de octubre y Chaco el 27 de octubre. Ver, en tal sentido, ver gráfica en HERNANDEZ, Antonio María. *Estudios de Federalismo Comparado*. Edit. Rubinzal y Culzoni, 2018, pág. 252 y ss.

¹³ José B. Gorostiaga en su informe al Congreso General Constituyente observaba que “No hay Estado sin tesoro”.

¹⁴ El 70,5% de los votos positivos de la última elección presidencial (2003) corresponde a la suma de aportes de las Provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Santa Fe y Ciudad Autónoma.

Coparticipación impositiva prevista en el art. 75. 2 CN¹⁵, que haga viable un federalismo cierto, moderno, cooperativo, solidario y equitativo.

Se posibilitaría, de tal forma, un plan factible de desarrollo integral; el reordenamiento territorial y demográfico que supere los enormes desequilibrios y concentración de poder existente¹⁶. El siglo XXI consolidará el perfil urbano del siglo XX. De ahí la necesidad de afianzar los rasgos humanos, democráticos y solidarios de las ciudades.

Los efectos en materia de desigualdades en las grandes urbes – notablemente más acentuados que en las comunidades pequeñas y, aún medianas – sobre el ambiente y la calidad de vida, no pueden ser ya ignorados ni soslayados.

En suma, cambiar la cultura política. Superar la tentación de continuar fogueando el clientelismo político. Sincerar el discurso. Propender a un diseño constitucional virtuoso.

En este contexto, se abordan algunos aspectos sobre los que hay que profundizar, insistir y finalmente lograr los cambios necesarios para que el federalismo, como un ideario de vida, sea posible. Se sintetizan en los siguientes acápites: el rol de los partidos políticos, las omisiones del Poder Legislativo, la morosidad del Poder Judicial, la falta de adecuación constitucional en algunas Provincias¹⁷ y la función de los operadores del Derecho, en particular, de los docentes.

1.- Los partidos políticos:

La estructura de los partidos nacionales conspira con las realidades de las provincias que, salvo honrosas excepciones – ven ligada su suerte al destino de las fórmulas nacionales.

¹⁵ No deja de llamar la atención el proceso de aprobación de dichas normas (“...será aprobada por las provincias”), más propio de una Confederación que de un Estado Federal. El art. 447 de la Carta Constitucional de la Unión Europea establece que sólo después de ser ratificada por todos y cada uno de los Estados miembros, la Constitución entrará en vigencia.

¹⁶ Hoy la Argentina se presenta –en muchos aspectos- como un verdadero desierto verde. En el censo del 2001 la población urbana total era de 32.352.909 hab.; la rural sólo 3.871.038.

Un reciente informe de Naciones Unidas muestra el fuerte aumento en el número de pobladores que han experimentado las ciudades. Actualmente, la mitad de la población vive en centros urbanos. Hace un siglo sólo el 10%; estimándose que para el año 2050 lo hará e 75%.El mayor grado de urbanismo, con grandes núcleos de pobreza, se encuentran en Latinoamérica.

¹⁷ Sólo se desarrolla la situación de la Provincia de Santa Fe, sin desconocer las particularidades atinentes a otras Provincias como las de Mendoza y Buenos Aires (reformada con posterioridad a la vigencia de la Reforma Constitucional de 1994, sin modificar el régimen municipal consagrando la autonomía).

La verticalidad de aquellos, la falta de efectiva participación de la sociedad en su conformación, confluyen más hacia la centralidad que a reflejar la verdadera representación de los intereses locales.

Al modificarse la forma de elección de la fórmula presidencial, se privó a las legislaturas locales de poder incidir a través del sistema de elección indirecta por colegios electorales.

Si a ello le sumamos que la elección de la fórmula presidencial la determinan cuatro o cinco distritos electorales, veremos con meridiana claridad que el sistema electoral tampoco coadyuva al fortalecimiento del federalismo, más bien, incide de manera negativa.

Al decir de HERNANDEZ (2018)¹⁸ todos estos factores, sumados a las cíclicas crisis económicas, "degradaron nuestra calidad institucional e impidieron la plena vigencia de la democracia deliberativa y de los principios republicanos y federales".

En el mismo sentido, al producirse la modificación en el sistema de representación en el Senado federal, desdibujó aún más la potestad de las Provincias dado que las legislaturas perdieron el rol decisorio al perder poder de instrucción a los Senadores. Al ampliarse la representación política (para garantizar la minoría) se fortaleció la decisión centralista de los partidos políticos con mayor representación electoral¹⁹

Por su parte, la Región Centro – subsistema del sistema federal -, con 55 legisladores nacionales (9 senadores y 46 diputados) si superara la incomprensible subordinación a los caprichos del poder central, con una fuerte presencia en los distintos ámbitos (universitario, productivos, culturales, sociales, etc.), podría constituirse en una herramienta idónea, en motor del cambio²⁰.

