

Congreso de la Nación
H. Cámara de Diputados



REVISTA DE DERECHO PARLAMENTARIO



Secretaría parlamentaria
Dirección de Información Parlamentaria

15

REVISTA DE DERECHO PARLAMENTARIO

Nº 15

*La **Revista de Derecho Parlamentario** es una publicación de la Dirección de información Parlamentaria, cuyo objetivo principal es servir de apoyo a la actividad legislativa mediante la divulgación de una variada gama de temas de índole estrictamente parlamentaria vinculados con la organización y el procedimiento parlamentarios, así como también de los referidos a la técnica legislativa, tanto del ámbito nacional o provincial como del extranjero.*

(c) Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación
Av. Rivadavia 1864 (2º piso) - (1033) Buenos Aires. Argentina

Correo: dip@hcdn.gov.ar . Enlace al sitio de la [Dirección de Información Parlamentaria](#)

AL LECTOR

La publicación o reproducción total o parcial del contenido de esta Revista de Derecho Parlamentario será permitida sólo en el caso de que se cite a la Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación y, en su caso, a los autores de los artículos y notas firmadas.

En las mismas condiciones se permite la utilización de la información aquí incorporada en trabajos de índole académica (libros, tesis, folletos, artículos, conferencias, etcétera).

La Dirección de Información Parlamentaria no expresa opinión a través de esta Revista, quedando exclusivamente a cargo de sus autores la responsabilidad por las ideas expuestas en los trabajos publicados.

ÍNDICE

José Cruz Pérez Nieves: Los quince números de la Revista de Derecho Parlamentario.

ESTUDIOS

María Cristina Magee: La consideración del presupuesto federal en el Congreso de los Estados Unidos de América.

Mara Vanina Toufeksian: El Congreso Nacional y la celebración de convenios internacionales por parte de las provincias argentinas y la Ciudad de Buenos Aires.

Sher Singh: La cláusula constitucional de cámara de origen (*Origination clause*) y el procedimiento parlamentario “*blue slipping*” en los Estados Unidos de América.

DOCUMENTACIÓN EXTRANJERA. DERECHO COMPARADO.

Los precedentes parlamentarios Deschler de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América.

Manual de Procedimiento y de precedentes parlamentarios Riddick del Senado de los Estados Unidos de América.

BIBLIOGRAFÍA. Notas de libros. Revista de Revistas.

LOS QUINCE NUMEROS DE LA REVISTA DE DERECHO PARLAMENTARIO

Por José Cruz PEREZ NIEVES

Desde su aparición, la *Revista de Derecho Parlamentario* tuvo como objetivo principal ser un instrumento de apoyo al trabajo de los legisladores. Intentaba constituirse, a tal fin, en el ámbito adecuado por el que pudieran canalizarse estudios sobre la actividad del Congreso en sus diversas facetas, así como también sobre la técnica legislativa y la organización y el procedimiento parlamentarios, todo ello tanto a nivel nacional y provincial, como extranjero.

En estos quince números se han respetado tales premisas. Siguiendo una estructura común, en ellos tuvieron cabida artículos en los que se abordaron distintos aspectos del quehacer parlamentario en un sentido amplio. Se incluyó, asimismo, legislación extranjera, haciéndola, en su caso, asequible a todos los lectores al brindársela en su traducción al castellano, y se pasó revista al material bibliográfico considerado relevante y de mayor significación.

En ella han colaborado integrantes de la Dirección de Información Parlamentaria, organismo que le dio origen, pero también pueden encontrarse en sus páginas aportes de otros estudiosos de los temas parlamentarios que se han desempeñado o que aún se desempeñan en diferentes áreas del Congreso, o bien de quienes, proviniendo de otros ámbitos, se ocupan de analizar los temas centrales de la Revista.

Estos temas ya aparecen desde el primer número. En efecto, allí se analizaban las sesiones extraordinarias y de prórroga, cuestión siempre actual y de interés general, y la no menos trascendente de la elaboración de textos ordenados, íntimamente vinculada a la técnica legislativa. En los números siguientes se incluyeron, entre otros, asuntos directamente referidos al procedimiento y a cuestiones reglamentarias (quórum, competencia de las comisiones, facultades del Congreso) como así también aspectos estadísticos del quehacer parlamentario (número de iniciativas del poder ejecutivo, vetos e insistencias, composición del Congreso). No faltaron tampoco los estudios que

han puesto el acento en el adecuado asesoramiento y la asistencia técnica que son siempre necesarios para el mejor cumplimiento de la elevada función de legislar.

En lo que respecta a la documentación extranjera, se buscó acercarle a lector las normas que regulan el funcionamiento de los cuerpos legislativos de países con una larga experiencia en la materia, así como la de países vecinos, con los que nos une la historia y con los que estamos más ligados por vínculos generados por las uniones regionales. Se tuvieron en cuenta asimismo, entre otros, los aspectos relacionados con la ética en el desempeño de la función legislativa.

En cuanto a la sección dedicada a la bibliografía, se comentaron, con objetividad y persiguiendo principalmente una finalidad didáctica y de difusión, algunos de los análisis y estudios doctrinarios más destacados sobre la materia aparecidos en estos últimos años.

Los primeros ocho números de la Revista aparecieron en soporte papel, continuándose posteriormente con la versión digitalizada que aparece en la página de la Dirección de Información Parlamentaria dentro del sitio *web* de la H. Cámara de Diputados de la Nación., en la que pueden asimismo consultarse los contenidos de aquellos números iniciales.

En aquel primer número se hacía mención al hecho de que la bibliografía parlamentaria no era demasiado abundante. Esta situación fue cambiando con el correr del tiempo y afortunadamente hoy no sólo es frecuente encontrar muchos textos que atienden esta materia, sino que incluso han surgido en distintos ámbitos académicos cursos de posgrado de especialización en derecho parlamentario, en la ciencia de la legislación y en la técnica de la elaboración de normas jurídicas.

Todo esto cabe celebrarlo. En lo que respecta a la Revista de Derecho Parlamentario, el objetivo sigue siendo el ya señalado al comienzo: profundizar el conocimiento de los aspectos que hacen a la actividad parlamentaria, resaltar su importancia dentro del juego armónico de las instituciones y ofrecer un ámbito en el que ello pueda expresarse ampliamente, en beneficio, muy especialmente, de la gestión legislativa de diputados y senadores.

ESTUDIOS

LA CONSIDERACIÓN DEL PRESUPUESTO FEDERAL EN EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Por María Cristina Magee¹

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
LEY DE PRESUPUESTO DE 1974	2
CALENDARIO PARA LA CONSIDERACIÓN DEL PRESUPUESTO FEDERAL.....	4
OFICINA LEGISLATIVA DE ESTUDIO DEL PRESUPUESTO (CBO)	4
PRESENTACIÓN AL CONGRESO DE LA.....	6
PROPUESTA PRESIDENCIAL DEL PRESUPUESTO.....	6
TRATAMIENTO LEGISLATIVO DEL PRESUPUESTO	8
RESOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO	8
PROCESO DE AJUSTE DE MONTOS	11
SANCIÓN DE LAS LEYES DE ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS.....	13
EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO	15
CONCLUSIONES.....	16
ESQUEMA DEL PROCESO DE CONSIDERACIÓN DEL PRESUPUESTO	18
BIBLIOGRAFÍA DE CONSULTA	19

¹ Traductora Pública de inglés (UBA) y Doctora en Lenguas Modernas (USAL). Personal permanente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación desde 1973. En la actualidad, adscripta a la Gobernación de la Provincia de Buenos Aires.

INTRODUCCIÓN

Al establecer que “no se puede extraer cantidad alguna del Tesoro sino en virtud de asignaciones hechas por ley”², la Constitución de los Estados Unidos otorga al Congreso una atribución especial conocida como el “poder del monedero”. Además, incluye la intervención del Poder Legislativo en la determinación del Presupuesto Federal al indicar que “El Congreso tiene la atribución de determinar y recaudar impuestos, derechos, contribuciones y gravámenes.”³ No obstante, la Constitución guarda silencio en cuanto al procedimiento a seguir para cumplir con dicho mandato y por este motivo, se han debido sancionar leyes que instruyen sobre los pasos que debe cumplir dicha tramitación, de las cuales las más importantes son la Ley de Presupuesto y Contabilidad⁴ de 1921 y la Ley de Presupuesto y Control de las Cancelaciones de Gastos⁵ de 1974. La primera de ellas estableció la presentación anual del Presupuesto por parte del Ejecutivo y la segunda, entre muchas otras disposiciones, fijó las bases para la consideración legislativa del Presupuesto.

Ante la necesidad de normar el tratamiento y ejecución del Presupuesto, en 1972 el Congreso creó la Comisión Bicameral de Estudio del Control del Presupuesto⁶, cuyas recomendaciones dieron lugar a lo que posteriormente se convertiría en la mencionada ley de 1974. Dicha ley, que aún mantiene vigencia con algunas modificaciones, reemplazó a la Ley de Presupuesto y Contabilidad⁷ de 1921, que “centralizaba el poder en los pedidos de asignaciones de las agencias del Ejecutivo y que, para equilibrarlo, trasladó del Tesoro a una nueva entidad del Congreso —la Oficina de Contabilidad General de los Estados Unidos⁸—, el control de la auditoría de gastos.”⁹

Con el fin de equilibrar las cuentas, durante aproximadamente ciento ochenta años resultó habitual que los presidentes norteamericanos postergaran el uso de determinadas partidas autorizadas por el Congreso o se opusieran a gastar la totalidad de los fondos destinados a ellas. Dicho hábito, obviamente, traía aparejadas asignaciones tardías, pedidos de renovación de leyes de gastos a corto plazo, déficit presupuestario e inadecuado control de programas

² Article I, Section 9, clause 7.

³ Article I, Section 8, clause 1.

⁴ Budget and Accounting Act.

⁵ Congressional Budget and Impoundment Control Act.

⁶ Joint Study Committee on Budget Control.

⁷ Budget and Accounting Act.

⁸ General Accounting Office (GAO).

⁹ Susan J. Irving, *Budget Process: History and Future Directions*, GAO/T-AIMD-96-129, July 11, 1996, p. 2, US General Accounting Office <<http://archive.gao.gov/t2pbat1/154750.pdf>>

favorecidos con partidas específicas. Aunque esta práctica nunca había dado lugar a antagonismos serios entre el Congreso y el Ejecutivo, su abuso en la década de 1970 fue motivo para que el Congreso interpretara que constituía una real amenaza a sus atribuciones constitucionales. De modo tal que la sanción de la ley de 1974 no sólo tuvo la intención de reorganizar y unificar los procedimientos para el tratamiento del Presupuesto y establecer limitaciones a las cancelaciones que el Ejecutivo pudiera decidir sobre la utilización de las partidas presupuestarias, sino que, además, resultó una relativa solución a los conflictos entre el Ejecutivo y el Congreso.

En términos amplios, la consideración del Presupuesto Federal de los Estados Unidos incluye tres etapas bien diferenciadas:

1. Presentación de la propuesta presidencial del Presupuesto al Congreso.
2. Consideración legislativa del Presupuesto.
3. Ejecución del Presupuesto.

LEY DE PRESUPUESTO DE 1974

La Ley de Presupuesto y Control de las Cancelaciones de Gastos sancionada en 1974 — comúnmente conocida como “Ley de Presupuesto”— ofreció al Congreso un nuevo procedimiento para el tratamiento del Presupuesto Federal, a partir del cual se diseñó un marco para determinar el gasto, prioridades presupuestarias, retenciones y monto de la deuda, ofreciendo también la posibilidad de que el Congreso pueda “equilibrar el Presupuesto” si así lo considera pertinente. La sucesión de procesos encadenados que se cumplen de acuerdo con la evolución que ha sufrido el sistema se conoce como “procedimiento de la consideración del Presupuesto”, que se inicia con la presentación del Presupuesto por parte del Ejecutivo.

Dicha ley de 1974 también fija un calendario para el cumplimiento de las diversas etapas del estudio del Presupuesto, al tiempo que dispone ciertas pautas de procedimiento para que, ante la necesidad de modificación, las Cámaras, puedan en forma individual o conjunta — según corresponda— dictar una resolución con los cambios que consideren adecuados.

Por lo tanto, es menester destacar que “consideración del Presupuesto Federal de los Estados Unidos de América” no significa la sanción de una Ley de Presupuesto sino de leyes

impositivas y de asignaciones presupuestarias, que apoyadas en la ley de 1974, se sancionan anualmente para hacer frente a las necesidades del gasto público.

Los propósitos generales de la Ley de Presupuesto de 1974 son los siguientes:

1. Asegurar el control real del Congreso sobre el proceso de consideración del Presupuesto.
2. Determinar el nivel anual de recaudación y gastos.
3. Establecer un sistema de control de las cancelaciones de partidas por parte del Ejecutivo.
4. Fijar prioridades presupuestarias.
5. Disponer que el Poder Ejecutivo proporcione información de apoyo para el cumplimiento de las funciones del Congreso en el tratamiento del Presupuesto.

Con todo, la nueva ley no fue suficiente para abarcar la totalidad de los aspectos de la consideración del Presupuesto, y el paso del tiempo dejó a la luz la existencia de sus zonas oscuras, por lo que años más tarde sobrevino la sanción de varias leyes complementarias que tuvieron la intención de subsanar las debilidades de dicha legislación, aunque no todas produjeron las consecuencias esperadas. El aumento del déficit fiscal, por ejemplo, que permitió que el Ejecutivo recuperara autoridad para delimitar el gasto público, resultó en la sanción de una ley en 1996 que le otorgaba al Ejecutivo la facultad de cancelar partidas, beneficios fiscales y programas específicos¹⁰ autorizados por las leyes de asignaciones presupuestarias aprobadas por el Congreso. Antes de la fecha de dicha sanción, el Presidente sólo podía aprobar o vetar el texto completo de las leyes de asignaciones, y la sanción de la ley de 1996 trajo aparejadas nuevas controversias por considerársela abusiva y antidemocrática, lo que en 1998 llevó a la Corte Suprema de Justicia a declararla inconstitucional sobre la base de que el Ejecutivo no está facultado para modificar las leyes sancionadas por el Congreso.

¹⁰ Line Item Veto Act.

Calendario para la consideración del Presupuesto Federal

Febrero:

Primer lunes de febrero	El Presidente presenta al Congreso su propuesta de Presupuesto.
15 de febrero	La Oficina Legislativa de Estudio del Presupuesto (CBO) presenta un informe con sus opiniones a la Comisión de Presupuesto de cada Cámara del Congreso.

Marzo:

Seis semanas después de que el Presidente ha presentado el Presupuesto al Congreso	Las comisiones de cada Cámara presentan sus puntos de vista y evaluaciones a la Comisión de Presupuesto correspondiente.
--	--

Abril:

1.º de abril	La Comisión de Presupuesto del Senado presenta su Resolución del Presupuesto.
15 de abril	El Congreso aprueba la Resolución de Presupuesto.

