

**Lecciones de
Derecho constitucional**

Teoría de la Constitución
y Organización del Estado

Tomo II

El Estado constitucional argentino

Alfonso Santiago

Colaboradores

María Verónica Nolazco

Pilar Basilici

Bernardo Braunstein



UNIVERSIDAD AUSTRAL
EDICIONES

AUTOR

- **Santiago, Alfonso.** Doctor en Derecho (UBA). Profesor titular de “Derecho Constitucional” y director de la Escuela de Gobierno de la Universidad Austral. Miembro titular de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, y director de su Instituto de Derecho Constitucional. Miembro correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España.

COLABORADORES

- **Nolazco, María Verónica.** Abogada (Diploma de Honor) por la Pontificia Universidad Católica Argentina. Bachiller en Leyes (LL.B.) por la Universidad de Londres. Magíster en Derecho, LL.M. (Diploma de Honor) por la Universidad Austral. Profesora e investigadora de Derecho Constitucional en la Universidad Austral. Coordinadora académica de la Maestría en Derecho (LL.M.) y del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Austral.
- **Basilici, María del Pilar.** Abogada por la Universidad Nacional de La Plata (premio Joaquín V. González). Especialista en Abogacía del Estado por la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado. Magíster en Derecho (LL.M) con orientación en Derecho Constitucional por la Universidad Austral. Ha realizado otros cursos de posgrado en la UNLP, en la UBA y en la Universidad Austral. Profesora de “Derecho Constitucional” en el grado de la Facultad de Derecho de la UNLP.
- **Braunstein, Bernardo.** Estudiante de la carrera de Abogacía de la Universidad Austral. Ayudante de cátedra de las materias “Derecho Romano e Instituciones Contemporáneas” y “Derecho Constitucional I - Teoría de la Constitución y Organización del Estado”.

Resumen. En esta obra se comparten algunas de las ideas fundamentales del Derecho constitucional argentino a partir de las clases que imparte el profesor Alfonso Santiago para los alumnos de grado y posgrado en la Universidad Austral.

En este segundo tomo, se estudian los distintos elementos que componen el complejo sistema político argentino y su interacción permanente: Estado, Gobierno, Administración Pública, sociedad o población, espacio o territorio, y ordenamiento jurídico. A su vez, se analiza la conformación interna del sistema federal argentino y los distintos tipos de relación que existen en un Estado federal. Además, se aborda el origen y el desarrollo histórico e institucional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el régimen constitucional de los municipios. También se estudia el Derecho constitucional internacional, es decir, el modo en el que el Estado argentino se articula y relaciona en el orden internacional y las diversas clases de tratados previstos en nuestra Constitución. A su vez, se examinan el fenómeno religioso, en su dimensión tanto personal como colectiva, las relaciones Iglesia-Estado en el sistema constitucional argentino y el modelo de la laicidad positiva. También se exponen aquí los sistemas electorales y el sistema de intermediación política, la naturaleza y las características del sufragio, los distintos sistemas electorales, el régimen de los partidos políticos y los mecanismos de democracia semidirecta. Por último, se estudia el sistema económico-financiero argentino: historia, evolución y actuales desafíos.

Palabras clave. Administración pública, Constitución, Constitución de la Nación Argentina, Derecho constitucional, Estado argentino, federalismo, forma de gobierno, fuentes del Derecho constitucional, intermediación política, Ministerio Público, Poder Constituyente, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Poder Legislativo, poderes de emergencia, relaciones Iglesia-Estado, sistema económico-financiero, sistema político argentino, sistemas electorales, supremacía y control constitucional

Índice

Tabla de siglas y abreviaturas	21
Prólogo al Tomo I	25
Prólogo al Tomo II	31
Segunda parte	
El Estado constitucional argentino	35
Capítulo VI	
El sistema político argentino	37
6.1. Los elementos constitutivos del sistema político y su tratamiento constitucional	38
6.2. El Estado. Concepto	40
6.2.1. La soberanía estatal: noción actual, problemática de la globalización e interdependencia	42
6.2.2. Forma de Estado y forma de gobierno. Diferenciación	44
6.2.3. El poder estatal	48
6.2.4. El Estado constitucional, convencional, democrático, social, subsidiario y personalista de derecho	51
6.2.5. Los fines del Estado y los bienes que debe asegurar. Los fines del Preámbulo. El bien común político como finalidad última del Estado	52
6.2.6. La formación del Estado argentino. Etapas históricas	55