Otros tópicos que contribuyen a esta visión negativa son los textos constitucionales que permiten la reelección indefinida de gobernantes (tanto

¹⁸ HERNANDEZ. Ob cit. pág. 201.

¹⁹ Extremo desarrollado por los representantes de la Escuela de Derecho Público de Córdoba, Antonio María Hernández (op. Cit) y Guillermo Barrera Buteler en *Aspectos políticos del federalismo*.

²⁰ Abarca alrededor de 380 millones de km²; habitan en ella unas 7.500.000 personas; le corresponde más del 30% del producto bruto nacional; se ubica en el corazón del Mercosur. Cuenta con un puerto de mar (Rosario) a 420 km

en los cargos ejecutivos como legislativos locales y municipales); la centralidad de los partidos que tienden a la desaparición de las fuerzas políticas locales que representan las particularidades, justamente porque la espiral centralista pulveriza aquello que caracteriza de manera particular a los gobiernos locales.

En este aspecto, nos parece que hay que dar señales muy claras a la sociedad. No hay verdaderamente democracia sin partidos políticos²¹ que concurren a la formación de la voluntad política del pueblo y expresen las distintas corrientes de opinión.

Es claro, entonces, que se debe avanzar en reformas que lo dinamicen y fortalezcan. Desde tal óptica, la limitación que se propone²² pretende que los legisladores/gobernadores no pierdan, por un lado, anclaje con la realidad que desde el poder se ve muy desdibujada cuando la permanencia en tales funciones es muy prolongada y, por el otro, que aporten sus conocimientos y experiencias hacia el interior de los partidos políticos, permitiendo su renovación y el surgimiento de una nueva dirigencia.

Si el municipio es el espacio primario de aprendizaje democrático, la militancia y participación deberían iniciarse normalmente a ese nivel.

La experiencia acumulada y el profesionalismo de quienes han desempeñado funciones de responsabilidad encontrarían así en el partido, un ámbito de fecunda realización y retroalimentación.

A partir de la Reforma Constitucional, el Poder Legislativo debió haber activado la sanción de aquellas normas que hicieran efectivos los nuevos institutos creados. No en todos los casos ello ha sucedido, por tal razón, se atribuye a los legisladores - que son los representantes de todo el territorio, su población y las diferentes fuerzas políticas que lo componen – la

del Océano Atlántico y la posibilidad de llegar a través de los puertos de Valparaíso y Coquimbo al Pacífico (donde está el 42% del comercio mundial).

²¹ En el orden federal (art. 38) y Provincial (art.29) gozan de rango constitucional.

²² Art. 59, Const. Estados Unidos Mexicanos: “Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato...”; Art. 107, Const. De la Rep. de Costa Rica: “Los Diputados durarán en sus cargos cuatro años y no podrán ser reelectos en forma sucesiva”; Art. 69 Estatuto Org. de la Ciudad de Buenos Aires: “Los diputados duran cuatro años en sus funciones. Se renuevan en forma parcial cada dos años. Su fueran

mora o la omisión, atento el transcurso de 25 años, en el dictado de leyes que resultan imprescindibles para fortalecer el federalismo.²³

a) La ley de Coparticipación Federal (art. 75.2.) "...Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos. La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente, ni reglamentada y será aprobada por las provincias....".. Su dictado, permitirá no solo la distribución de los recursos con su remisión automática, sino contempla criterios objetivos de reparto, sobre la base de los principios de equidad, solidaridad y desarrollo equilibrado.

b) Organismo fiscal federal (75.2) "...Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determine la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la Ciudad de Buenos Aires en su composición..." y las previsiones de la Cláusula transitoria Sexta: "Un régimen de coparticipación conforme a lo dispuesto en art. 75.2 y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996; la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada; tampoco podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción

reelectos no pueden ser elegidos para un nuevo período sino con el intervalo de cuatro años". Filipinas también limita el número de reelecciones y hay proyectos, en la misma dirección, en la Provincia de Buenos Aires.