Mayo:

15 de mayo	La Cámara de Representantes puede iniciar el tratamiento de los proyectos de ley de asignaciones presupuestarias anuales, aun cuando no haya completado el tratamiento de la Resolución de Presupuesto.
------------	---

Junio:

10 de junio	La Comisión de Asignaciones Presupuestarias de la Cámara de Representantes emite dictamen del último proyecto de ley sobre asignaciones presupuestarias.
15 de junio	El Congreso completa la consideración el proyecto de ley aprobado sobre el final del año fiscal, en el cual mejora y corrige detalles del Presupuesto Federal con el objeto de hacer coincidir la recaudación y el gasto proyectados, con los lineamientos contenidos en la Resolución Conjunta del Presupuesto (si dicha Resolución así lo requiriera).
30 de junio	La Cámara de Representantes completa la consideración de las leyes de asignaciones presupuestarias anuales.

Julio:

15 de julio	El Presidente presenta un informe anual sobre actualización del Presupuesto.
-------------	--

Octubre:

1.º de octubre	Inicio del año fiscal.
----------------	------------------------

Fuente: Art. 300 de la Ley de Presupuesto de 1974, texto ordenado (P.L. 93-344, 2U.S.C. 631)
<<http://budget.house.gov/crs-reports/98-472.pdf>>

OFICINA LEGISLATIVA DE ESTUDIO DEL PRESUPUESTO (CBO)¹¹

La Ley de Presupuesto de 1974 también estableció la creación de una Comisión de Presupuesto en cada una de las Cámaras del Congreso, con la responsabilidad de la

¹¹ Congressional Budget Office.

producción de la llamada “Resolución del Presupuesto”. La Ley también dispuso la creación de la Oficina Legislativa de Estudio del Presupuesto (CBO), que proporciona asistencia técnica durante el proceso legislativo del Presupuesto.

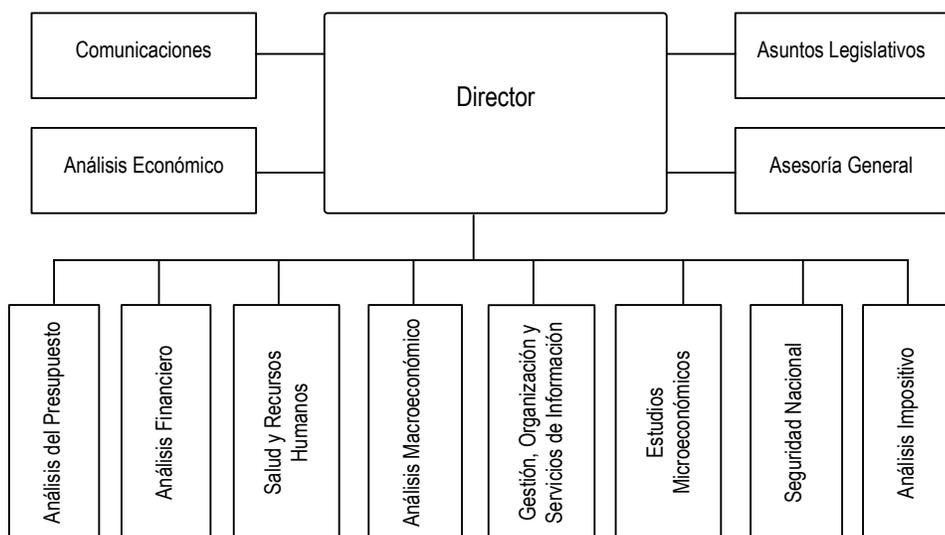
La CBO es una agencia del gobierno dentro del Poder Legislativo, al cual proporciona información económica objetiva y confiable a través de la elaboración de análisis y estimativos de costos de la implementación de las leyes en tratamiento, como también proyecciones presupuestarias y económicas que sirven como base para la toma de decisiones del Congreso sobre recaudación y gasto. En síntesis, no sólo el Presupuesto sino también toda ley que de algún modo afecte los recursos nacionales, debe someterse a un estudio detallado por parte de la CBO.

Esta Oficina está integrada por un plantel multidisciplinario de más de doscientos expertos que dependen de un Director nombrado por el Presidente de la Cámara de Representantes y el Presidente Provisional del Senado —de acuerdo con las recomendaciones presentadas por la Comisión de Presupuesto de cada Cámara—, sin tener en cuenta su afinidad política y sobre la única base de su idoneidad para desempeñar las funciones que le competen.

Los profesionales que componen la CBO están organizados en varias áreas de especialidad:

1. Análisis del Presupuesto;
2. Análisis Financiero;
3. Salud y Recursos Humanos;
4. Análisis Macroeconómico;
5. Gestión, Organización y Servicios de Información
6. Estudios Microeconómicos;
7. Seguridad Nacional;
8. Análisis Impositivo.

Además, un panel de asesores económicos compuesto por académicos, prominentes economistas del sector privado y algunos ex directores de la CBO revisa los pronósticos y métodos económicos y emiten su opinión al respecto.



Organización de la CBO

Fuente: Congressional Budget Office <<http://www.cbo.gov/aboutcbo/organization/>>

PRESENTACIÓN AL CONGRESO DE LA PROPUESTA PRESIDENCIAL DEL PRESUPUESTO

El Presupuesto del Ejecutivo traza la política fiscal y refleja prioridades de gasto. Su presentación se acompaña de documentación justificante y se incluyen también tablas históricas que muestran las cifras de Presupuestos de años anteriores. Se trata de un trabajo sumamente detallado, que consta de varios volúmenes en los que, en forma pormenorizada, expresa la propuesta financiera del gobierno para el siguiente año fiscal (1.º de octubre al 30 de septiembre del siguiente año).

A pesar de que por disposición de la ley de 1974, el Presidente debe enviar su propuesta al Congreso entre el primer lunes de enero y el primer lunes de febrero, es costumbre que se haga en esta última fecha, por lo que, entonces, el Congreso cuenta con un plazo de ocho meses para su consideración antes del comienzo del siguiente año fiscal. No obstante, en ocasiones, esta fecha puede alterarse, dado que la ley no obliga al Presidente que culmina su mandato a elaborar el Presupuesto y el nuevo Presidente que asume en enero se encuentra falto de tiempo suficiente como para hacerlo en la fecha establecida en el calendario fijado.

La elaboración del Presupuesto es responsabilidad directa de la Oficina de Administración y Presupuesto del Poder Ejecutivo (OMB)¹², que, sobre la base de los lineamientos trazados por el Presidente, refleja en dicha labor la política fiscal del gobierno a través de sus recomendaciones y montos sugeridos para el gasto público, recaudación de impuestos y expectativas de superávit o déficit.

La OMB es parte de la Oficina Ejecutiva del Presidente de los Estados Unidos (EOP)¹³. Tiene un rango equivalente al del Gabinete y su misión más importante es la preparación del Presupuesto Federal y la supervisión de su administración. Para ello, analiza la eficacia de los programas, políticas y procedimientos, al tiempo que evalúa las solicitudes de partidas presupuestarias de los diversos sectores del gobierno, que deben ser acordes a la propuesta presidencial del Presupuesto y a las políticas de administración. Su Director es designado por el Presidente con el acuerdo del Senado y está a cargo de un plantel de varios cientos de profesionales de carrera.

La actuación de la OMB es primordial en la elaboración de la propuesta presidencial. Considerando que las tasas de interés bancario, de inflación, de desempleo, de crecimiento económico, etc. son elementos que producen efectos directos sobre el nivel de recaudación y gastos, la elaboración del Presupuesto supone el continuo intercambio de información, propuestas y evaluaciones del Presidente, el Director de la OMB y demás funcionarios del gobierno, con los secretarios de los departamentos de Estado y funcionarios a cargo de las reparticiones de gobierno. Asimismo, cada uno de los departamentos del gobierno y agencias independientes aportan información adicional pormenorizada que fundamenta el pedido de sus respectivas partidas presupuestarias. Teniendo en cuenta los efectos económicos y supuestos técnicos que puedan tener incidencia sobre las estimaciones del Presupuesto, dicho proceso de intercambio de información habitualmente concluye a fines de diciembre, a partir de lo cual se inicia la preparación de la documentación pertinente para que, posteriormente, el Presidente la remita al Congreso.

De esta manera, junto con su mensaje dirigido “al Congreso de los Estados Unidos”, el Presidente lleva a cabo el envío del “Presupuesto del Gobierno de los Estados Unidos para el Año Fiscal...” Sin embargo, esta propuesta presidencial no es vinculante para el Congreso, puesto que las Cámaras pueden no coincidir en las prioridades sugeridas en ella.

¹² Office of Management and Budget.

¹³ Executive Office of the President of the United States.

TRATAMIENTO LEGISLATIVO DEL PRESUPUESTO

Una vez que el Congreso ha recibido el mensaje presidencial con la propuesta de Presupuesto, las respectivas Comisiones de Presupuesto de la Cámara de Representantes y del Senado inician una serie de audiencias públicas en las que reciben testimonio de parte de funcionarios públicos, académicos, expertos de diversos ámbitos, representantes de organizaciones y público en general. Con estos elementos, se inicia la etapa de estudio del proyecto de Presupuesto, se le incorporan modificaciones y se presentan nuevas alternativas. Finalmente, cada una de estas Comisiones prepara un proyecto de resolución conjunta, que eleva a su correspondiente Cámara.

Mientras tanto, las demás comisiones de cada Cámara realizan un estudio paralelo de la propuesta presidencial en lo relativo a los programas de sus pertinentes áreas de competencia. A las seis semanas de recibir el Presupuesto, envían a la Comisión de Presupuesto de su correspondiente Cámara sus “opiniones y estimaciones de gastos” sobre los niveles de recaudación y gasto para la ejecución de dichos programas.

También en el mes de febrero, la CBO remite a la Comisión de Presupuesto de cada Cámara su informe y perspectivas económicas anuales, y en marzo les envía el informe del análisis que ha realizado sobre la propuesta de Presupuesto del Ejecutivo.

Resolución del Presupuesto

Durante algunos años, el Congreso cumplió con la disposición de la ley de 1974 de dictar dos resoluciones conjuntas durante la consideración del Presupuesto, pero en la década de 1980 resultó evidente que la primera de ellas era la fundamental, por lo que de manera informal, se comenzó a obviar la segunda. Posteriormente, esta decisión fue respaldada por la Ley Gramm-Rudman-Hollings¹⁴ dictada en 1985, que fija el 15 de abril como fecha tope para que las Comisiones de Presupuesto de ambas Cámaras aprueben una única resolución conjunta, que es directriz del Presupuesto Federal.

¹⁴ Apellidos de los autores de la Ley de Presupuesto balanceado y reducción del déficit de emergencia (*Balanced Budget and Emergency Deficit Reduction Act*).

Se trata de una resolución que se conoce como “Resolución del Presupuesto”, que constituye una guía para el Congreso y, como cualquier otra resolución conjunta, sólo es vinculante para las Cámaras y por lo tanto, no se envía al Ejecutivo para su promulgación. Sin embargo, su contenido respeta las pautas trazadas por el Ejecutivo, ya que de él dependerá la aprobación o veto de las leyes de asignaciones presupuestarias que surjan a partir de los montos establecidos en dicha resolución.

Para la elaboración de la resolución conjunta, la Comisión de Presupuesto de cada Cámara se fundamenta en los dictámenes de las demás comisiones, que contienen “opiniones y estimaciones de gastos” anuales y los lineamientos de la planificación fiscal para los programas dentro de sus respectivas competencias. Además, tiene en consideración el resultado de las audiencias públicas, la propuesta de Presupuesto enviada por el Ejecutivo, consultas informales con legisladores y asesores legislativos, análisis llevados a cabo por la Oficina Legislativa del Presupuesto, y evaluación de las demandas del interés nacional y la economía. De modo tal que esta resolución conjunta debe contener cinco componentes fundamentales:

1. Gastos totales.
2. Monto total de gastos que los organismos del gobierno están autorizados a realizar.
3. Recaudación total.
4. Déficit o superávit.
5. Deuda pública.

La Resolución del Presupuesto divide el gasto federal en “funciones” y a su vez, en “subfunciones” que no necesariamente coinciden con el propósito de programas específicos ni con la competencia de una única comisión. Por ejemplo, la función 300 —Recursos Naturales y Medio Ambiente— incluye programas que están bajo el ámbito de competencia de cuatro comisiones del Senado: Comisión de Agricultura, Nutrición y Silvicultura; Comisión de Energía y Recursos Naturales; Comisión de Comercio, Ciencia y Transporte; y Comisión de Medio Ambiente y Obras Públicas.

El número asignado a cada función y subfunción reviste máxima importancia para localizar la ubicación de las cuentas. Los tres últimos dígitos de la serie que corresponden a cada cuenta indican la función y subfunción a la que pertenece dicha cuenta. Por ejemplo, una

cuenta que termina en “051” indica el gasto relativo a la función 50 (Defensa Nacional) y subfunciones 051,052, 053 y 054.

La Resolución Conjunta del Presupuesto, que es el elemento medular del proceso legislativo del Presupuesto, es un documento conciso, cuyas cifras —según establece la ley de 1974— establecen el piso del monto a recaudar por el gobierno y el techo del monto a gastar por cada una de las aproximadamente veinte “funciones” o categorías de gasto en el siguiente año fiscal. Según disposición de la ley, también debe presentar una planificación que cubra, como mínimo, los siguientes cinco años, aunque, en oportunidades, el Congreso decide que tenga un alcance de diez años. La diferencia entre los montos de recaudación y de gasto representa el superávit o déficit de cada año. Cada Cámara por separado aprueba la Resolución del Presupuesto por simple mayoría y en su tratamiento, el Senado no admite el uso de tácticas dilatorias, que son habituales en la consideración de otro tipo de legislación.

Asimismo, esta resolución puede incluir elementos que aseguran la asignación de fondos a ciertos programas y también puede contener cambios permanentes o temporarios en el procedimiento legislativo de consideración del Presupuesto.

A pesar de que la ley de 1974 establece para ambas Cámaras un procedimiento expeditivo para considerar el tema, lo habitual es que la Cámara de Representantes apruebe una regla especial dictada por la Comisión de Reglamento y elaboración de la Agenda Legislativa¹⁵ que fija el tiempo de debate (aproximadamente cinco horas) y el tipo de modificaciones que se pueden introducir, que usualmente son las de primer grado, es decir, las modificaciones directas sobre el texto de la medida y no sobre otras modificaciones ya aprobadas.

Aunque el 15 de abril de cada año es la fecha límite para la aprobación de dicha resolución conjunta, por lo general, el Congreso se demora en completar esta instancia y lo hace entre mayo y junio. Sin embargo, mientras no se apruebe dicha resolución, no hay posibilidad de que pueda llegar al recinto ningún proyecto de ley de asignaciones, a menos que se autorice que la Cámara pertinente apruebe una moción para apartarse del Reglamento. No obstante, si para el 15 de mayo la Resolución del Presupuesto aún está pendiente de aprobación, la Cámara de Representantes tiene la posibilidad de iniciar el tratamiento de proyectos de ley de asignaciones.