6.2.6.1. La etapa preconstitucional	56
6.2.6.2. La etapa constitucional	57
6.2.7. La protección del orden constitucional (art. 36, CN, y Ley 23.077)	61
6.3. El gobierno	66
6.4. La Administración Pública: origen y desarrollo histórico. Su actual importancia. Administración centralizada y descentralizada. Los servicios públicos	67
6.5. La sociedad o población	70
6.5.1. La persona humana: su dignidad y estatus constitucional	71
6.5.2. Los sectores y clases sociales. La distribución geográfica, por edades, por actividades, por nivel educativo, etc.: su incidencia política	72
6.5.3. Los grupos sociales	72
6.5.4. La ciudadanía y la nacionalidad	77
6.5.5. El electorado: su significación política y constitucional. Su integración. Funciones asignadas	86
6.6. El espacio o territorio	87
6.6.1. El territorio nacional: sus límites y defensa	89
6.6.2. El territorio provincial: principios que lo regulan, fijación de sus límites, propiedad de los recursos naturales	91
6.6.3. La Capital Federal y los lugares adquiridos por la Nación	93
6.6.3.1. La Capital Federal (arts. 3; 75, inc. 31; y 129)	93
6.6.3.2. Los lugares adquiridos por la nación en los territorios de las provincias (art. 75, inc. 30)	93
6.6.4. Espacios fluviales, lacustres, insulares, marítimos y aéreos	94
6.6.5. Las Islas Malvinas e Islas del Atlántico Sur (Disposición transitoria primera)	95
6.6.6. La problemática ambiental: su significación política, jurídica y económica (art. 41)	96
6.7. El ordenamiento jurídico	97
Anexo. Datos de la República Argentina	99

Capítulo VII	
Federalismo	115
7.1. Federalismo: concepto y origen histórico	115
7.1.1. El origen histórico del federalismo norteamericano	118
7.1.2. Origen histórico del federalismo argentino	120
7.2. Comparación del federalismo con otras formas políticas: confederación y unitarismo	123
7.3. La dinámica del federalismo: auge del centralismo, desigualdad regional, el federalismo concertado: situación actual y perspectivas	125
7.4. Las provincias: su naturaleza política. Autonomía (arts. 5 y 123) y autocefalía (art. 122)	127
7.5. Las relaciones entre el Estado federal y las provincias, y las relaciones de las provincias entre sí	129
7.5.1. Relaciones de participación	129
7.5.2. Relaciones de coordinación. Los criterios de distribución de competencias (art. 121)	131
7.5.2.1. Facultades propias y exclusivas del gobierno federal	133
7.5.2.2. Facultades propias y exclusivas de las provincias	133
7.5.2.3. Facultades concurrentes	134
7.5.2.4. Facultades compartidas	135
7.5.2.5. Facultades complementarias	136
7.5.2.6. Facultades excepcionales	137
7.5.2.7. Facultades prohibidas	138
7.5.3. Relaciones de subordinación	139
7.5.3.1. Poder constituyente provincial (arts. 5 y 123)	139
7.5.3.2. Supremacía del Derecho federal (art. 31)	140
7.5.3.3. Intervención federal (art. 6)	141
7.5.3.4. Límites interprovinciales (art. 75, inc. 15)	144
7.5.3.5. Conflictos interprovinciales (art. 127)	145
7.5.3.6. Firma de tratados interprovinciales (art. 125) e internacionales (art. 124)	146

7.5.3.7. Gobernadores como agentes naturales (art. 128)	147
7.5.4. Relaciones de igualdad y cooperación de las provincias entre sí	148
7.5.4.1. Fe de los actos públicos y procedimientos judiciales (art. 7)	148
7.5.4.2. Derechos de los vecinos de una provincia en las otras (art. 8)	149
7.5.4.3. Extradición recíproca de criminales (art. 8)	149
7.5.4.4. Tránsito y circulación (arts. 9, 10 y 11). Constitucionalidad del peaje	150
7.5.4.5. Tratados interprovinciales (art. 125) e interjurisdiccionales: el Derecho intrafederal	151
7.5.4.6. Creación de regiones (art. 124): naturaleza, fines y organización	152
7.5.5. Otras relaciones	154
7.5.5.1. Garantía de las autonomías provinciales (art. 5 y 6). Principio de no intervención (art. 122)	154
7.5.5.2. Subsidios del Tesoro Federal (art. 75, inc. 9)	155
7.5.5.3. Jurisdicción federal de las aguas fluviales interprovinciales	156
7.5.5.4. Dominio y jurisdicción de los recursos naturales (art. 124) y de las fuentes de energía	158
7.5.5.5. Mar territorial: Ley 23.968	159
7.6. La Capital Federal y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 129): origen y desarrollo histórico e institucional	160
7.7. Régimen municipal: su naturaleza política y los lineamientos constitucionales (arts. 5 y 123)	164
7.7.1. Origen y evolución histórica	165
7.7.2. El municipio en el Derecho público provincial. Las potestades municipales	166