²³ Aspectos desarrollados con minuciosidad en HERNANDEZ Ob. Cit, pág. 125 y ss.

de esta reforma y en ambos casos hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación. La presente cláusula no afecta los reclamos administrativos o judiciales en trámite originados por diferencias por distribución de competencias, servicios, funciones o recursos entre la Nación y las provincias. (corresponde al art. 75 inc. 2).”

c) Adecuar el Presupuesto a lo dispuesto en (75.8.) contemplando los principios federales para el gasto público “...8. Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inc. 2 de este Artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la Administración Nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión.”

d) Auditoría General de la Nación (art. 85) “...Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente de organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso. Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la Administración Pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos...”.

e) Delegación Legislativa (art. 76) ...”Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca. La caducidad resultante del transcurso del plazo previsto en el párrafo anterior no importará revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa.” Un Estado que posee profusión legislativa, se mantiene en el categoría de la anomia. A pesar de llevar más de 35 años de democracia, el Poder Legislativo no se ha

asumido con la madurez y responsabilidad que le compete y mantiene la delegación de facultades en el Poder Ejecutivo y prorroga sine die la legislación de emergencia.

f) Ciudad Autónoma de Bs. As. (art. 129) "...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." No se ha terminado de realizar el traspaso de la mal llamada Justicia Nacional (los jueces que tienen a su cargo las materias del derecho común, 75.12) haciendo cargar sobre los hombros de toda la República sus remuneraciones y los procesos de designación y remoción por el Consejo de la Magistratura y Jurado de Enjuiciamiento.

3.- La morosidad judicial:

Compartiendo el criterio sustentado por HERNANDEZ (2018)²⁴ las decisiones del Máximo Tribunal han sido en general de corte centralista y en perjuicio de las Provincias. Situación que se revierte no solo con el retorno de la democracia en 1983 sino fundamentalmente con la reforma constitucional de 1994.

No obstante ello, merece resaltar que con antelación, fue señero el voto en disidencia del Dr. Pedro J Frías en el caso "YPF c. Provincia de Mendoza" que sirvió de antecedente para el art. 124 (último párrafo) "...Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio".

La modificación en el art. 75.30²⁵ al adecuar las disposiciones legislativas en materia de establecimientos de utilidad pública y la posibilidad de reconocer el poder de policía y de imposición de tributos a los gobiernos

²⁴ Ob. Cit. Pág. 167

²⁵ "Ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la Capital de la Nación y dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines."

locales o municipales, fue el resultado de un largo derrotero de la jurisprudencia nacional²⁶.

En el mismo sentido, se han dictado fallos ratificando las autonomías provinciales y locales (“Zavalía” 327:3852) y municipales (“Rivademar” 312:326; “Ponce” 328;175; “Intendente Municipal Capital c. Pcia. de La Rioja” 337;1236, Shi-Jinchui c. Municipalidad de Arroyito y Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c. Estado Nacional de 2021), fundamentalmente los casos en los que se debatía la coparticipación en las Provincias de Santa Fe, San Luis y Córdoba del año 2015.

Pero interesa mostrar que el Poder Judicial, con su particular procedimiento formal, no ha estado a la altura de las circunstancias en las causas de corrupción (por su extensa duración y dilación) y por no consolidarse como un poder independiente de las presiones de los gobiernos de turno, lo que genera un malestar social en una comunidad que ve en este poder un apego al excesivo rigorismo formal antes que en la solución definitiva de largos procesos.

Todo ello conlleva necesariamente al descrédito al no hacerse efectivos el principio de igualdad ante la ley, la responsabilidad de los funcionarios públicos, la transparencia y publicidad de la función pública y, en definitiva, la independencia del propio órgano.

III.- Necesidad de reforma constitucional para la Provincia de Santa Fe:²⁷

La Provincia desde hace al menos unos 15 años viene transitando - con la intencionalidad de diferentes gobernadores y legisladores - el intrincado camino para una necesaria reforma constitucional. No obstante ello, las mezquindades políticas – a las que ya se ha hecho referencia con antelación – impiden que el señero texto de 1962 alumbre los nuevos horizontes que el Siglo XXI demanda a una sociedad creciente y pujante,

²⁶ Ver MANILI, Pablo. *Establecimientos de Utilidad Nacional*. Edit. Astrea. 2019.

²⁷ Las propuestas que aquí se desarrollan fueron vertidas por la suscripta en el Documento requerido a Profesores de Derecho Constitucional y Derecho Público Provincial en el marco de las consultas a la ciudadanía durante el Gobierno del Ing. Miguel Lifschitz.

que se desarrolla en un vasto territorio con diversidad económica, cultural y poblacional

En el marco acotado a los tópicos en que prevalezcan los consensos de las diferentes fuerzas políticas que conformen la Legislatura, deberían abordarse, como mínimo, los siguientes aspectos:

1. La adecuación de normas o institutos que presentan omisiones, claros desacoples o contrarían directamente la Constitución Federal (arts. 3, 9, 13, 17, 55.1, 88, 98 etc.)²⁸

Además, deberían consagrarse las normas que:

- ✓ Garanticen los derechos emergentes de tratados internacionales
- ✓ Aseguren la protección al ambiente, la calidad de vida y la preservación de los recursos naturales
- ✓ Garanticen la propiedad comunitaria de las tierras en consonancia con las disposiciones del art. 75.17 de la Constitución Nacional y el Código Civil
- ✓ En lo atinente a la Reforma Constitucional: Garantizar la proporcionalidad en la elección de convencionales y posibilitar la reforma total o parcial del texto, total o parcial de un artículo o inciso.