¹⁵ Rules Committee.

Toda disparidad que surja entre una y otra versión de la resolución aprobada en cada Cámara se resuelve a través de la Comisión Bicameral de Conferencia¹⁶, la que luego de allanar las diferencias y consensuar el texto final, produce dictamen que cada Cámara aprobará por separado, tras debatirlo durante un máximo de una hora.

Proceso de ajuste de montos¹⁷

Mediante la aprobación de la Resolución del Presupuesto, el Congreso fija los montos totales del Presupuesto y establece un marco dentro del cual las comisiones preparan los proyectos de ley de asignaciones presupuestarias, a la vez que determina los niveles de recaudación y gasto público, de déficit o superávit y el límite de deuda pública. Con todo, si no hubiera coincidencia entre los totales, el Congreso puede aprobar el llamado *reconciliation bill*, que es un proyecto de ley de ajuste o adecuación de montos.

Es frecuente que la Resolución del Presupuesto también incluya instrucciones para dicho ajuste de montos, lo que significa que una o más comisiones —de acuerdo con su competencia—, a través de sus dictámenes, deben recomendar modificaciones necesarias a las leyes permanentes¹⁸ de recaudación y gastos a fin de alcanzar coincidencia con los montos acordados en la Resolución del Presupuesto.

El procedimiento de ajuste de montos tiene dos etapas, la primera de las cuales corresponde al inicio de dicho procedimiento, que tiene lugar con la aprobación de la Resolución del Presupuesto que contiene las mencionadas instrucciones a las comisiones. Ellas indican el nombre de las comisiones a las que se ha solicitado la producción de las modificaciones (reducción de gastos y/o aumento de ingresos en programas y funcionamiento de agencias) y la fecha en que deben presentar sus recomendaciones a la Comisión de Presupuesto de la Cámara respectiva. La segunda etapa de ajuste es la inclusión de las recomendaciones en uno o dos proyectos de ley omnibus de ajuste de montos, a lo que sigue su pertinente consideración por parte de ambas Cámaras, que para facilitar su pronta sanción, es expeditiva, pues si se empleara el procedimiento convencional de tratamiento de las demás leyes, no sería posible cumplimentar dicha sanción en el tiempo estipulado por la ley.

¹⁶ Conference Committee.

¹⁷ Reconciliation process.

¹⁸ Leyes que no tienen fecha de caducidad.

Si fuera una única comisión la que tuviera que recomendar los cambios indicados, ella elevará su dictamen directamente a su Cámara respectiva. En cambio, si fueran dos o más Comisiones las responsables de dichas recomendaciones (situación habitual), sus dictámenes, primeramente, se remitirán a la Comisión de Presupuesto de la Cámara a la que pertenecen estas comisiones. Una característica distintiva de estos dictámenes de las Comisiones es que las Cámaras los aprueban “sin mayor revisión” y los incluyen en una o más leyes de ajuste.

Cada una de las Cámaras considera el dictamen de los proyectos de ley de ajuste que recibe de su respectiva Comisión de Presupuesto. Lo hace de acuerdo con reglas especiales que tienen la finalidad de limitar el contenido de dichos proyectos y restringir las modificaciones que se pretendan introducir (por ejemplo, las que pudieran aumentar el déficit o el nivel de gastos indicados en el proyecto de ley respectivo, o las que no respeten la unidad de debate).

Si bien la ley de 1974 no establece ninguna restricción de tiempo para la consideración de las leyes de ajuste en la Cámara de Representantes, esta generalmente dicta reglas especiales que fijan el tiempo de debate y determinan las modificaciones que se podrán introducir. Por su parte, el debate de estos proyectos en el Senado se limita a un máximo de veinte horas, tras lo cual se puede continuar la consideración expeditiva de modificaciones, mociones y apelaciones, que obvia el debate.

A pesar de que el plazo legal máximo para la sanción de las leyes de ajuste de montos es el 15 de junio, el Congreso rara vez cumple con dicha fecha, ya que esta sanción definitiva depende del tiempo que demande que el Congreso y el Ejecutivo lleguen a un acuerdo con respecto a las principales disposiciones de dichas leyes.

El ajuste de montos que se utiliza para reducir el gasto y aumentar la recaudación es un procedimiento fundamental en el tratamiento legislativo del Presupuesto, pues permite que el Congreso ponga en práctica la política fiscal propuesta en la Resolución del Presupuesto. Para ello, las Comisiones de Asignaciones¹⁹ están obligadas a respetar los límites del gasto discrecional establecido en dicha resolución.

Aunque primitivamente el procedimiento de ajuste de montos se empleó al finalizar la consideración legislativa del Presupuesto, en 1980 se lo trasladó a la primera etapa del

¹⁹ Appropriations committees.

tratamiento, tras demostrar ser el momento oportuno para la utilización efectiva de un elemento que favorece el ahorro en el Presupuesto.

SANCIÓN DE LAS LEYES DE ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS

Las leyes de asignaciones anuales autorizan el llamado “gasto discrecional”, o sea, el gasto que, “a discreción” del Congreso, puede tener una duración de un año o de varios años (como por ejemplo, los programas de vivienda). Estas leyes que dicta el Congreso para controlar el gasto correspondiente a la mayoría de los programas federales, en realidad, abarcan sólo un tercio del total del gasto anual. El resto corresponde al “gasto directo” o “gasto obligatorio”, que, generalmente, pertenece a programas de beneficios, y es controlado por leyes permanentes. La particularidad fundamental de este tipo de gasto es que autoriza a las agencias y organismos de gobierno a recaudar y gastar sin necesidad de que existan leyes especiales que los faculten a ello. Un ejemplo de este tipo de gasto es el correspondiente al interés que se paga sobre la deuda pública, aunque el techo de la deuda que limita el monto de deuda que puede contraer el Tesoro se modifica en forma periódica a través de leyes separadas. Otro ejemplo es el de varios programas fundamentales, tales como Seguro Social, Medicare, Medicaid, seguro por desempleo y jubilación de empleados públicos.

Los totales de gasto que constan en la Resolución del Presupuesto se manifiestan de dos maneras: el monto total de autorizaciones de gasto²⁰ y el desembolso²¹ (o gasto propiamente dicho). Las autorizaciones de gasto corresponden al monto total que el Congreso autoriza a gastar a una agencia del gobierno; el desembolso se refiere al monto real que efectivamente egresa del Tesoro en un año determinado.

Las leyes de asignaciones presupuestarias tienen origen en la Cámara de Representantes y las Comisiones de Asignaciones Presupuestarias de las Cámaras son las que tienen competencia en el tema. Sus correspondientes subcomisiones²² mantienen audiencias

²⁰ Budget authority.

²¹ Outlays.

²² Subcomisiones de las Comisiones de Asignaciones Presupuestarias:

públicas, analizan la documentación que justifica los gastos y finalmente, redactan los proyectos de ley de asignaciones de recursos, que —como toda otra iniciativa legislativa— deben ser aprobados con modificaciones o sin ellas por dichas Comisiones de Asignaciones y luego por cada Cámara del Congreso.

Con anterioridad a la sanción de dichas leyes de asignaciones, las Cámaras suelen aprobar leyes que autorizan a las agencias y dependencias del gobierno a desarrollar determinados programas, al tiempo que limitan el monto de asignación a dichos programas. Por lo general, las asignaciones tienen una vigencia de un año o la que establezca la ley pertinente.

Si la aprobación de las leyes de asignaciones no alcanzara coincidencia entre las Cámaras, se sigue el procedimiento convencional de cualquier otra ley, es decir, se celebra una “conferencia”. Esto significa la formación de una Comisión Bicameral de Conferencia con delegados designados de entre los miembros de la Cámara de Representantes y del Senado, que será la encargada de allanar las diferencias entre las versiones de cada proyecto de ley aprobado por cada Cámara.

Una vez aprobada la versión definitiva de los proyectos de ley, se envían al Presidente, quien, como ya se ha expuesto, los convierte en leyes o los veta. En cualquiera de las dos situaciones, lo hace en forma total, no pudiendo alterar el texto sancionado por el Congreso de modo alguno.

Cuando existen leyes que no se han podido sancionar antes del inicio del año fiscal, el Congreso aprueba una *continuing resolution* (también llamada *continuing appropriation*), que

Cámara de Representantes:

- Agricultura
- Comercio, Justicia, Ciencia
- Defensa
- Energía y Agua
- Servicios Financieros
- Seguridad Interior
- Interior y Medio Ambiente
- Trabajo, Salud y Servicios Humanos, Educación
- Poder Legislativo
- Construcciones Militares, Asuntos de Veteranos de Guerra, Operaciones en el Extranjero
- Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano

Senado:

- Agricultura, Desarrollo Rural, Administración de Alimentos y Medicamentos, y Agencias relacionadas
- Comercio, Justicia, Ciencia, y Agencias relacionadas
- Defensa
- Energía y Desarrollo Hídrico
- Servicios Financieros y Gobierno General
- Seguridad Interior
- Interior, Medio Ambiente, y Agencias relacionadas
- Trabajo, Salud y Servicios Humanos, Educación, y Agencias relacionadas
- Poder Legislativo
- Construcciones Militares, Asuntos de Veteranos de Guerra y Agencias relacionados
- Estado, Operaciones en el Exterior, y Programas relacionados
- Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano, y Agencias relacionadas

es una resolución conjunta con valor de ley que permite que los organismos del gobierno puedan seguir operando a comienzos del nuevo año fiscal sin la aprobación de las pertinentes leyes de autorización de gasto público. Para que este tipo particular de resolución conjunta tenga validez, también debe ser aprobada por el Ejecutivo, tal como si se tratara de una ley.

Aunque tradicionalmente estas “resoluciones de continuidad presupuestaria” se emplean para permitir que ciertas agencias del gobierno continúen funcionando durante períodos cortos—habitualmente, entre uno y tres meses—, en ocasiones, el Congreso incorpora en ellas una gran cantidad de proyectos de ley de asignaciones y de autorización de gasto, por lo que en más de una oportunidad, se convierten en importantes instrumentos políticos de amplísimo alcance, pues también suelen incluir legislación de política nacional de variada índole.

EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

“Ejecución del Presupuesto” se refiere a “las actividades relacionadas con el uso de los fondos asignados por el Congreso. Incluye la planificación detallada de los fondos y también el control de dicho uso a fin de asegurar que se preserve la intención legislativa”²³ para el dictado de las leyes pertinentes. Se trata de un proceso por el cual se ejerce un control sobre los recursos financieros asignados a una agencia o dependencia de gobierno a fin de que se cumpla con los propósitos y objetivos para los cuales fueron aprobados en el Presupuesto.

Este proceso incluye el cumplimiento de requerimientos legales y administrativos identificados y explicados con todo detalle en *Principios de la Ley Federal de Asignaciones Presupuestarias*²⁴ publicado por la GAO, obra con la que toda oficina involucrada con el Presupuesto debe contar como material de referencia. Esta ley determina la disponibilidad de fondos en cuanto a su propósito, tiempo y monto. De acuerdo con este concepto, la legalidad de un gasto depende de tres elementos, cuyo cumplimiento es obligatorio para la ejecución adecuada del Presupuesto:

1. El propósito del gasto debe ser adecuado.

²³ Budget Analyst - Federal Agency Money Matters, *Glossary of Terms*
<<http://www.budgetanalyst.com/glossary.htm#sectB>>

²⁴ GAO - *Principles of Federal Appropriations Law* <http://www.gao.gov/special_pubs/og94033.pdf>

2. La obligación debe tener lugar dentro de los límites de tiempo correspondientes a la asignación.
3. La obligación debe ajustarse a los montos autorizados por el Congreso.

Además, durante esta etapa, pueden surgir circunstancias inesperadas que llevan al Poder Ejecutivo a determinar la necesidad de incurrir en mayores gastos que los autorizados por las leyes de asignaciones, en cuyo caso, el Congreso deberá sancionar las correspondientes leyes complementarias. Por otro lado, puede suceder el caso inverso, es decir, que haya desaparecido la necesidad de incurrir en ciertos gastos. En esta circunstancia, como la ley de control de las cancelaciones de 1974 no permite que el Presidente per se decline el uso de las partidas asignadas, deberá postergar el uso de las correspondientes partidas o bien, propondrá su cancelación permanente, para lo cual, el Congreso dictará la ley pertinente.

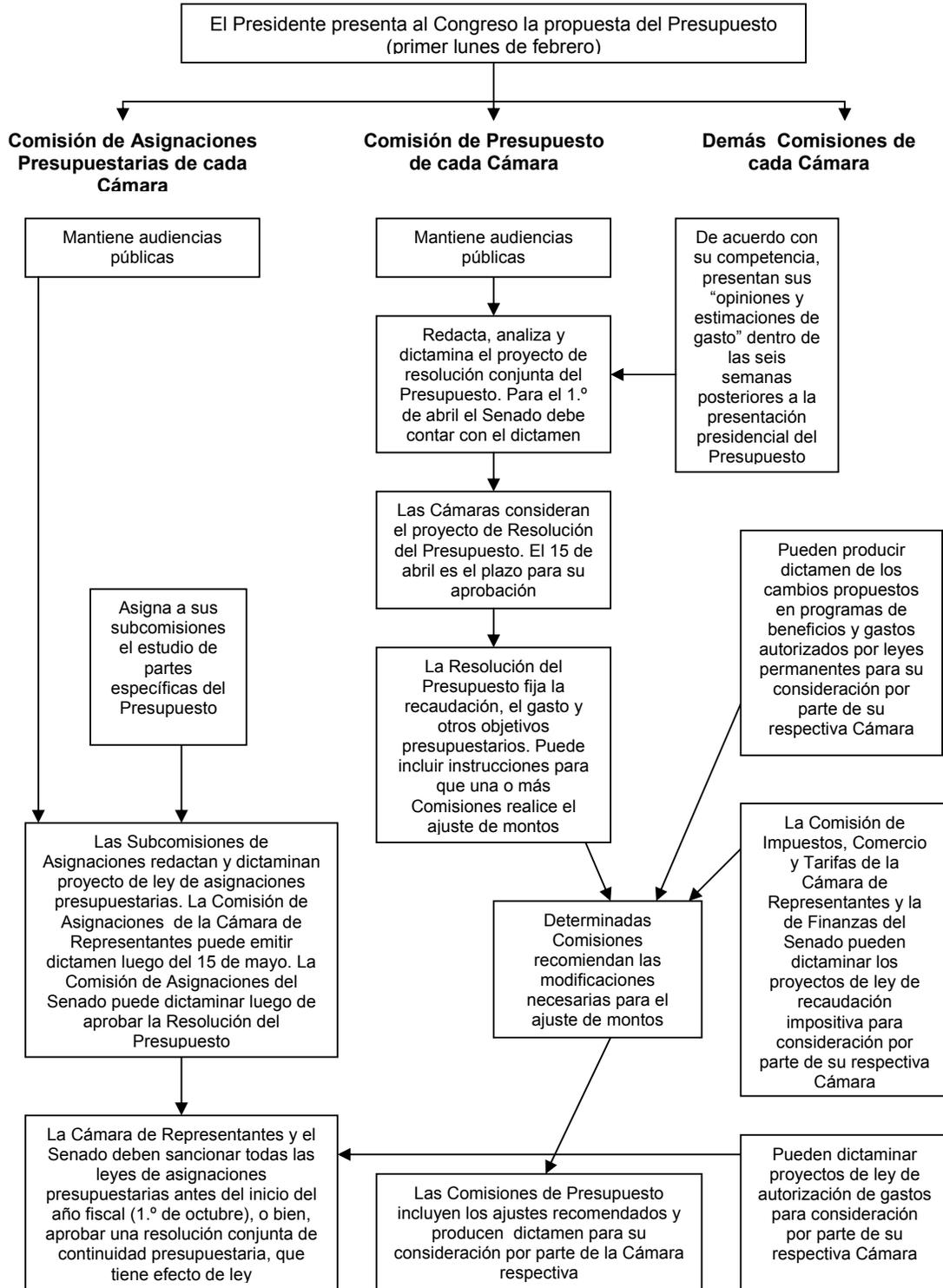
CONCLUSIONES

Este trabajo tiene el propósito de reflejar en forma sucinta las diversas instancias de tratamiento que demanda la sanción del Presupuesto Federal de los Estados Unidos de América. Dichas instancias, pautadas en forma detallada en la Ley de Presupuesto y Control de las Cancelaciones de Gastos de 1974 y otras leyes modificatorias y complementarias, deben cumplirse en forma rigurosa de acuerdo con el cronograma que ellas establecen. Indudablemente, se trata de un procedimiento sumamente complejo en el que la Oficina Legislativa de Estudio del Presupuesto (CBO) —creada también por dicha ley de 1974—, presta asistencia técnica.