Capítulo VIII	
El Derecho constitucional internacional	169
8.1. El Derecho constitucional internacional: el Estado argentino y sus relaciones internacionales	169
8.2. Las fuentes del Derecho internacional y su jerarquía	171
8.3. La formación de los tratados internacionales: las distintas etapas y los órganos que intervienen. La publicación de los tratados internacionales (Ley 24.080)	179
8.4. Los distintos tipos de tratados internacionales que regula la Constitución nacional y su régimen jurídico	185
8.4.1. Tratados sobre derechos humanos con jerarquía constitucional (art. 75, inc. 22, párr. 2, CN)	186
8.4.2. Tratados sobre derechos humanos que pueden adquirir jerarquía constitucional por decisión del Congreso (art. 75, inc. 22, párr. 3)	191
8.4.3. Tratados ordinarios (art. 75, inc. 22, párr. 1)	193
8.4.4. Tratados de integración con Estados latinoamericanos (art. 75, inc. 24)	195
8.4.5. Tratados de integración con otros Estados (art. 75, inc. 24, párr. 2 <i>in fine</i>)	197
8.4.6. Tratados autorizados a las provincias (art. 124)	198
8.4.7. Acuerdos ejecutivos: concepto, legitimidad constitucional y jerarquía normativa	199
8.5. Relaciones entre Derecho interno y Derecho internacional: monismo, dualismo y pluralismo jurídico	201
8.6. La articulación entre el ordenamiento jurídico argentino y el SIDH	205
8.6.1. Pautas y criterios generales de articulación entre ambos sistemas	208
8.6.2. Los puentes que interconectan ambos sistemas	213

Capítulo IX	
Relaciones Iglesia-Estado	237
9.1. Religión y política, dos realidades profundamente humanas	237
9.2. Las relaciones Iglesia-Estado en la cultura occidental: sus distintas modalidades a lo largo de la historia	245
9.2.1. Indiferencia	246
9.2.2. Hostilidad	247
9.2.3. Tolerancia	247
9.2.4. Religión oficial	248
9.2.5. Teocracia	248
9.2.6. Cesaropapismo	249
9.2.7. Regalismo	249
9.2.8. Laicismo	251
9.2.9. Independencia y cooperación. La doctrina actual de la Iglesia católica	252
9.3. Las distintas modalidades de Estado en relación con el factor religioso	252
9.3.1. Clara distinción de los ámbitos propios de la política y de la religión: la laicidad estatal	255
9.3.2. Reconocimiento amplio y efectivo de la libertad religiosa como derecho humano fundamental de la persona y de las comunidades religiosas	256
9.3.3. Consideración positiva del fenómeno religioso y legitimidad de su presencia en los espacios públicos	257
9.3.4. Libertad y autonomía de las comunidades religiosas para el cumplimiento de su misión	260
9.3.5. Las relaciones de cooperación entre el Estado y las comunidades y organizaciones de carácter religioso	263
9.4. Relaciones Iglesia-Estado en el sistema constitucional argentino	265
9.4.1. La Constitución de 1853-60	266
9.4.1.1. Notas principales que caracterizan al modelo constitucional adoptado en 1853 en lo relativo a las relaciones Iglesia-Estado y a la libertad religiosa	267

9.4.1.2. Análisis de las cláusulas constitucionales	269
9.4.1.3. Valoración final sobre la regulación de las relaciones Iglesia-Estado y la libertad religiosa en la Constitución de 1853-60	296
9.4.2. El tratamiento de las relaciones Iglesia-Estado en las reformas constitucionales anteriores a 1994	301
9.4.2.1. Reforma constitucional de 1860	301
9.4.2.2. Reforma constitucional de 1898	303
9.4.2.3. Reforma constitucional de 1949	303
9.4.2.4. Reforma constitucional de 1957	308
9.4.2.5. El intento de reforma de 1962	308
9.4.2.6. Dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia de 1986	309
9.4.3. El Acuerdo con la Santa Sede de 1966	309
9.4.3.1. Negociación, firma y significado del Acuerdo de 1966	309
9.4.3.2. Contenido y constitucionalidad del Acuerdo de 1966	312
9.4.4. Reforma constitucional de 1994	315
9.4.4.1. Las relaciones Iglesia-Estado en el Pacto de Olivos y en la Ley 24.309 declaratoria de la necesidad de reforma	316
9.4.4.2. Contenido de las principales reformas en materia religiosa	317
9.4.4.3. La materia religiosa en los debates de la Convención Constituyente	320
9.4.4.4. La postura de la Iglesia ante la reforma constitucional	326
9.4.5. Las relaciones Iglesia-Estado en las constituciones provinciales	329
9.4.5.1. Los ciclos constituyentes provinciales	331
9.4.5.2. La materia religiosa en las constituciones provinciales originales	332
9.4.5.3. La Convención Constituyente de la provincia de Buenos Aires de 1871	333
9.4.5.4. El tratamiento de la cuestión religiosa en las constituciones provinciales vigentes	334
9.5. El estatus constitucional de la Iglesia católica y los demás cultos	338