2. Declaraciones, Derechos y garantías:

La reforma constitucional de 1994, al incorporar los Nuevos derechos y garantías, Capítulo II (arts. 36 al 43 inclusive) y otorgar jerarquía constitucional a los tratados y convenciones sobre derechos humanos, ha maximizado la Carta de Derechos y Garantías que tiene vigencia en todo el territorio nacional, con la particularidad que cualquier innovación que se diera en el ámbito supranacional sería susceptible de ser incorporada por el

²⁸ Art. 3: Adecuar el texto al mandato federal, omitiendo la confesionalidad, garantizando un amplio ejercicio de las libertades individuales, entre las que el culto – como profesión de fe, no es más que una expresión de aquellas.

Art. 4: garantizar la posibilidad de un gobierno que desarrolle sus funciones de proximidad en la vasta extensión territorial, conspira con una cláusula de residencia que responde a otras épocas históricas.

Art. 17: ampliar la acción de amparo contra actos de particulares y agregar otras herramientas o mecanismos de garantía procesales

procedimiento previsto en el art. 75.22, último párrafo y, de hecho, así ha ocurrido²⁹, con lo que debe concluirse que el constituyente no instituyó un sistema cerrado, taxativo, sino dinámico, abierto a nuevas situaciones. Puede decirse que en la materia fijó un piso, no un techo.

Las primeras Constituciones provinciales, sancionadas según los lineamientos del art. 5 de la Ley Suprema Federal, se limitaban a reconocer para sus habitantes los mismos derechos y garantías que la Constitución Nacional consagrada en su primera parte³⁰.

Por lo demás, la Carta vigente en la Provincia, ya en el preámbulo manda "...asegurar los derechos fundamentales del hombre...", reconociendo en el art.7 "...a la persona humana su eminente dignidad..." y la obligación del poder público de respetarla y protegerla.

Parece claro, entonces, que resulta innecesario reiterar contenidos ya consagrados en la CN para todos los habitantes, (en lenguaje informático, una especie de copia de resguardo o backup) máxime que hoy, a diferencia de épocas pasadas, la Carta de Derechos ha sido reforzada y puede, como se indicara, ser ampliada, ratificando la posición sostenida en lo atinente a la presunción de operatividad de los Derechos y Libertades fundamentales consagrados constitucionalmente.

Si podrían incluirse nuevos institutos a nivel típicamente provincial, enriqueciendo el plexo de derechos y garantías fundamentales con normas claras que tornen eficaces la defensa y tutela de los derechos (hábeas data, audiencias públicas, amparo ambiental, etc.)

2.1. Usuarios y consumidores:

- ✓ Protección;
- ✓ Amplio acceso a la información;
- ✓ Marco regulatorio servicios públicos;
- ✓ Audiencias Públicas;

²⁹ Así, por ejemplo, la ley 24.820/97, otorgó jerarquía constitucional a la Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas. La ley 25.778/2003, hizo lo propio respecto de la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad.

³⁰ La Constitución de Santa Fe de 1856 establecía en su art. 5: "La Provincia de Santa Fe declara parte de su derecho público, y sus habitantes quedan sujetos a los deberes y disfrutan de los derechos y garantías que la Constitución Nacional establece...".

- ✓ Educación.

2.2. Ambiente:

La Constitución Nacional advierte –con criterio que se comparte- que el cuidado del ambiente es responsabilidad prioritaria de la autoridad local que tiene jurisdicción sobre él de donde, la regla de jurisdicción es, en principio, local (provincial o municipal). El daño resultante, sin embargo, puede exceder –y de hecho ocurre- tal ámbito, consecuentemente la potestad de fijar los presupuestos mínimos de protección, corresponde al Estado Federal; no alterando la ejecución y aplicación las jurisdicciones locales. Claro ejemplo de federalismo cooperativo y solidario.³¹

La Carta Constitucional Provincial debe garantizar:

- ✓ Crecimiento con sustentabilidad ambiental;
- ✓ Determinación previa y obligatoria del impacto ambiental

para todo emprendimiento público o privado que pudiere causar efectos relevantes en el ambiente.

3. Régimen Electoral:

Resulta imprescindible regular la jurisdicción judicial electoral especializada, dejando a criterio del legislador ordinario su inclusión en la Ley Orgánica de Tribunales se propone establecer un tribunal electoral con competencia única especializada cuyas decisiones sean apelables ante la Corte Suprema de la Provincia, garantizando la independencia del Poder Ejecutivo.