El proceso de consideración del Presupuesto comienza el primer lunes de febrero con el envío de la propuesta presidencial al Congreso, y concluye antes del inicio del siguiente año fiscal (1.º de octubre). El 15 de abril el Congreso debe aprobar una resolución conjunta a partir de la cual, luego dictará las leyes de asignaciones presupuestarias correspondientes. Sin embargo, si para esa fecha el Congreso no alcanzara a cumplimentar la sanción de todas las leyes necesarias, envía al Ejecutivo para su aprobación, una “resolución conjunta de continuidad presupuestaria” para permitir que programas y organismos de gobierno continúen operando aunque todavía no se les hayan asignado los fondos presupuestarios pertinentes.

La última etapa del procedimiento corresponde al envío de las leyes de asignaciones presupuestarias al Poder Ejecutivo y su correspondiente promulgación, a partir de lo cual se inicia el proceso de ejecución del Presupuesto, lo que equivale al control del uso de todas las asignaciones otorgadas a los organismos del gobierno.

ESQUEMA DEL PROCESO DE CONSIDERACIÓN DEL PRESUPUESTO



Fuente: Saturno James V., *The Congressional Budget Process: A Brief Overview*, CRS Report for Congress RS 20095, p. 6, actualizado el 28 de enero de 2004 <<http://fpc.state.gov/documents/organization/34649.pdf>>

BIBLIOGRAFÍA DE CONSULTA

Congressional Budget Office <www.cbo.gov>

Dodd, Lawrence C. & Oppenheimer, Bruce I., *Congress Reconsidered*, second edition, Congressional Quarterly Inc., Washington D.C., 1981.

Heniff, Bill (Jr.), *Budget Reconciliation Legislation: Development and Consideration*, Fact Sheet 98-814 GOV, Senate Budget Committee
<<http://budget.senate.gov/democratic/crsbackground/reconciliation.html>>

Heniff, Bill (Jr.), *Consideration of the Budget Resolution, 200*, Congressional Research Service <http://www.senate.gov/CRSReports/crs-publish.cfm?pid=%26*2%3C4Q%5C_%3A%0A>

Irving, Susan J., *Budget Process: History and Future Directions*, GAO/T-AIMD-96-129, July 11, 1996, U.S. General Accounting Office <<http://archive.gao.gov/t2pbat1/154750.pdf>>

Keith, Robert, *Introduction to the Federal Budget Process*, CRS Report for Congress 98-721, Congressional Research Service <<http://budget.house.gov/crs-reports/98-721.pdf>>

Library of Congress, Congressional Research Service, *Report for Congress: The Congressional Budget Process Timetable* <<http://budget.house.gov/crs-reports/98-472.pdf>>

Magee, María Cristina, *Equivalencia terminológica del procedimiento parlamentario argentino-norteamericano*, Legislación Argentina, Tomo 2004-A, pp. 861-998, Editorial El Derecho, Buenos Aires, 2004.

Oleszek, Walter J., *Congressional Procedures and the Policy Process*, fourth edition, Congressional Quarterly Inc., 1996.

Saturno, James V., *The Congressional Budget Process: A Brief Overview*, CRS Report for Congress, 2004 <<http://fpc.state.gov/documents/organization/34649.pdf>>

Sinclair, Barbara: *Unorthodox Lawmaking – New Legislative Process in the U.S. Congress*, Congressional Quarterly Inc, Washington, D.C., 1997.

The White House, Office of Management and Budget, *The Budget System and Concepts* <<http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2006/pdf/concepts.pdf>>

United States Department of Commerce, *Budget Execution*, Handbook, Chapter 5 <<http://www.osec.doc.gov/bmi/Budget/HANDBOOK/Chp5.pdf>>

United States Government Accountability Office (GAO), *A glossary of Terms used in the Federal Budget Process* <<http://www.gao.gov/new.items/d05734sp.pdf>>

United States House of Representatives, Committee on Rules <http://www.rules.house.gov/budget_pro.htm>

United States House of Representatives, Committee on the Budget
<<http://budget.house.gov/>>

United States Senate, Committee on the Budget <<http://budget.senate.gov/>>

EL CONGRESO NACIONAL Y LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS INTERNACIONALES POR PARTE DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS Y LA CIUDAD DE BUENOS AIRES*

*Realizado por la Lic. Mara Toufeksian,
integrante del Departamento de Estudios
Internacionales y Defensa

El artículo 124 de la Carta Magna fue incorporado en la reforma constitucional de 1994. En él se establecen principios orientados al fortalecimiento del federalismo argentino:

- La posibilidad de creación de regiones para el desarrollo económico y social;
- Celebración de convenios internacionales;
- El dominio originario de los recursos naturales de las provincias.

En el presente capítulo se analizará la competencia de las provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, Estados locales) de celebrar convenios internacionales a la luz del mencionado artículo.

En una primera parte, se aborda la cuestión del federalismo y del Estado federal en Argentina, es decir, las relaciones entre el Estado Nacional y los Estados locales, en términos de competencias exclusivas y delegadas entre ellas.

Posteriormente se estudiará el debate doctrinario que el artículo en cuestión ha suscitado entre los juristas, antes y después de la última reforma constitucional, en la medida que si bien antes de 1994 no existía cláusula expresa que estableciera la posibilidad de accionar internacional por parte de las provincias, éstas han celebrado convenios en el marco del anterior artículo 107 de la Ley Fundamental. En este punto, el análisis se centrará en las interpretaciones sobre la capacidad de los estados locales de celebrar convenios internacionales, la terminología adoptada por el Constituyente en cuanto a “convenios”, la subjetividad y responsabilidad internacional, en términos del Derecho Internacional Público, así como también los alcances de la premisa que reza “con conocimiento del Congreso”, y las posturas en relación a la necesidad o no de una reglamentación de la norma.

Seguidamente, se tratará la cuestión de las provincias y los convenios internacionales en la reformas constitucionales, es decir, el tratamiento de la temática (en los casos que ha estado presente) en los diferentes momentos constituyentes de la historia argentina.

Luego, se analizarán las reformas constitucionales de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su grado de adaptación normativo al tema en cuestión.

Finalmente, se mencionarán los antecedentes parlamentarios sobre la materia, más precisamente, los proyectos presentados en el Congreso Nacional que abordan la temática, y su estado parlamentario a la fecha.

El federalismo y el Estado Federal Argentino

En nuestro país, conforme a los artículos 121, 75 y 99 de la Constitución Nacional, la política exterior de la Nación es una materia expresamente delegada por parte de la Ley Fundamental al Gobierno Federal. No obstante esto, la reforma constitucional de 1994 introduce la potestad expresa a las provincias de celebrar convenios internacionales, con los límites establecidos en el artículo 124 y sus concordantes (artículos 125 y 126) de la Norma Suprema. El artículo 124 establece que las provincias pueden celebrar convenios internacionales en tanto:

- No sean incompatibles con la política exterior de la Nación;
- No afecten las facultades delegadas al gobierno federal;
- No afecten el crédito público de la Nación;
- Tengan conocimiento del Congreso.

Siguiendo el análisis de Badeni¹, se trata de facultades reservadas según el artículo 121, y los requisitos se pueden desglosar en los siguientes:

- Que los tratados tengan objetivos económicos o sociales, cuya determinación, regulación y administración sean de potestad exclusiva de las provincias. Quedan excluidos aquellos tratados que respondan a objetivos políticos.

¹ BADENI, Gregorio, “Sobre Estado Federal”, en Tratado de Derecho constitucional. 2º Edición actualizada y ampliada. Editorial: La Ley. 2006, *tomo I*.

- No se opongan a los compromisos exteriores contraídos por la Nación en materia económica o social sujeta a su potestad exclusiva, o que pueda ser objeto de una potestad concurrente con las provincias en el ámbito interno.
- No se opongan a los lineamientos de política exterior establecidos por el Gobierno Federal. No podrán concertar acuerdos con Estados Extranjeros, Organizaciones Internacionales o entidades supraestatales que no sean reconocidos por el Gobierno Federal, o con los cuales la Nación está en conflicto.
- No impliquen el ejercicio de facultades constitucionalmente transferidas por las provincias a la Nación.
- No afecten el crédito público de la Nación, comprometiendo la responsabilidad de ella, o el alcance de los compromisos.
- Estén desprovistos de todo carácter político.
- Se adecuen a las limitaciones establecidas por el artículo 27 de la Constitución Nacional.
- Pongan en conocimiento del Congreso la celebración del convenio.

Situación jurídica antes de la reforma constitucional de 1994

Antes de la reforma de 1994, la doctrina clásica² entendió que los artículos 107 y 108 de la Ley Suprema facultaban a las provincias a celebrar convenios interprovinciales únicamente, en la inteligencia de que los tratados internacionales sólo podían ser celebrados por el Estado Nacional.

En cambio, otra senda interpretativa sostenía que las provincias podían celebrar acuerdos internacionales. Quiroga Lavié veía la posibilidad de la celebración de convenios internacionales siempre que versaren sobre temas administrativos o empresariales propios de una provincia y que no incursionaran en competencias federales. Bidart Campos le agregaba como requisito para su validez la aprobación del Congreso Nacional. En esta misma línea argumentativa, Rosatti sostiene “Si partimos de la idea sostenida habitualmente por la Corte Suprema de Justicia de que los poderes de las provincias son originarios e indefinidos y los delegados a la Nación definidos y expresos (*Fallos; 312:1186*), pero con la lógica limitación

² GONZALEZ, Joaquín V, Manual de la Constitución Argentina, Estrada, Buenos Aires, 1980, ps. 682 y ss; ALBERDI, Las Bases, Capítulo XXIV y artículo 104 de su proyecto constitucional. BIDEGAIN, Carlos M.; Cuadernos del curso de Derecho Constitucional, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1980, t. III, ps. 86 y ss. SAGUES, Néstor, P., Elementos de Derecho Constitucional, Astrea, Buenos Aires, 1993, t. I, p. 554.

de que aquellos poderes provinciales no pueden enervar el ejercicio razonable de los poderes delegados al Gobierno Federal, vemos que en principio no existen obstáculos a la proyección de los intereses provinciales en el ámbito internacional, a condición de que tal proyección no resulte incompatible con la política exterior de la Nación, cuya determinación incumbe a las autoridades nacionales (arts. 27, 67, inc. 12, 14, 16 y 19, y 86, inc 14 de la Constitución originaria de 1853/1860).”³

Por otra parte, de acuerdo con los antecedentes consultados, en las reformas constitucionales desde 1853 hasta 1994 no hubo iniciativas de incorporación de una premisa sobre la competencia de las provincias para celebrar convenios internacionales. Lo que se pudo observar en relación a los actuales artículos 124 y 125 (anteriores 107 y 108) fueron *dos iniciativas* que remontan al año 1917, referente a los tratados parciales que se mencionara arriba, y en consecuencia, según una parte de la doctrina, podría entenderse *in extenso* para los convenios internacionales. En este sentido, el legislador Carlos Melo propuso incorporar seguidamente al conocimiento por parte del Congreso federal de los tratados parciales que celebrasen las provincias, la correspondiente *aprobación del órgano legislativo*⁴. Si bien el legislador no fundamentó su propuesta, entendemos que ha sido una iniciativa en miras de una mayor precisión de la incumbencia del Congreso en la materia. También él propuso una reforma referida a la competencia de las provincias de obtener créditos, limitando esta posibilidad a la autorización del Congreso Federal⁵.

La Reforma Constitucional del año 1994

Según el artículo 30 de la actual Constitución Nacional, la reforma de la Ley Fundamental en sus aspectos parciales implica un doble proceso: preconstituyente y constituyente.

Las bases para la última modificación de la Carta Magna se gestaron entre 1993 y 1994, que dio como resultado el acuerdo político denominado “Pacto de Olivos” entre las dos fuerzas políticas predominantes en aquel momento histórico (Partido Justicialista y el Partido

³ ROSATTI, Horacio Daniel. “El federalismo en la Reforma”, en *La reforma de la Constitución*, Rubinzal-Culzoni Editores, octubre de 1994.

⁴ División Información Parlamentaria, Constitución Nacional. Recopilación de antecedentes legislativos sobre su reforma. Cámara de Diputados de la Nación. 1957. Imprenta del Congreso de la Nación.

⁵ Artículo 108. Reformas propuestas por Melo, Carlos, F., en 1917: “(...) Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; (...) *ni contratar empréstitos sin autorización del Congreso federal*, (...)” en División Información Parlamentaria, Op. cit. Página 210.