Capítulo X	
La intermediación política y los sistemas electorales	345
10.1. Introducción	346
10.2. La intermediación política: actores formales e informales. La interferencia sobre el proceso político: los grupos de interés y los factores de poder	348
10.3. Los derechos políticos activos y pasivos	350
10.3.1. La igualdad de oportunidades de hombres y mujeres en el acceso a cargos electivos (Ley 19.945 modificada las leyes 27.412 y 27.504)	356
10.4. El voto o sufragio: sus características constitucionales (art. 37)	358
10.5. El electorado: su integración y organización	361
10.5.1. El Registro de Electores Residentes en el Exterior (Ley 24.007)	363
10.5.2. Electores privados de su libertad (Ley 25.858)	364
10.5.3. La extensión del voto a los menores a partir de los 16 años (Ley 26.774)	365
10.5.4. La progresiva expansión en la conformación del cuerpo electoral	365
10.6. Partidos políticos. Sus funciones e importancia en la democracia moderna. Régimen constitucional (art. 38) y legal (Ley 23.298, modificada por la Ley 26.571)	371
10.7. Sistemas electorales	377
10.7.1 Sistemas electorales directos e indirectos	378
10.7.2. Sistemas electorales de simple mayoría o de mayorías especiales	379
10.7.3. Los sistemas electorales para cargos legislativos y ejecutivos	379
10.8. La Justicia Electoral: su naturaleza, organización y competencia. El juzgamiento de las cuestiones partidarias y electorales. Las autoridades electorales: competencia y atribuciones del juez electoral, de la Junta Electoral y de la CNE	384
10.9. La organización del comicio: actos preelectorales, y desarrollo del comicio	385

10.10. Modos de formación de los distintos órganos del Estado	399
10.11. Formas semidirectas de democracia: iniciativa popular y consulta popular. Revocatoria de mandatos	404
Capítulo XI	
Constitución y sistema económico-financiero	413
11.1. Presentación	413
11.2. El modelo económico de la Constitución de 1853: la creación de un único mercado interno	416
11.2.1. La prohibición de aduanas provinciales	418
11.2.2. La libre circulación territorial	420
11.2.3. La libertad de tránsito	420
11.2.4. Libertad de circulación fluvial	421
11.2.5. Las potestades del Congreso respecto de la moneda nacional	422
11.2.6. Otras atribuciones del Congreso respecto del modelo económico del país	423
11.3. El sector público de la Economía	424
11.3.1. Los recursos del Estado federal: sus diversas clases (art. 4)	424
11.3.1.1. Derechos de importación y exportación	426
11.3.1.2. Venta y locación de tierras de propiedad nacional	426
11.3.1.3. La renta de correos	427
11.3.1.4. Las demás contribuciones	427
11.3.1.4.1. El impuesto directo	427
11.3.1.4.2. El impuesto indirecto	428
11.3.1.4.2.1. Impuestos indirectos externos	429
11.3.1.4.2.2. Impuestos indirectos internos	429
11.3.1.5. Empréstitos y operaciones de crédito	429
11.4. Aspectos claves del sistema tributario argentino	430
11.4.1. La distribución de la potestad tributaria entre la Nación, las provincias y los municipios	430

11.4.2. Las leyes-convenios. Leyes-convenios y los pactos fiscales. El régimen de coparticipación federal de impuestos. La doble imposición	434
11.4.2.1. El régimen constitucional de la coparticipación federal de impuestos (art. 75, inc. 2)	438
11.4.2.2. La transferencia de las competencias, servicios y funciones (art. 75, incs. 2.2-6)	440
11.5. La gestión financiera del Estado: preparación y aprobación del presupuesto, su ejecución y control (arts. 99, inc. 10; 100, incs. 6 y 7; 75, inc. 8; y 85)	441
11.6. La política monetaria (art. 75, incs. 6, 11 y 19)	444
11.7. Los servicios públicos: tratamiento constitucional (art. 42). Los derechos del usuario	446
11.8. El sector privado: los derechos constitucionales de contenido económico. La iniciativa privada y el poder de policía	449
11.9. Los objetivos de política económica fijados en la Constitución (art. 75, incs. 18 y 19)	450
11.9.1. Desarrollo humano y progreso económico con justicia social	453
11.9.2. Desarrollo equilibrado	457
11.9.3. Estabilidad de la moneda	458
11.9.4. Libre competencia	458
11.9.5. Pleno empleo	459
11.9.6. Investigación y desarrollo científico	459
11.9.7. Protección del usuario y del consumidor	460
11.10. La integración económica (art. 75, inc. 24)	460
Anexo	463
Conclusión del Tomo II	465
Bibliografía general	467