- ✓ Garantizar la intransferibilidad del sufragio y la proporcionalidad en los sistemas electorales.
- ✓ Garantizar la representación plural en todas las instancias electivas
- ✓ Adecuar la edad del elector al orden federal.

4. Régimen político:

³¹ Ver en tal sentido el comentario al artículo 6 incluido en ESAIN JOSÉ ALBERTO, *Ley general del ambiente 25675, comentada, concordada*, Hamurabi, Buenos Aires, 2019 (en prensa).

La controversia se plantea en los Estados Federales en relación a la conformación de los Poderes Legislativos provinciales o estadales. Si bien hubo varios proyectos para implementar el sistema unicameral, hasta el momento no han tenido suficiente cabida en los ámbitos de discusión.³²

Originariamente, la Constitución santafesina de 1856, establecía que el Poder Legislativo residía en una Asamblea compuesta de 16 Diputados³³.

Similar solución prescribían las constituciones de Córdoba de 1855: Una Asamblea de 25 Diputados y la de Entre Ríos de 1860: un representante cada 5.000 habitantes.³⁴

En nuestra Provincia, la reforma de 1872 establece el sistema bicameral, precisando que el Poder Legislativo será ejercido por una Asamblea compuesta de Cámaras, una de Senadores y otra de Diputados (art. 40). Crea un Senado con dos representantes por cada Departamento (art. 46), presidido por un Vicegobernador que también incorpora la reforma, arts. 80 y 50.

Los argumentos a favor de una u otra posición han sido desarrollados extensamente, reiteremos solamente que en el caso de la Provincia de Santa Fe la representación uninominal por Departamentos en la composición del Senado no puede considerarse una respuesta satisfactoria para resolver los graves problemas de toda índole que afectan, vg., a su centro-norte³⁵.

- ✓ Garantizar los principios de eficiencia y celeridad en el proceso de formación y sanción de leyes
- ✓ Propiciar la conformación de la Cámara de Diputados sobre la base de la representación proporcional política, poblacional y territorial.
- ✓ Unificar la edad para ser electo diputado o senador
- ✓ Ampliar el periodo de sesiones ordinarias desde el 1° de marzo al 30 de Noviembre

³² Durante la gobernación del Dr. Hermes Binner fue cuando adquirió con mayor fuerza la idea de organizar un sistema legislativo unicameral.

³³ El art. 12 disponía que la elección de los mismos sería directa y en la proporción siguiente: "... por la Capital, seis; por el Departamento del Rosario, seis; por el de San Jerónimo, dos; y por el de San José, dos".

³⁴ A excepción de Bs.As. que adoptó un sistema bicameral, las restantes 13 provincias históricas se pronunciaron por un poder legislativo unicameral.

✓ Adecuar el texto del art. 51 a la ley nacional 25320
(limitación de arresto)

5. Reelección; Cumplimiento del mandato:

✓ Limitar la reelección sucesiva para cargos legislativos a un período (sin restricción en el caso que sea discontinuado por el tiempo de un mandato);

✓ Limitar la reelección de los mandatos de legisladores a tres períodos alternados o consecutivos.

✓ Limitar la elección sucesiva, o no, a dos veces para ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo.

✓ Prohibición de postularse para más de un cargo electivo en una misma elección;

✓ Prohibición de postularse, encontrándose en ejercicio de un cargo electivo, cuando no se ha cumplido como mínimo el 50% del mandato.

✓ Reelección de la fórmula (gobernador y vice) por un período y por una única vez, de modo que no exceda de 8 años.

✓ Incorporar cláusula transitoria que no se computa para el mandato del gobernador de turno y que no pueden suplantarse en las funciones dentro de la fórmula)

✓ Incluir al vice gobernador como sujeto pasible de remoción por el procedimiento de juicio político

6. Poder Judicial:

Ha habido descuido en la formulación constitucional del Poder Judicial, desatendiendo su rol institucional y, en particular, el de la Corte Suprema de Justicia de la Provincia como verdadero tribunal de garantías constitucionales.

Corresponde que el máximo Tribunal de la Provincia asuma plenamente la función de intérprete final de la Constitución y la defensa de las garantías y los derechos subjetivos públicos y privados.

³⁵ En particular, el denominado norte profundo, como gustan mentarlo los defensores del Senado.

➤ Conflictos interjurisdiccionales: Incorporación de la denominada competencia de arbitraje (resolución de conflictos entre la Provincia y Municipios y/o Comunas; Municipios y/o Comunas entre sí) y de Consulta (constitucionalidad de normas sancionadas por la Legislatura. antes de disponer su promulgación).

➤ Designación - Remoción de los jueces de los tribunales inferiores: Selección de postulante a través de un Consejo de Magistratura, con jerarquía constitucional, con representación Académica, de jueces y abogados.

➤ Remoción: Jurado de Enjuiciamiento: Integrado por jueces, abogados y legisladores.