Radical). Los preceptos allí establecidos se plasmaron en el Núcleo de Coincidencias Básicas de la Ley Nro. 24.309.⁶

En consecuencia, la ley 24.309 (etapa preconstituyente) declara el sentido y alcance de las reformas habilitadas por parte del Congreso Nacional para el debate por la Convención Constituyente. En relación con la temática del presente artículo, en el marco del Núcleo de Coincidencias básicas de la Ley 24.309, el apartado sobre el federalismo merece un comentario especial. En la Ley que habilita la reforma parcial de la Constitución Nacional, quedó establecido un apartado en pos del “*Fortalecimiento del Régimen Federal*” en su artículo 3 inciso A). Allí se plasma la posibilidad expresa de las provincias de realizar gestiones internacionales, entre otras cuestiones⁷. Entonces, en el inicio del proceso reformador, en el marco de los temas habilitados por el Congreso para la Convención Constituyente, en el artículo 3° inciso A) subinciso d) se establece: “*Posibilidad de realizar por las provincias gestiones internacionales en tanto no afecten las facultades que al respecto corresponden al Gobierno Federal, no sean incompatibles con la política exterior que éste conduce y no importen la celebración de tratados de aquél carácter*”.

Merece prestarse atención la circunstancia de que desde el inicio de la etapa reformadora, en lo que se refiere a la inclusión constitucional de la ampliación de las competencias de las provincias en el aspecto internacional, se alude al término “gestión internacional”, mientras que en la etapa convencional constituyente, el texto que se aprueba alude a la “celebración de convenios internacionales”, tal como quedara redactado el artículo 124.

En el trabajo en comisiones, la temática en cuestión fue tratada en el marco de las comisiones de Competencia Federal y de Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal, y su trabajo se reflejó en la Orden del Día Nro. 8 con dictámenes números 4, 6, 12, 13, 25, 26, 27 y 28, con un dictamen de mayoría y cuatro de minoría, y de las mencionadas comisiones, varios despachos de mayoría y minoría respecto a cada uno de los dictámenes. En el tratamiento del Orden del Día Nro. 8 durante la Convención Constituyente, el debate ha abarcado las temáticas del federalismo, las provincias, las regiones, los convenios internacionales, los recursos naturales, y se ha prolongado durante 5 reuniones.

⁶ Fecha de aprobación: 29/12/1993; Decreto promulgatorio Nro: 2700/93.

⁷ Entre otras cuestiones adicionales, se contempla la distribución de competencias entre Nación y provincias respecto a la prestación de servicios y en materia de gastos y recursos; régimen de coparticipación de impuestos; la posibilidad por parte de las provincias establecer regiones para el desarrollo económico y social de estas; jurisdicción provincial en los establecimientos de utilidades nacionales.

A lo largo del mismo, ha quedado establecido el resguardo de la no invasión de esferas del gobierno federal al mismo tiempo que se ha valorizado la importancia del fortalecimiento del federalismo. Asimismo, varios convencionales enfatizaron que la celebración de convenios internacionales por parte de las provincias ha sido una práctica preexistente a 1994.

Alrededor de la cuestión del *crédito público*, cabe destacar que el convencional Battagion enfatizó en dos oportunidades⁸ que el espíritu de la norma tiene alcance al financiamiento y crédito externo. Esta temática fue mencionada durante la Convención, en la medida de la necesidad del no incurrimento en compromisos internacionales que afecten al crédito de la Argentina en el exterior, es decir, que no comprometa el crédito público de la Nación. La convencional Fernández de Kirchner, durante el debate, propuso un despacho sustituto, que entre otras cuestiones, planteaba dejar a un lado la mención sobre el crédito público de la Nación. Sin embargo, la Comisión mantuvo el despacho tal como estaba redactado, tal como lo mencionó el convencional Hernández, poniendo énfasis en que la provincia, si celebrara un convenio no debe comprometer financieramente al gobierno federal, que las provincias no pueden realizar libremente el convenio y ponerlo simplemente en conocimiento del Congreso Federal.⁹

En cuanto a la premisa “*con conocimiento del Congreso*”, parecería que la mayoría de los convencionales no cuestionaron el alcance de la misma, a excepción de la convencional Avelin De Ginestar¹⁰ quien solicitó la aclaración a la Comisión sobre el trámite de estos tratados cuando fueran sometidos al Congreso, así como también sobre los futuros conflictos que podrían originarse. Por su parte, Díaz Araujo afirmó en algunas sesiones anteriores: “(...) deberán comunicarse al Congreso de la Nación, que es el responsable del manejo de la deuda externa. De manera tal que autorizándose a las provincias a contraer empréstitos y a establecer formas de crédito, el Parlamento será el encargado de observar el procedimiento en el caso de una flagrante contradicción con la política internacional de nuestro país. De esta forma estamos instrumentando un verdadero federalismo en el manejo de los asuntos culturales, económicos y sociales por parte de las provincias.”¹¹

En los diferentes dictámenes presentados, se menciona la capacidad de las provincias de realizar gestiones y convenios internacionales. Sin embargo, en la redacción final, la

⁸ Sesiones del 4 y 10 de agosto de 1994.

⁹ Hernández A. M. Sesión de 10 de agosto de 1994.

¹⁰ Sesión del 10 de agosto de 1994.

¹¹ Sesión del 05 de agosto de 1994.

palabra “gestión” ha sido eliminada. El convencional Marín aclara, “Se eliminó la palabra *gestión* porque creíamos que estaba comprendida en la expresión *realizar convenios*. En segundo lugar, si se trataba de simples gestiones, no tiene por qué notificar una provincia al Congreso de la Nación.”¹²

Por último, cabe destacar la propuesta realizada por el convencional Díaz Lozano¹³, entendida (en palabras de él) como complementación de las atribuciones vinculadas con el tema de los tratados internacionales, y aspiraba a ser incorporada como un párrafo adicional al artículo en cuestión. El Sr. Díaz Lozano propuso la incorporación que sigue a continuación fundamentado en el derecho de las provincias a ser informadas cuando la Nación celebre convenios internacionales que afectaran a las provincias, “El gobierno federal, previo a la conclusión de un acuerdo internacional que afecte particularmente a una provincia, informará previamente a la misma”. No obstante, tuvo los resultados esperados por parte del proponente.

El trámite parlamentario culminó con la votación del artículo en cuestión, a propuesta de la convencional Fernández de Kirchner, separada por párrafos, en la medida que trataban temáticas diferentes en relación con las provincias. Es decir, el segundo párrafo, que trata el tema del dominio originario de los recursos naturales existentes en las provincias, fue un punto altamente discutido y que ha despertado posturas disímiles en relación con el primer párrafo. En tanto que la votación del párrafo primero, que incluye los temas del regionalismo por parte de las provincias, convenios internacionales, y la mención de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, recibió 153 votos por la afirmativa y 57 por la negativa; el párrafo segundo, recibió 133 votos afirmativos y 77 negativos.

Aspectos del actual artículo 124 de la Constitución Nacional

El artículo 124 de la Constitución actual, tal como ha quedado en su redacción actual, ha suscitado interpretaciones y/o el análisis de las siguientes cuestiones:

- 1) La personería jurídica internacional por parte de las provincias;
- 2) Terminología en torno a “convenio” y “tratados” y las jerarquías en el ordenamiento jurídico argentino;
- 3) Implicancias sobre la frase “no afectación del crédito público de la Nación”.

¹² Sesión de 10 de agosto de 1994.

¹³ Sesión de 10 de agosto de 1994.

- 4) Posibles interpretaciones sobre la expresión “con conocimiento del Congreso”, y la necesidad o no de una reglamentación del artículo 124.

Estas temáticas se abordarán a continuación.

1. Sujetos de derecho internacional.

Los Estados y las organizaciones internacionales son los que representan los tipos normales de personería jurídica en el plano internacional. Sin embargo, las realidades de las relaciones internacionales no se pueden reducir a una formula simple y el escenario es complejo.¹⁴

El Dr. Barberis, define a los sujetos del DIP como entes destinatarios directos y efectivos de un derecho o de una obligación en el plano internacional. En dicha clasificación incluye no sólo a los Estados y las Organizaciones Internacionales, sino que también a algunas entidades vinculadas con la actividad religiosa (Iglesia Católica, Ciudad del Vaticano, Soberana Orden de Malta), a sujetos en situación de beligerancia (insurgentes, comunidad beligerante, Movimientos de Liberación Nacional), vinculadas a actividades asistenciales (Comité Internacional de la Cruz Roja y otras organizaciones humanitarias), personas privadas. Asimismo, Julio Barberis, al analizar los sujetos del Derecho Internacional Público, sostiene que *los miembros de un Estado federal* pueden ser sujetos del DIP si son destinatarios directos y efectivos de una norma internacional que impone derechos y obligaciones, siempre que éstos sean distintos al del Estado federal del que forman parte. Si esto no se cumple, los Estados miembros del Estado federal se clasifican en órganos de este último.

Por un lado, entonces, se observa la emergencia de nuevos actores en el escenario internacional dotados de la competencia de celebrar convenios internacionales, aunque, por el otro lado, son los Estados Nacionales, como sujetos de Derecho Internacional *por excelencia*, hacia donde recae la responsabilidad internacional por hechos ilícitos. Esto se puede observar en el proyecto de artículos sobre responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos¹⁵, en donde el Estado es el ente sobre el que recae tal responsabilidad.

¹⁴ BROWNLIE, Ian, BROWNLIE, Ian, Principles of Public International Law, Oxford University Press, Oxford, New York, 2003, pág. 58.

¹⁵ Comisión de Derecho Internacional, Naciones Unidas, Texto adoptado por la Comisión en su 53° período de sesiones.

2. Terminologías. Denominación “convenios”.

A primera vista, resulta llamativo que los convencionales hayan optado por el término “convenios” en tanto que en el resto de la Carta Magna, al referirse a la atribución del Gobierno Federal en materia de relaciones internacionales, hayan establecido el término “tratados”.

En el Derecho Internacional Público, “Es doctrinariamente posible, tomando en cuenta el contenido y la forma, denominar ciertas pautas en cuanto a la terminología comúnmente usada por los Estados para referirse a los acuerdos entre sujetos de derecho internacional. Así, generalmente se denominan convenciones a los tratados codificadores adoptados con los auspicios de la ONU; carta o pacto a los tratados constitutivos de organizaciones internacionales; acuerdos a los tratados que no se celebran por escrito. Pero, cualquiera sea su denominación particular –convención, pacto, acuerdo, carta, convenio, declaración, compromiso, protocolo, estatuto, notas reversales, acta, reglamento, etc. – en todos los supuestos se define a un mismo negocio jurídico generalmente identificado como “tratado internacional”.¹⁶

En cuanto a la definición, “En sentido amplio, se ha definido el tratado como el acuerdo de voluntades entre dos o más sujetos del derecho internacional que tiende a crear, modificar o extinguir derechos de este ordenamiento. Esta definición comprende no sólo a los acuerdos entre Estados sino, también, a todo acuerdo entre uno o más Estados y uno o más organismos internacionales y a los acuerdos entre dos o más organismos internacionales entre sí. También incluye a los acuerdos entre dos o más sujetos del derecho internacional celebrados en forma verbal. Los acuerdos entre un Estado y un individuo o una corporación no son tratados sino contratos internacionales regulados por un régimen jurídico especial determinado por la voluntad de las partes contratantes, especificada en el acuerdo. En sentido restringido y al solo efecto de la aplicación de la Convención de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados, tratado es todo acuerdo entre Estados, celebrado por escrito y regido por el derecho internacional.”¹⁷

En este sentido, la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, en su artículo 2º punto 1º) define a un tratado como un “un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en

¹⁶ MONCAYO-VINUESA-GUTIERREZ POSE, *Derecho Internacional Público*, ED. V.P. de Zavalía, Buenos Aires, 1997, página 96.

¹⁷ MONCAYO-VINUESA-GUTIERREZ POSE, op. Cit. Pág. 96 y 97.

dos o más instrumentos conexos y *cualquiera que sea su denominación particular*¹⁸; (...). Asimismo, el artículo 3 establece “**Acuerdos internacionales no comprendidos en el ámbito de la presente Convención.** El hecho de que la presente Convención no se aplique ni a los acuerdos internacionales celebrados entre Estados y otros sujetos de derecho internacional o entre esos otros sujetos de derecho internacional, ni a los acuerdos internacionales no celebrados por escrito, no afectará: a) al valor jurídico de tales acuerdos; b) a la aplicación a los mismos de cualquiera de las normas enunciadas en la presente Convención a que estuvieren sometidos en virtud del derecho internacional independientemente de esta Convención; c) a la aplicación de la Convención a las relaciones de los Estados entre sí en virtud de acuerdos internacionales en los que fueren asimismo partes otros sujetos de derecho internacional.”

En opinión de Angélica Gelli, los Estados locales, en tanto autónomos, no pueden celebrar tratados de la misma naturaleza que los Estados soberanos. Ella sostiene que quizá por eso en el artículo 124 figura “convenios internacionales”, referidos a materias reservadas y en las materias concurrentes.

Por su parte, Julio Barberis, afirma “Lo que aquí importa es precisar si las Partes contratantes han celebrado el acuerdo en virtud del derecho de gentes y utilizando la libertad que este orden jurídico brinda a las Partes, éstas han decidido aplicar a ciertos aspectos del convenio el derecho de uno o varios países. Si así fuere, se estará en presencia de un tratado internacional. Si, por el contrario, las Partes han celebrado el convenio en el marco de un orden jurídico estatal y, en virtud del principio de autonomía de la voluntad reconocido por dicho orden, ellas resuelven aplicar a ciertos aspectos del acuerdo el derecho internacional, dicho acuerdo no será un tratado internacional. El derecho de gentes no es aplicado en este caso directamente sino por disposición o por autorización de un orden jurídico interno. Es necesario, pues, distinguir entre el derecho que regula la celebración del convenio y las normas jurídicas que se aplican a ciertos aspectos del convenio por disposición o por autorización de aquél.”¹⁹

Otro tema planteado durante el proceso reformador, ha sido la cuestión semántica en torno a la incorporación de las frases “**gestiones internacionales**” y “**celebración de convenios internacionales**”. Primeramente, los dictámenes incluían la opción “realizar gestiones internacionales”, pero luego esto se eliminó en la medida que los convencionales interpretaron

¹⁸ El resaltado es propio.

¹⁹ BARBERIS, Julio A., *Formación del Derecho Internacional*, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 1994, página 48.

que la palabra “gestión” estaba ya comprendida en la expresión “realizar convenios” y que si se trataban de simples gestiones, las provincias no tienen la obligación de realizar la notificación correspondiente al Congreso Nacional.²⁰ Otra interpretación puede ser que la norma omite – y no que contiene- la referencia a gestiones internacionales que no se concretan en convenios.²¹

2.1. Tras la reforma de 1994 se ha modificado la categorización de los Tratados internacionales, y el ordenamiento jurídico del país.²² En lo que atañe a los convenios internacionales celebrados por los Estados locales, y en relación con el resto de los tratados, la escala jerárquica a partir de la reforma constitucional es la siguiente:²³

- Tratados y concordatos ordinarios del artículo 75 inc. 22. Tienen jerarquía superior a las leyes.
- Las declaraciones, convenios y tratados referentes a derechos humanos explícitamente mencionados en el artículo 75 inc. 22, párrafo 2°. Bajo ciertas condiciones, tienen jerarquía constitucional.
- Los demás tratados y convenciones que se aprueben en el futuro, en materia de derechos humanos, según ciertas mayorías calificadas en el Congreso. Tienen jerarquía constitucional: artículo 75, inc. 22, párrafo 3°.
- Tratados relativos a procesos de integración latinoamericana, bajo determinados supuestos y mayorías. Cuentan con jerarquía superior a las leyes: artículo 75, inc. 24, párrafo 2°.
- Tratados concernientes a procesos de integración con países de otras áreas, con un trámite de elaboración distinto al anterior. También son superiores a las leyes: artículo 75, inc. 24, párr. 2°.

²⁰ Reunión del 10-08-94. Ver planteo del Sr. Romero y respuesta del Sr. Marín

²¹ ROSATTI, Horacio Daniel. “El federalismo en la Reforma”, en *La reforma de la Constitución*, Rubinzal-Culzoni Editores, octubre de 1994.

²² Cabe destacar que a fines metodológicos y por circunscripción a la temática de presente capítulo, se dejará de lado el análisis sobre el debate doctrinario que gira en cuestión a la “supremacía” y “jerarquía” constitucional. Sólo se tomará el tema de las jerarquías, a fines de vislumbrar los seis subtipos de tratados que están presentes en la Constitución Nacional a partir de 1994.

²³ SAGUES, Nestor, La Ley 1994-E, 1036. Derecho Constitucional-Doctrinas Esenciales Tomo VI, 01/01/2008. 247.

- Convenios internacionales que celebren las provincias, a tenor del artículo 124. Se encuentran bajo la Constitución, las leyes y demás normas federales.

3. La no afectación al crédito público de la Nación.

Sobre este tema cabe recordar lo que se planteó en la Convención Constituyente, donde se mencionó reiteradamente la necesidad de las provincias de obtener financiamiento y créditos en el exterior. Siguiendo el razonamiento de Ekmekdjian, “Esta cláusula tampoco es sencilla de interpretar. Atento a la gran deuda externa que sufre nuestro país, la que se está negociando permanentemente, y por cuya renegociación la República sufre presiones extorsivas que llegan a afectar, incluso, la dignidad nacional, cualquier convenio de una provincia con un organismo financiero internacional, en principio podría afectar al crédito público de la Nación. Pensamos que una interpretación tan estrecha no ha estado en la intención de los convencionales constituyentes al redactar esta cláusula.”²⁴

En consecuencia, en interpretación de Ekmekdjian, la no afectación al crédito público de la Nación significa que los convenios financieros que firmasen las provincias con el exterior, no deben tener el aval del Estado nacional y que la provincia sería el deudor principal.

4. Alcance de la intervención del Congreso Nacional en la celebración de convenios internacionales por parte de las provincias argentinas y la Ciudad de Buenos Aires.

El debate doctrinario sobre el sentido de la premisa que reza “con conocimiento del Congreso” era preexistente a la reforma de 1994, en relación al viejo artículo 107 (hoy artículo 125) que dicho *conocimiento* debía darse de los tratados interprovinciales. En este sentido, la Constitución originaria de 1853/1860 establecía en su artículo 107 que “las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal” con las limitaciones establecidas en el artículo 108 que expresamente prohibía a las provincias “celebrar tratados parciales de carácter político”.

En el derecho comparado, a la “doctrina del consentimiento” adoptada por la constitución de Estados Unidos de América, cuyo artículo 1, sección 10, establece que el convenio sea sometido a la aprobación del Congreso Federal, se le opone la “doctrina del conocimiento”, como la plasmada en la constitución austríaca (artículo 15, apart. 2), que se basa en la

²⁴ EKMEDJIAN, Miguel Ángel, Tratado de Derecho Constitucional, Depalma, 1999, página 740.

notificación a las autoridades federales. En nuestro país, esta cuestión no ha quedado clara. En la versión original del proyecto de Alberdi, sometía los tratados interprovinciales a la *aprobación del Congreso federal*, pero a propuesta de Gorostiaga se reemplazó tal palabra por la de conocimiento.²⁵

El nuevo artículo 124 ha seguido la tradición de 1853 y la facultad expresa de las provincias para celebrar convenios internacionales requiere que éstos sean comunicados al Congreso Nacional. Rosatti, Sagués, Frías y Quiroga Lavié, entre otros juristas, sostienen que conocimiento no significa aprobación del Congreso, pero sí autoriza su análisis. Contrario a este postulado se encuentra Bidart Campos, que apuesta por el criterio de aprobación.

Por su parte, Dalla Vía agrega “(...) entendemos que no basta dar conocimiento al Congreso de la Nación del acuerdo o tratado a celebrar sino que debe tenerse su autorización. Esto es así porque de lo contrario el gobierno federal estaría resignando su potestad en materia internacional.”²⁶

Es oportuno referenciar al lector en este punto, al apartado sobre el debate dado durante la Convención Constituyente de 1994, donde se menciona el tratamiento sobre este tema.

Como elemento de análisis adicional, si se consideran los efectos jurídicos del “conocimiento” por parte del Congreso Federal, la doctrina se encuentra dividida: Pedro Frías sostiene que el Congreso Nacional no es un simple buzón del tratado, ya que puede debatirlo y cuestionarlo, pero “un pronunciamiento negativo no lo deja sin efecto, como lo dejaría la desaprobación. Si el Gobierno Federal cree debe corregir u objetar un tratado, dispone de otros remedios judiciales, y aun de la intervención federal”. En cambio, Quiroga Lavié sostiene que no cabe intervención federal sino el cuestionamiento federal, ante la judicatura, de la validez del convenio provincial.

Sagués afirma “Si el constituyente de 1853, bien o mal, sustituyó la voz aprobación por conocimiento, es evidente que no requiere del Congreso de la Nación un acto de decisión aprobatoria del tratado, sino una simple notificación por parte de la provincia involucrada, al Poder Legislativo federal. Con posterioridad, la Nación podrá discutir judicialmente las cláusulas del tratado firmado por la provincia, o negarse a cumplirlo si dicho documento la compromete, y hasta disponer la intervención federal, de darse alguno de los supuestos del artículo 6° de la Constitución Nacional. Similar razonamiento cabe con relación a los

²⁵ SAGUES, Néstor P, La Ley 1994-E, 1036. Derecho Constitucional. Doctrinas Esenciales, Tomo IV, 01/01/2008, 247.

²⁶ DALLA VIA, Alberto, La Ley, LLNOA 2000, 447

convenios provinciales-internacionales que habilita ahora el artículo 124, adherido como está a la doctrina del “conocimiento”, según informa el texto.”

Por su parte, Angélica Gelli sostiene que, en relación con la temática, se plantea una doble duda interpretativa. En primer lugar, como el Congreso no fue atribuido expresamente por los artículos 124 ni 125 de la Ley Fundamental para otorgar la aprobación o el rechazo, en el hipotético caso de un conflicto normativo, pone en duda si se puede aplicar el control jurisdiccional o la intervención federal. En segundo lugar, afirma que la norma no es lo suficientemente clara en cuanto a si la obligación de dar conocimiento abarca tanto a la creación de las regiones y/o celebración de los convenios internacionales.

Del debate anterior, parte de la doctrina sostiene la conveniencia de una reglamentación del artículo 124 fundamentado en el cumplimiento del artículo 24 de la Constitución Nacional, para que fije los grandes marcos y lineamientos habilitantes y que establezca los aspectos sustanciales y procedimentales que deben respetar los Estados locales de manera que el Congreso pueda intervenir y tomar conocimiento de los convenios antes de su conclusión y por esta vía otorgar o negar la autorización.²⁷

En este sentido, el Dr. Dalla Vía afirma, “Aún cuando el art. 124 no menciona expresamente la necesidad de una ley, la situación creada a partir de la reforma requiere de prontas decisiones”. “Volviendo a los tratados que pueden firmar las provincias, se trata de un problema delicado que es, a nuestro juicio, imperioso reglamentar y aclarar. Entendemos que la norma tal como está redactada, si quedara abierta podría ocasionar graves consecuencias a la responsabilidad del Estado Federal por un lado y por el otro también, herir al federalismo, que es justamente el valor que el Constituyente pretendió preservar. Decimos esto porque es de la esencia del Estado Federal que la potestad en materia de relaciones exteriores corresponda al Congreso Nacional y no a cada uno de los Estados. Si se admitiera tal dispersión de la soberanía en el plano internacional abriríamos las puertas de la disolución del Estado Federal a favor de una suerte del Estado Confederado.”²⁸

Análisis de las constituciones provinciales y su adecuación jurídica con el artículo 124

CN²⁹

²⁷ DALLA VIA, Alberto y VANOSI, Jorge Reinaldo, Régimen Constitucional de los Tratados, La Ley 2000-F, 1404.

²⁸ DALLA VIA, Alberto. La Ley. LLNOA 2000. 447.

²⁹ Ver cuadro comparativo en el Anexo I, página 19.

En la Carta Magna, los principios de autonomía provincial y la necesidad de concordancia de los principios constitucionales provinciales con los nacionales están establecidos en los artículos 5 y 123. En este sentido, el artículo 5 establece que “cada provincia dictará para sí una constitución, bajo el sistema representativo, republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la CN y que asegure su administración de justicia, régimen municipal y educación primaria.” Y el artículo 123 ratifica estos principios: “cada provincia dicta su propia constitución conforme a lo dispuesto por el artículo 5.”

Para el caso de la Ciudad de Buenos Aires, tras la reforma, la Ciudad tiene un status jurídico especial. La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires fue establecida como puntos habilitados para la Reforma, en el Núcleo de Coincidencias Básicas, y luego se plasmó en el artículo 129 de la Constitución Nacional, así como también las limitaciones por su condición de ser la capital federal de la Nación. Asimismo, cabe recordar que el artículo 124 reza que “(...) La Ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto”. En consecuencia, la cuestión de la celebración de convenios internacionales por parte de la Ciudad de Buenos Aires derivó en un tratamiento posterior. La ley Nacional 24.588³⁰, de Garantía de los intereses del Estado Nacional en la Ciudad de Buenos Aires, en su artículo 14, estableció “La ciudad de Buenos Aires podrá celebrar convenios y contratar créditos internacionales con entidades públicas o privadas, siempre que no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no se afecte el crédito público de la misma, con la intervención que corresponda a las autoridades del gobierno de la Nación”. Cabe observar aquí que en la última frase del artículo de la citada Ley, donde se especifica la competencia de celebración de convenios por parte de la Ciudad de Buenos Aires, su texto se diferencia de la redacción del artículo 124 de la Ley Suprema: mientras que en la Ley 24.588 se menciona la “intervención que corresponda a las autoridades del gobierno de la Nación”, el artículo 124 de la Constitución Nacional establece el “conocimiento del Congreso”. Es menester destacar que el artículo 14 de la ley 24.588, y el artículo 124 de Constitución Nacional no tienen reglamentación a la fecha actual.

Posteriormente, cuando se estableció la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, se incluyó la normativa que regula expresamente el procedimiento de celebración y aprobación de convenios internacionales de la Ciudad de Buenos Aires con el exterior.

³⁰ Aprobada por el Congreso Nacional el 08/11/1995; publicada en el Boletín Oficial el 30/11/1995.

Tomando en cuenta el resto del ordenamiento nacional, como se mencionara más arriba, antes de la reforma de la Ley Fundamental de 1994 las provincias suscribían acuerdos internacionales en materia de radicación de industrias, préstamos de los organismos internacionales y en general sobre temas incluidos en el actual artículo 125. Muchas de las constituciones provinciales lo admitían, a saber, la provincia de La Rioja (constitución provincial de 1986, artículo 16), Córdoba, en la constitución de 1987, artículo 16, la de Formosa (art. 6, inc. 8) y la de Tierra del Fuego de 1991 (art. 5, inc. 5).³¹

Si se tiene en cuenta que el texto de la Constitución Nacional según la Ley 24430 fue publicada en el Boletín Oficial de fecha 10/01/1995 promulgada por decreto 3/1995, las constituciones provinciales que fueron reformadas a partir de allí, nueve de ellas (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, La Pampa, La Rioja, Salta, Santiago del Estero, San Juan, Chaco, Tucumán, Chubut, Jujuy y Corrientes) han adoptado explícitamente el procedimiento de celebración de convenios internacionales, con la intervención del Poder Ejecutivo, y del Legislativo provincial para su aprobación. Por su parte, las provincias de Río Negro, Catamarca, Tierra del Fuego, Formosa y San Luis, si bien no tuvieron procesos reformadores posteriores a 1994, en sus constituciones ya estaba expreso dicho procedimiento, con lo cual estas provincias ya habían plasmado en sus constituciones la interpretación del anterior artículo 107 de la Constitución Nacional

En el caso de las provincias de Santa Fé, Buenos Aires, Entre Ríos, Mendoza, Misiones, Neuquén y Santa Cruz, no se encuentra mencionado el procedimiento de los convenios internacionales, a pesar de las reformas ocurridas post-1994, aunque es menester diferenciar las menciones en los casos de las provincias de Entre Ríos y Neuquén, sobre la materia, en la “cláusula federal” y reconociendo los artículos 124 y 125, respectivamente (ver Anexo).

Iniciativas parlamentarias en pos de una reglamentación y/o regulación del procedimiento de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires para la celebración de Convenios Internacionales³²

Desde 1994 hasta nuestros días hubo diversas iniciativas parlamentarias para otorgar una mayor precisión al procedimiento por parte de las provincias y poderes federales en la celebración de convenios internacionales. Cabe destacar que hasta el momento ningún

³¹ EKMEDJIAN, Miguel Ángel, Tratado de Derecho Constitucional, Depalma, 1999, página 738.

³² Para acceder a los textos de los expedientes, consultar en la Dirección de Información Parlamentaria.

proyecto referido a la cuestión ha sido dictaminado, y varios de ellos fueron reproducidos a fin de que no perdieran vigencia parlamentaria. Al año 2010 está vigente un proyecto, presentado en la Cámara de Senadores, por el Senador Romero (0178-S-2010). Hubo cinco iniciativas anteriores que han perdido estado parlamentario, de los cuales tres han sido reproducidos más de una oportunidad.

En cuanto a los autores y las Cámaras iniciadoras de los proyectos, de las seis iniciativas en total, cinco surgieron en la Cámara de Senadores, y una en la de Diputados. Los legisladores han representado a las provincias de Salta, Corrientes, Córdoba y Buenos Aires. Por la provincia de Salta, se han presentado tres iniciativas de las seis existentes.

Tomando en cuenta el tipo de proyectos presentados, en un análisis comparativo, del total solo uno ha sido un Proyecto de Resolución, mientras que los cinco restantes (con sus respectivas reproducciones según el caso) tienen el formato de Proyecto de Ley.