✓ Modificar la composición de la Corte Suprema de Justicia sin incorporar al Procurador General, indicar que la misma debe ser impar; restringiendo su competencia a intérprete final de la Constitución y tribunal garante de derechos.

✓ La designación de los miembros de los Tribunales Inferiores se efectuará por un Concejo de la Magistratura con rango constitucional de representación plural de los estamentos interesados (Academia, Colegios Profesionales y de Magistrados) garantizando la celeridad y eficacia en el proceso de selección.

✓ Los magistrados y funcionarios cesan en sus cargos al cumplir 70 años de edad.

7. Herramientas de Control:

Tiene por objetivo asegurar - en el grado que los factores sociales y humanos hagan posible,- su limitación. Su ejercicio corresponde a los jueces, Ministerio Público, minorías legislativas, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo (que debería incorporarse al texto constitucional) y Fiscalía de Investigaciones Administrativas, en los ámbitos que le son propios.

Hay, además, otros controles que anidan en el seno de la sociedad antes que en los mecanismos del aparato estatal: básicamente el control que

nace del pluralismo, que se ejerce a través de la crítica. La posibilidad real y legal de “crítica” es un elemento que hace a la supervivencia misma del sistema democrático

- ✓ Defensor del Pueblo garantizar legitimidad procesal activa y la representación territorial a través de convenios con municipios y comunas.

- ✓ Juicio Político: incorporar al vicegobernador, al Defensor del Pueblo y a los máximos representantes del Ministerio Público (Procurador y Defensor General)

- ✓ Garantizar los procesos de audiencias públicas para la selección de Magistrados y Funcionarios que encabezan los órganos de control

7.1. Ministerio Público:

Se ha pensado en un Ministerio Público bicéfalo, con atribuciones que específicas de defensa de la legalidad y los intereses generales de la sociedad en coordinación con las demás autoridades de la Provincia, similar al modelo creado por el art. 120 y reglamentado por la 24.946.

Motivado por la decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación la causa “Fratlicelli”³⁶ la Legislatura sanciona las leyes 13.013 del Ministerio Público de la Acusación y 13.014 del Servicio Público de la Defensa para dar respuesta al principio del doble conforme dispuesto por el Pacto de San José de Costa Rica. Se crean estos órganos para la materia penal atento la imposibilidad de modificar la Constitución Provincial que dispone en su artículo ARTICULO 84: “*La Corte Suprema de Justicia se compone de cinco ministros como mínimo y de un procurador general....*”.

La propuesta es que el órgano esté conformado por dos ramas: el Ministerio Público Fiscal (cuya cabeza es el *Procurador General de la Provincia*, que actúa ante la Corte Suprema y demás *Fiscales* de todas las

³⁶ En el año 2000 la hija del Juez de Rufino, Carlos Fraticelli, aparece muerta en el domicilio de la familia, sus padres son acusados del asesinato y condenados, en el año 2006 la CSJN devuelve la causa a los tribunales locales por graves irregularidades fundadas en la omisión del debido proceso. Continúan las apelaciones hasta el año 2016 en el que finalmente la CSJN confirma la absolución de los acusados.

instancias) y el Ministerio Público de la Defensa (que comprende a los *Defensores de Pobres y Ausentes* de todas las instancias y cuyo vértice se ubica el *Defensor General de la Provincia*), se trata de una función del Estado que se agrega a la tríada clásica, no viéndose comprometido ningún valor republicano en su incorporación.

El Ministerio Público no representa al Estado o fisco, sino a la sociedad, a la comunidad en su conjunto, en su misión de velar por los intereses generales y el orden público constitucional (denunciando los actos y normas que se opongan a la Constitución), es decir, la legalidad en el sentido más amplio, habiéndosele asignado a los *fiscales* el deber de ejercer la acción penal, ello garantiza el principio constitucional de la *inviolabilidad de la defensa* al separar claramente las funciones de acusar y juzgar³⁷.

Si bien es cierto que el Ministerio Público se desempeña en la órbita del Poder Judicial –sirviendo a la función jurisdiccional- aparece un amplio campo de atribuciones, funciones y actuación específicas en el ámbito del control que le son propias y que en las democracias modernas, cobran destacada importancia. Con una mayor especificidad, independencia y, es de esperar, mejores resultados.

Las designaciones deberían concretarse mediante concursos públicos quedando excluidos de tal sistema el Procurador General de la Provincia y el Defensor General de la Provincia, cuya designación corresponde al P.E. con acuerdo de la Asamblea Legislativa, la que deberá prestarse con una mayoría calificada.

El poder disciplinario y los mecanismos de remoción estarán a cargo de un Tribunal de Enjuiciamiento.