Autor	Distrito Electoral	Tipo de Proyecto	Cámara Iniciadora	Nro. De Expediente	Reproducciones
Cafiero	Buenos Aires	Ley	Senado	2058-S-00.	-
Gómez Diez	Salta	Ley	Senado	2018-S-01	0908-S-04; 0505-S-06
Gómez Diez	Salta	Resolución	Senado	2019-S-01	0072-S-03
Ríos	Corrientes	Ley	Senado	2601-S-04	0138-S-06
Merino	Corrientes	Ley	Diputados	6818-D-04	-
Romero	Salta	Ley	Senado	0178-S-10	En vigencia

El proyecto de Resolución presentado por el Senador Gómez Diez regula el procedimiento para la suscripción de tratados y convenios por parte de las provincias, sin mencionar a la Ciudad de Buenos Aires. En el articulado, establece la remisión por parte de las provincias de los convenios internacionales que celebren las provincias, previa ejecución de los mismos, ya que fija el procedimiento de tratamiento en el Senado y en Diputados, estableciendo la posibilidad de ambas Cámaras de presentar objeciones o prestar acuerdo. También establece un procedimiento en caso de no expedición por ambas Cámaras, donde la

provincia estaría habilitada para “ejecutar” el convenio. El legislador explica, en los fundamentos de su proyecto, que la opción del pronunciamiento por parte del Congreso a través de una Resolución implicaría evitar el procedimiento normativo de las leyes, con lo cual, el “silencio implicaría aprobación”.

Asimismo, una vez aprobados los convenios por parte del Congreso, se menciona su inscripción en un Registro de Tratados Interprovinciales y de Convenios Internacionales celebrados por las provincias.

Analizando las iniciativas de Ley, los proyectos 178-S-10, 505-S-2006 y 138-S-06 asignan, en el mismo sentido que el Proyecto de Resolución mencionado arriba, un rol específico del Congreso. En cambio, como se verá más adelante, dos proyectos hacen foco en la intervención de Cancillería.

Es así como el Proyecto de Ley 0178-S-10 plantea que el conocimiento del Congreso Federal se debe plasmar en una Resolución conjunta de las Cámaras, y que el Senado es la institución federal adecuada para la creación de un Registro de Convenios Internacionales, el cual establece. El senador Gómez Diez, en su última iniciativa al respecto, expediente nro. 505-S-06 también establece la aprobación por una Resolución Conjunta por parte del Congreso Federal, y la creación de un Registro Único de Convenios en el ámbito del Senado. El proyecto 138-S-06 fija que la remisión del convenio al Congreso debe ser antes de su entrada en vigor, y crea la Comisión de Registro de Convenios Internacionales en el ámbito del Senado, con funciones de registrar los convenios y sus antecedentes, así como también de dictaminar sobre aquellos.

Como se puede observar de la lectura anterior, los proyectos mencionados arriba otorgan al Congreso Federal una función y disposiciones sobre el procedimiento y trámite establecido en términos generales en el artículo 124 de nuestra Carta Magna. Sin embargo, existen dos iniciativas de ley que otorgan al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (en adelante la Cancillería) un rol en dicho procedimiento. En el caso del proyecto del senador M.C. Cafiero, el autor entiende que la Cancillería y el Congreso deben tener conocimiento de los convenios, y establece que la Cancillería debe formular un dictamen sobre la procedencia o no de celebrar el convenio por parte de la provincia y la inscripción de los mismos “en el registro respectivo”. En el mismo sentido, el diputado Merino establece en su proyecto de ley la creación de un registro único de convenios internacionales de las provincias en el ámbito de la Cancillería posterior a su celebración,

fundamentando esto en la necesidad de la publicidad y de coordinación de esfuerzos entre nación y provincias.

Otra cuestión que se plantea radica en la oportunidad establecida en los proyectos para que las provincias remitan los convenios para el conocimiento del Congreso Federal/la Cancillería, según el caso.

La cuestión cobra importancia si reflexionamos sobre lo establecido en la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados (1969) y el trámite establecido en la Constitución Nacional con respecto a tratados. En este sentido, nuestra Carta Magna establece etapas diferentes en cuanto a la negociación, *celebración* y *aprobación* y entrada en vigor de los tratados internacionales. Es así como Argentina presta consentimiento en obligarse a un tratado una vez cumplido el procedimiento interno, en consonancia con los artículos 75 incisos 22 y 24, 99 inciso 11; y ratificado por el Poder Ejecutivo. Sin embargo, el tratado internacional entra en vigor cuando todos los estados signatarios del mismo prestan consentimiento en obligarse (artículo 24 de la Convención de Viena de Derecho de los Tratados).

De lo anterior se deduce la importancia, desde la óptica del Derecho Internacional Público, de diferenciar entre el consentimiento a obligarse por parte de los estados a los tratados, sus diferentes etapas en el ordenamiento interno, y la obligación y derechos internacionales que surgen a partir de la entrada en vigor de los tratados.

Volviendo a las provincias, los proyectos parlamentarios en cuestión focalizan diferentes momentos en cuanto al “conocimiento” que éstas deben dar al Congreso Nacional/Cancillería, según el expediente. En este punto, los proyectos 2058-S-00 y 138-S-06 establece la remisión antes de su celebración/entrada en vigor respectivamente. El proyecto 6818-D-04 detalla plazos de remisión una vez firmados los convenios, y el 178-S-10, enfatiza un plazo límite de remisión luego de la vigencia del instrumento. En el expediente 505-S-06 parecería no quedar claro este tema, aunque podría interpretarse que la remisión puede ser posterior a la celebración del convenio. En un análisis detallado, se puede observar que en el expediente 2058-S-00, el artículo 12 especifica: “A tal fin deberán mantener informado al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y al Congreso de la Nación acerca de cualquier convenio que pretendan celebrar. El Ministerio (...) deberá formular el dictamen correspondiente acerca de la procedencia de suscribirlo y, en su caso, lo inscribirá en el registro correspondiente”. El proyecto Nro. 138-S-06, el artículo 4 establece el conocimiento al Congreso Nacional antes de su entrada en vigor, a título

informativo y a efectos de analizar el contenido, establecer el cumplimiento con el artículo 124, examinar avales y garantías otorgados, realizar recomendaciones y/o sugerencias. Por su parte, en el expediente 6818-D-04, se establece la remisión de los documentos dentro de los 30 días de haberlos firmado al área designada dentro del Ministerio (...). En los fundamentos sostiene, “La obligación, por parte de los organismos provinciales o entes regionales habilitados, de comunicar y remitir copia de dichos acuerdos a nuestra Cancillería no supone menoscabo alguno de la potestad de las provincias para celebrar tales acuerdos, ni compromete, modifica, restringe ni invalida los efectos de dichos convenios (...).” En el caso del expediente 178-S-10, en el artículo 4° se menciona: “Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires comunicarán al Senado de la Nación la suscripción y/o denuncia de cualquier tratado interprovincial o convenio internacional en el que sean parte. Esta comunicación se realizará dentro de los 15 días siguientes a la entrada en vigencia o de la notificación de la modificación o denuncia de los mismos, acompañándola con una copia certificada de los mencionados documentos”. Tomando en cuenta el proyecto 0072-S-03, dice el artículo 1° “Las provincias que suscribieran un tratado interprovincial o un convenio internacional deberán remitirlo al Senado de la Nación, (...)”. Aquí, en el conocimiento y posibilidad de objeciones se plantea la intervención de las dos Cámaras, y si ambas coinciden en objeciones se establece su remisión para que éstas adecuen los textos correspondientes. En caso de no expedirse en plazos previstos, o no merece objeciones, se eleva tales circunstancias a las provincias para la cumplimentación sin más trámite. Por último, el proyecto 505-S-06, en el artículo 1° se señala: “El conocimiento que imponen los artículos 124 y 125 de la Constitución Nacional, respecto de los tratados interprovinciales o convenios internacionales que suscribieran las provincias, requiere la aprobación de los mismos por parte del Congreso Federal.”

A modo de conclusión.

El artículo 124 de la Constitución Nacional, en lo que respecta a la capacidad de las provincias de celebrar convenios internacionales, se convierte en la *bisagra* constitucional que facilita la inserción de las provincias en el plano internacional. Al mismo tiempo, tal artículo y el 125 plantean límites a la política exterior de las provincias. No obstante estas limitaciones, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires poseen en virtud de la autonomía política, premisa fundamental del federalismo, un amplio margen de acción en los

procedimientos normativos y legales en torno a la celebración y puesta en práctica de los convenios internacionales. Cada jurisdicción sigue sus procedimientos según sus propias normativas, y la premisa que establece la Constitución Nacional en el artículo 124 “con conocimiento del Congreso” al no estar especificada ni reglamentada, genera un vacío procedimental que ni las autoridades provinciales ni las nacionales la han interpretado de forma unificada.

El resultado concreto del artículo 124 es la existencia de un diseño institucional y normativo variado en las diferentes entidades locales, algunas más desarrolladas y sistemas legales más precisos que en otras. En el Congreso de la Nación, las comisiones existentes que funcionan en ambas Cámaras, no tienen expresamente la atribución del tratamiento de los convenios celebrados por las provincias con una contraparte extranjera. Como se mencionara en el presente artículo, varias han sido las iniciativas parlamentarias en pos del esclarecimiento del rol del Congreso de la Nación y, en su caso, para la creación de un área de recepción de convenios.

A nuestro entender, para avanzar en la institucionalidad y contribuir a la implementación de políticas de largo plazo, es necesario especificar los alcances de la intervención del Congreso en dicha cuestión. Asimismo para contribuir a la efectividad de la gestión pública, y dar publicidad de los actos de gobierno, un paso importante sería poder avanzar en la creación de un Registro Unificado de Convenios internacionales celebrados por las provincias, a fines de poder conocer la actividad internacional de las provincias a través de los convenios celebrados.

ANEXO

PROVINCIA	CONSTITUCION	CLAUSULAS CONSTITUCIONALES DE LAS PROVINCIAS QUE CONTIENEN MENCION A ASPECTOS INTERNACIONALES
-----------	--------------	--

<p>CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES</p>	<p>1996</p>	<p>Atribuciones de la Legislatura. Art- 80. Legisla en materia: inc. 2: f) Considerada en los artículos 124 y 125 de la Constitución Nacional. Inciso 14: Autoriza al Poder Ejecutivo a contraer obligaciones de crédito público externo o interno. Artículo 104.- Atribuciones y facultades del Jefe de Gobierno:1. Representa legalmente la Ciudad, pudiendo delegar esta atribución, incluso en cuanto a la absolución de posiciones en juicio. De igual modo la representa en sus relaciones con el Gobierno Federal, con las Provincias, con los entes públicos y en los vínculos internacionales. 2. Formula y dirige las políticas públicas y ejecuta las leyes.3. Concluye y firma los tratados, convenios y acuerdos internacionales e interjurisdiccionales. También puede celebrar convenios con entes públicos nacionales, provinciales, municipales y extranjeros y con organismos internacionales, y acuerdos para formar regiones con las Provincias y Municipios, en especial con la Provincia de Buenos Aires y sus municipios respecto del área metropolitana, en todos los casos con aprobación de la Legislatura. Fomenta la instalación de sedes y delegaciones de organismos del Mercosur e internacionales en la Ciudad.</p>
<p>CORDOBA</p>	<p>2001</p>	<p>Cláusula federal. Artículo 16. Corresponde al Gobierno Provincial: 1. Ejercer los derechos y competencias no delegados al Gobierno Federal. 2. Promover un federalismo de concertación con el Gobierno Federal y entre las Provincias, con la finalidad de satisfacer intereses comunes y participar en organismos de consulta y decisión, así como establecer relaciones intergubernamentales e interjurisdiccionales, mediante tratados y convenios. Atribuciones de la Legislatura: Artículo 104. Corresponde a la Legislatura Provincial: 2. Aprobar o desechar los tratados o convenios a que se refiere el artículo 144 inciso 4°. 33. Autorizar al Poder Ejecutivo, con el voto de dos tercios de los miembros presentes, a contraer empréstitos. Artículo 144. El Gobernador tiene las siguientes atribuciones y deberes: 4. Celebra tratados y acuerdos para la gestión de intereses provinciales y la coordinación y unificación de servicios similares con el Estado Federal, las demás Provincias, los Municipios y entes públicos ajenos a la Provincia, con aprobación de la Legislatura y dando cuenta oportunamente al Congreso de la Nación, en su caso. También celebra convenios, con idénticos requisitos, con otras naciones, entes públicos o privados extranjeros y organizaciones internacionales, e impulsa negociaciones con ellas, sin afectar la política exterior a cargo del Gobierno Federal.</p>
<p>LA PAMPA</p>	<p>1994</p>	<p>Artículo 4°.- La Pampa podrá integrarse regionalmente. Los Poderes Públicos deberán formular planificaciones, pudiendo crear organismos, celebrar acuerdos o convenios internacionales, interprovinciales, con la Nación o entes nacionales, con el objeto de lograr un mayor desarrollo económico y social. Artículo 68°.- Son atribuciones y deberes de la Cámara de Diputados: 2) aprobar o desechar los tratados con la Nación o con otras provincias. Artículo 81°.- El Gobernador es el jefe de la Administración provincial y tiene las siguientes atribuciones: 1) representar a la Provincia en sus relaciones con los demás poderes públicos y con los de la Nación o de las otras provincias, con los cuales podrá celebrar convenios y tratados para fines de utilidad común, con la aprobación de la Cámara de Diputados y oportuno conocimiento del Congreso de la Nación, de acuerdo a lo establecido en el artículo ciento veinticinco de la Constitución Nacional;</p>

RIO NEGRO	1988	Cláusula Federal. Artículo 12.- El gobierno provincial: 1. Ejerce los derechos y competencia no delegados expresamente al gobierno federal. 2. Promueve un federalismo de concertación con el gobierno federal y entre las provincias, con la finalidad de satisfacer intereses comunes y participar en organismos de consulta y decisión, así como establecer relaciones intergubernamentales e interjurisdiccionales, mediante tratados y convenios. 3. Ejerce, en los lugares transferidos por cualquier título al gobierno federal, las potestades provinciales que no obstaculicen el cumplimiento de los objetivos de utilidad nacional.. 6. Realiza gestiones y celebra acuerdos en el orden internacional para satisfacer sus intereses, sin perjuicio de las facultades del gobierno federal. 7. Acuerda su participación en órganos que ejercen poderes concurrentes o regímenes concertados y en las empresas interjurisdiccionales o del Estado Nacional que exploten recursos en su territorio. Artículo 139.- La Legislatura tiene las siguientes facultades y deberes: 10. Considera el pago de la deuda interna y externa de la Provincia. Artículo 181.- El gobernador tiene las siguientes facultades y deberes: 13. Celebra y firma tratados o convenios internacionales, con la Nación y con las demás Provincias; da previo conocimiento sobre sus pautas y requiere su posterior ratificación de la Legislatura. 14. Celebra y firma por sí iguales tratados o convenios en asuntos de su exclusiva competencia, dando conocimiento posterior a la Legislatura.
SANTA FE	1962	Artículo 55. Corresponde a la Legislatura: 10. Arreglar el pago de la deuda interna y externa de la Provincia; 11. Aprobar o desechar los convenios celebrados con la Nación o con otras provincias; 12. Autorizar al Poder Ejecutivo para celebrar contratos y aprobar o desechar los concluidos " ad-referendum " de la Legislatura. El servicio de la totalidad de las deudas provenientes de empréstitos no puede comprometer más de la cuarta parte de la renta provincial. Artículo 56. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras por proyectos presentados por sus miembros o por el Poder Ejecutivo. Artículo 72. El gobernador de la Provincia: 11. Celebra contratos con autorización o " ad-referendum " de la Legislatura; 12. Concluye convenios o tratados con la Nación y otras provincias, con aprobación de la Legislatura y conocimiento, en su caso, del Congreso Nacional;
BUENOS AIRES	1994	Art. 103. -- Corresponde al Poder Legislativo: 9º Aprobar o desechar los tratados que el Poder Ejecutivo celebrase con otras provincias. Art. 144. - - El gobernador es el jefe de la administración de la Provincia, y tiene las siguientes atribuciones: 10ª Celebrar y firmar tratados parciales con otras provincias para fines de la administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con aprobación de la Legislatura y dando conocimiento al Congreso Nacional.
CORRIENTES	1997	Artículo 118: Corresponde al Poder Legislativo: 1) Aprobar o desechar los convenios internacionales y los tratados hechos con las demás provincias para fines de interés público. 2) Legislar sobre industrias, inmigración, construcción de ferrocarriles y canales navegables, colonización de sus tierras, importación de capitales extranjeros y explotación de sus ríos. Artículo 162: El Gobernador tiene las siguientes atribuciones y deberes: 7) Celebra y firma convenios internacionales y tratados parciales con las demás provincias para fines de interés público, dando conocimiento al Congreso Nacional, en el marco de lo preceptuado por los artículos 124 y 125 de la Constitución Nacional.