El Procurador General y Defensor General de la Provincia –como verdaderas cabezas de poder- sólo podrán ser removidos por las causales y mediante el procedimiento del juicio político. En teoría, al menos, tal metodología debería permitir dinamizar su funcionamiento, modernizándolo

³⁷ La policía judicial que debería implementarse coadyuvará en su tarea al Ministerio Público (véase artículos 126 Constitución Española y 109 Constitución Italiana).

técnicamente, requiriendo de sus integrantes idoneidad ética, jurídica y sentido común.

Se garantizarán *inmunidades funcionales y la intangibilidad de las remuneraciones de sus miembros*. Es indudable que los procedimientos de designación, destitución, inmunidades e intangibilidad salarial se conectan indisolublemente entre sí.

El Ministerio Público ejercerá sus funciones con unidad de actuación, sin sujeción a instrucciones o directivas emanadas de órgano ajeno a su estructura, es decir, que no está subordinado a otros controles que los propios del sistema republicano. Interiormente, la unidad de actuación se impone a los miembros inferiores sin perjuicio de la autonomía que corresponda de resultas de la especificidad de las funciones, puesto que hace a la idea de unidad que caracteriza normalmente su actuación.

7.2. Tribunal de Cuentas:

En materia de control hacendal, correspondería determinar las calidades exigidas a los vocales, estableciéndose la integración profesional mixta (abogados y contadores públicos nacionales), como así también el sistema de designación y remoción, cuyo presidente debería ser designado a propuesta del Partido Político que represente a la primera minoría en la legislatura.

8. Autonomía Municipal; regiones interurbanas, micro regiones, gobernanza multinevel:

La problemática municipal es trascendente. Es - debería ser - el ámbito primario de desarrollo de la vida cívica de construcción de ciudadanía, de una verdadera democracia de proximidad.

El municipio actual no es un mero prestador de servicios. Su rol ha variado y su accionar abarca aspectos no considerados en circunstancias pretéritas. Las transformaciones producidas a nivel planetario abren un

importante espacio para la participación de las ciudades en la vida política, cultural y económica.³⁸

Requiere contar con recursos y obtenerlos por propio derecho. Sin recursos suficientes no ha posibilidad de efectiva autonomía.

La Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana³⁹ en su art. 2 precisa: “El concepto de autonomía local debe superar los planos teóricos y el universo de las grandes declaraciones para materializarse en una realidad permanente y auténtica que, además de constar en los textos fundamentales de cada país, sea reconocido como un principio inalterable, como deber de los gobiernos y derecho de los ciudadanos”.

El art. 123 CN fija una especie de status autonómico; la provincia determina los alcances y contenidos de los aspectos institucionales, políticos, económico-financieros y administrativos en función de realidades que son diferentes, respetando su cultura e idiosincrasia 16⁴⁰.

No es la misma la realidad, complejidad, posibilidades y hasta el tamaño -y no puede aplicarse idéntica normativa- del municipio, vg. de Rosario (más de 1.000.000 de habitantes) que del de Recreo, elevado a tal categoría, con poco más de 10.000 habitantes. En tal orden de ideas, los municipios de más de 200.000/ 250.000 habitantes se darán su propia Carta. Para los municipios no estatutarios, la ley podrá establecer regímenes de gobierno diversos.

³⁸ La Ciudad de Santa Fe, durante el periodo 007/2019 ha demostrado haber afrontado ininidad de objetivos en la planificación estratégica de sus políticas públicas que van desde la promoción y prevención de la **salud**, la creación de 18 **jardines municipales** para la primera infancia, 3 **escuelas de trabajo** en edificios NIDO – en conjunto con Nación – para la formación en el primer empleo para los jóvenes, articulación con organismos provinciales en materia de **seguridad** (con entrega de botones de pánico a víctimas de **violencia de género**, una política de acceso a la vivienda que tenga a las mujeres y familias en situación de vulnerabilidad como prioridad, la creación de la **Agencia de Cooperación, Inversión y Comercio Exterior** que desarrolla en estos días la 7^o edición de la Semana COMEX, dado que el Municipio advirtió que el 80% de las exportaciones de las empresas locales están dirigidas a Sudamérica, principalmente a países limítrofes, se dedica gran parte del trabajo a ese ámbito y desde el gobierno local se realiza inteligencia comercial, desarrollando el programa Primeras Exportaciones, ferias y ediciones comerciales y la misión inversa. Asimismo se revitalizó el sistema del circunvalar ferroviario en el marco de los acuerdos con la empresa Belgrano Cargas favoreciendo a la región, a través de la intervención del Ente Coordinador de Áreas Metropolitanas (ECAM) y la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE).

³⁹ Dada en Caracas el 22/11/1992, consta de un preámbulo y once artículos. En tal ocasión se afirmó que “Los Municipios constituyen una sociedad natural, formada por cuerpos vivos, anteriores a la voluntad del Estado, cuya existencia se reconoce en nuestros días como institución política social de participación popular, democrática y autónoma”.

⁴⁰ En el preámbulo debería hacerse una referencia expresa a la autonomía municipal.

En los distintos supuestos correspondería conferir la potestad de crear micro regiones para desarrollar materias de competencia propia o, en su caso delegarlas, tanto a nivel intermunicipal como supramunicipal.

- ✓ Consagrar la autonomía municipal para aquellas ciudades que posean más de 200.000 habitantes y mantener la determinación de categorías a la ley.

- ✓ Unificar el mandato de los Presidentes Comunales en 4 Años.

- ✓ Limitar la reelección a tres mandatos para los concejales, miembros de Comisiones, Intendentes y Presidentes Comunales

- ✓ Prever mecanismos de participación ciudadana en temas trascendentales para la vida de la Comunidad

En tanto, Santa Fe ha dado un impulso a las áreas metropolitanas con la creación del ECAM⁴¹, este organismo tiene por objeto gestionar el desarrollo conjunto de los gobiernos locales que lo conforman; buscar el bienestar social y cultural con base en el ordenamiento territorial, el compromiso con el ambiente, los recursos naturales y la reducción de las desigualdades; y trabajar por el mejoramiento de la calidad de vida de toda la población metropolitana. Para la consecución de tales fines, el ECAM se constituirá como un ámbito permanente de planificación, estudio, promoción y gestión de políticas públicas, proyectos y emprendimientos compartidos a escala metropolitana, el cual tendrá los siguientes fines específicos: a) Favorecer el proceso de integración del Área Metropolitana Santa Fe. b) Aportar a la solución consensuada y corresponsable de las problemáticas metropolitanas. c) Impulsar la planificación coordinada entre los distintos municipios y comunas que lo integran. d) Implementar sistemas de información compartidos entre las partes que conforman el Área

⁴¹ El ECAM se encuentra constituido por los Municipios y Comunas signatarios del Convenio suscripto en 15 de septiembre del año 2016, que a continuación se detallan: Santa Fe de la Vera Cruz, Santo Tomé, San José del Rincón, Esperanza, Recreo, Laguna Paiva, Monte Vera, Arroyo Aguiar, Arroyo Leyes, Cabal, Campo Andino, Candiotti, Emilia, Llambi Campbell, Nelson, Sauce Viejo, San Agustín, Franck, Cayastacito, Santa Rosa de Calchines, Empalme San Carlos, Colonia San José; y todos aquellos que en el futuro opten por integrarse al Ente. Asimismo, conforme lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley Nº 15.532, forma parte de este organismo el gobierno de la Provincia de Santa Fe

Metropolitana Santa Fe. e) Coordinar el ejercicio del poder de policía entre los diferentes municipios y comunas.

9. Institutos de la democracia directa:

Incorporar a la Carta Constitucional mecanismos de participación popular y de democracia semi directa para que la ciudadanía pueda proponer, decidir medidas concretas y controlar a los gobernantes⁴².

4.- La función de los operadores del Derecho:

En este aspecto, como docentes, profesores universitarios primero y luego, además, operadores del Derecho, como legisladores, funcionarios judiciales, funcionarios públicos en general, asesores en cualquiera de las funciones de los gobiernos locales, provinciales o nacionales, es indudable que debemos reforzar nuestro compromiso de enseñanza, difusión y promoción de un federalismo de concertación, cooperativo o de coordinación que implique sustancialmente revertir los aspectos negativos reseñados en este panel.

No caben dudas que se debe concentrar el mayor esfuerzo en que el Federalismo se cimente como un estilo de vida, pero como toda práctica social, requiere de acciones concretas y sostenidas para hacerlo posible.

Con el Norte en las premisas que propusiera el Prof. Antonio María Hernández (h) - “20 propuestas para fortalecer el federalismo argentino” -

convencidos que la Reforma de 1994 se planteó la descentralización del poder como modo de fortalecer al federalismo, sin perder preponderancia, “se trata de pensar globalmente pero actuar localmente”, a cada uno de nosotros toca esta insigne tarea. Asumamos el deber, el compromiso y la responsabilidad de formar profesionales consustanciados con estos principios, que hagan realidad los ideales de nuestros maestros impulsores de las escuelas de Derecho Público de las Provincias Argentinas bajo el lema de un Federalismo de concertación, participativo, fundado en el diálogo proficuo, en la buena fe que favorezca la gobernanza multinivel.



Instituto
de Estudios
Constitucionales

Columnas de opinión



SANTA FE, 14 de Junio de 2021

⁴² Art. 154/156 Ley 2439 (Comunas), prevé la revocación de mandato.