LA RIOJA	1998	<p>Artículo 16°.- La Provincia detenta la facultad de efectuar en el orden internacional gestiones, actos o convenios que fueren necesarios para la satisfacción de sus intereses, sin perjuicio de la política exterior delegada al Gobierno Federal.- Artículo 102°.- Corresponde a la Cámara de Diputados: Autorizar al Gobernador a contraer empréstitos, emitir títulos públicos y celebrar cualquier otra operación de crédito con arreglo a lo dispuesto por esta Constitución.- 12. Aprobar o desechar los tratados o convenios que el Gobernador acuerde con el Estado nacional, otras provincias o sus municipios, entes públicos o privados, nacionales o extranjeros, Estados extranjeros u organismos internacionales.-</p>
SALTA	1998	<p>Preámbulo: (...) procurar la equitativa distribución de la riqueza, el desarrollo económico, el afianzamiento del federalismo, la integración regional y latinoamericana; (...).Artículo 3. — Cláusula Federal. A los poderes públicos corresponde: (...) 1. Ejercer los derechos y competencias no delegados al gobierno federal, para hacer plenamente efectivo el sistema federal adoptado en la Constitución Nacional. 2. Promover un federalismo de concertación con el gobierno federal y entre las provincias, con la finalidad de satisfacer intereses comunes y para participar en organismos de consulta y decisión de nivel federal y establecer relaciones intergubernamentales interjurisdiccionales, mediante tratados y convenios. Artículo 98. — Es de competencia exclusiva de la Cámara de Diputados: 1. La iniciativa de creación de las contribuciones e impuestos generales de la Provincia y de las leyes sobre empréstitos y emisión de fondos públicos. Artículo 127. — Competencias. Corresponde al Poder Legislativo: 5. Facultar al Poder Ejecutivo para contraer empréstitos u operaciones de créditos y acordar aportes no reintegrables a las municipalidades. 7. Aprobar o desechar los tratados suscriptos por la Provincia con otras Provincias, la Nación, Municipios de otros Estados, Organismos Internacionales o Estados Extranjeros, como también los que tengan por finalidad constituir regiones sustentadas en afinidades e intereses comunes y establecer órganos para el cumplimiento de sus fines, de conformidad con la Constitución Nacional y disposiciones de esta Constitución. Asimismo podrá autorizar a que el Poder Ejecutivo realice aquellos convenios que no impongan obligaciones significativas a la Provincia. Artículo 144. — Atribuciones y Deberes. 13. Celebra tratados o acuerdos para la gestión de intereses propios de la Provincia, con la Nación y las demás provincias, con aprobación del Poder Legislativo. 14. Impulsa negociaciones o entendimientos con otras naciones y organismos internacionales para la gestión de intereses de la Provincia, sin afectar la política exterior, cuya conducción es competencia del Gobierno Federal.</p>

SANTIAGO DEL ESTERO	2005	<p>Preámbulo: (...) Garantizar la autonomía municipal y promover un federalismo de concertación regional; (...).Art. 5° - Integración regional. La Provincia podrá celebrar tratados de integración en los que se atribuya a una organización o institución regional de la que forme parte, el ejercicio de competencias de esta Constitución. Corresponderá a los poderes públicos, según los casos, la garantía del eficaz cumplimiento de tales tratados y de las resoluciones que emanen de los organismos regionales creados en virtud de la presente autorización. Art. 136. - Atribuciones. Corresponde al Poder Legislativo: 1. Aprobar o desechar los tratados con la Nación, estados extranjeros u otras provincias para fines económicos, de administración de justicia y, en general, asuntos de interés común. 13. Autorizar al Poder Ejecutivo a contraer empréstitos, emitir títulos públicos y celebrar cualquier otra operación de crédito, con los dos tercios de votos de la totalidad de los miembros, debiendo prever recursos especiales con que haya de hacerse efectivo el servicio de la deuda. 14. Aprobar o desechar los contratos ad referendum que hubiera celebrado el Poder Ejecutivo. Art. 160. - Atribuciones y deberes. El gobernador es el jefe de la administración, representa a la Provincia en todos sus actos y tiene las siguientes atribuciones y deberes: 5. Celebrar y firmar tratados y convenios con la Nación o con otras provincias con fines de administración de justicia, límites, interés cultural y económico, de trabajo, utilidad común y servicios públicos y convenios internacionales, dando cuenta al Poder Legislativo para su consideración y, en su caso, al Congreso Nacional.</p>
CATAMARCA	1988	<p>Art. 6° - En el marco del sistema federal la Provincia de Catamarca promueve: 8. La concreción de acuerdos en el orden internacional con fines de bienestar social y progreso para el pueblo de la Provincia, sin perjuicio de las facultades del gobierno federal en esta materia. Art. 110. - Corresponde al Poder Legislativo: 4° Autorizar al Poder Ejecutivo para contraer empréstitos de dinero sobre el crédito de la Provincia, por dos tercios de los miembros presentes de cada Cámara. 11° Aprobar o desechar los tratados que el Poder Ejecutivo celebre con otras provincias o entes públicos ajenos a la Provincia, y los convenios que necesiten homologación legislativa. Art. 149. - El Gobernador es el Jefe del Estado Provincial y tiene las siguientes atribuciones y deberes: 1° Representa al Estado y al pueblo de la Provincia en sus relaciones oficiales con el Gobierno de la Nación, con otras provincias argentinas, Organismos Internacionales y Estados del mundo.</p>
ENTRE RIOS	2008	<p>ARTÍCULO 75. El Estado promoverá el federalismo de concertación con el Estado nacional y con las restantes provincias para el desarrollo cultural, educativo, ambiental, económico y social. Podrá integrarse regionalmente celebrando acuerdos, con facultades de crear órganos administrativos de consulta y decisión, sujetos a la aprobación legislativa. Podrá realizar gestiones y celebrar acuerdos internacionales para satisfacer sus intereses, sin perjuicio de las facultades delegadas al gobierno federal. Fomentará la creación de regiones o microrregiones dentro de su territorio, atendiendo características de comunidad de intereses, afinidades poblacionales y geográficas, para posibilitar un desarrollo económico y social sustentable. ARTÍCULO 122. Corresponde al Poder Legislativo: 1°. Aprobar o desechar los tratados con las otras provincias para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común. 25°. Facultar al Poder Ejecutivo, con la mitad más uno de los miembros de cada cámara, para contraer empréstitos o emitir fondos públicos con bases y objetos determinados, no pudiendo ser autorizados para equilibrar los gastos</p>

		<p>ordinarios de la administración. Los papeles de crédito público emitidos, llevarán transcriptas las disposiciones de la ley autorizante. En ningún caso la totalidad de los servicios de los empréstitos comprometerán más de la cuarta parte de las rentas de la Provincia y, ni el numerario obtenido de los mismos, ni los fondos públicos que se emitan, podrán ser aplicados a otros objetos que los determinados por la ley de su creación.</p> <p>ARTÍCULO 175. Son atribuciones y deberes del Poder Ejecutivo: 5°. Representar a la Provincia en las relaciones oficiales con el Poder Ejecutivo nacional y demás gobernadores de Provincia. 6°. Celebrar y firmar tratados parciales con otras provincias para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, sometiéndolos a la Legislatura para su aprobación, y oportunamente, al Congreso de la Nación, conforme al artículo 125 de la Constitución Nacional.</p>
MENDOZA	1997	<p>Art. 99 — Corresponde al Poder Legislativo: 1 — Aprobar o desechar los tratados que el Poder Ejecutivo celebrare con otras Provincias, de acuerdo con las prescripciones de la Constitución Nacional. Art. 128 — El gobernador es el jefe del Poder Ejecutivo y tiene las siguientes atribuciones y deberes: 6 — Celebra y firma tratados parciales con las demás Provincias, para fines de interés público, dando cuenta al Poder Legislativo para su aprobación y oportunamente conforme al artículo 107 de la Constitución Nacional.</p>
SAN JUAN	1996	<p>ARTICULO 90°.- El Estado crea y fomenta centros de investigación, información y documentación educativa interconectados e implementa políticas de cooperación y asistencia a nivel regional, nacional e internacional. ARTICULO 102°.- El Estado es promotor de la actividad científica. Propicia la adhesión a planes nacionales e internacionales de investigación y desarrollo que tienden a la transferencia de tecnología, creación de centros de excelencia y formación de recursos humanos. ARTICULO 113°.- La Provincia tiene la plenitud del dominio imprescriptible e inalienable sobre todas las sustancias minerales, sin excluir hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, las fuentes naturales de energía hidroeléctrica, solar, geotérmica o de cualquier otra naturaleza que se encuentren dentro de su territorio. Su aprovechamiento puede realizarlo por sí o por convenios con la Nación, con otras provincias o con terceros, nacionales o internacionales para su prospección, exploración y/o explotación, como también su industrialización, distribución y comercialización, fijando de común acuerdo el monto de las regalías o retribución a percibir. El Estado nacional no podrá disponer sobre estos recursos de la Provincia sin el previo acuerdo de ésta, expresado por ley. ARTICULO 150°.- Son atribuciones de la Cámara de Diputados: 2) Aprobar o desechar los tratados o convenios que el Poder Ejecutivo con el Estado Nacional, otras provincias o municipios del país, entes públicos o privados, nacionales o extranjeros, estados extranjeros u organismos internacionales. Si el pronunciamiento no se produjese en el término de noventa días de efectuada su presentación a la Cámara, el tratado se considerará aprobado, salvo en el supuesto de tratados o convenios con estados extranjeros, organismos internacionales o entes extranjeros en que se considerará rechazado. ARTICULO 189°.- El Gobernador o quien ejerza el Poder Ejecutivo en su caso, tiene las siguientes atribuciones y deberes: 3) Reglamenta las leyes de la Nación y los tratados internacionales aprobados por el Congreso cuando deban ser cumplidos o aplicados en el territorio de la Provincia, siempre que el Poder Ejecutivo Nacional no los haya reglamentado, que su naturaleza jurídica lo permita</p>

		y que no alteren su espíritu.
TIERRA DEL FUEGO	1991	Cláusula Federal. Artículo 5.- El Gobierno Provincial: 1) Promueve un federalismo de concertación con el Gobierno Nacional y entre las provincias, con la finalidad de satisfacer intereses comunes y participar en organismos de consulta y decisión, así como establecer relaciones intergubernamentales e interjurisdiccionales, mediante tratados y convenios. (...) 5) Realiza gestiones y celebra acuerdos en el orden internacional para satisfacer sus intereses, sin perjuicio de las facultades del Gobierno Federal. Artículo 105.- Son atribuciones de la Legislatura: 7 - Aprobar o desechar los tratados o convenios a que se refiere el Artículo 135, inciso 1). Artículo 135.- El Gobernador es el jefe de la administración del Estado Provincial y tiene las siguientes atribuciones y deberes: 1 - Ejercer la representación legal de la Provincia en todas sus relaciones oficiales. Podrá celebrar tratados y convenios con la Nación y con otras provincias. También podrá celebrar convenios con municipios y entes públicos ajenos a la Provincia, nacionales o extranjeros, y con organismos internacionales, en todos los casos con aprobación de la Legislatura y dando cuenta al Congreso de la Nación cuando así correspondiere.
CHACO	1994	Cláusula federal. Art. 13.--Corresponde al Gobierno Provincial: 5- Celebrar acuerdos interprovinciales, regionales, nacionales e internacionales. Art. 119. -- Corresponde a la Cámara de Diputados: 4. Autorizar al Poder Ejecutivo a contraer empréstitos, emitir títulos públicos y celebrar cualquier otra operación de crédito con arreglo a lo dispuesto por esta Constitución. 7- Aprobar o desechar los tratados, protocolos y convenciones celebrados con la Nación, las demás provincias, las municipalidades y los estados y organizaciones internacionales. Art. 141.- -El Gobernador es el mandatario legal de la Provincia y jefe de la administración con los siguientes deberes y atribuciones: 10- Negocia y concluye los tratados, protocolos y convenciones previstos en el inc. 5) del art. 13 y en el inc. 7) de art. 119, de esta Constitución.

FORMOSA	2003	<p>Art. 6.- El Gobierno Provincial promueve: 8. La realización de gestiones y acuerdos en el orden internacional con fines de satisfacer sus objetivos e intereses, sin perjuicio de las facultades del Gobierno Federal en la materia. Art. 100.- Todas las personas tienen derecho a acceder a los beneficios de la ciencia y de la tecnología. Para ello el Estado deberá: 4. Crear y desarrollar servicios técnicos y de extensión educativa y cultural, tales como investigación y desarrollo científico y tecnológico. Se privilegiará lo inherente al uso y control de los recursos naturales provinciales con énfasis en los del sector primario y los energéticos, como asimismo el desarrollo de ventajas competitivas en la producción de bienes y servicios, especialmente en los siguientes aspectos: f. Apertura exterior. (...) Apoyo e incentivo a las empresas, entidades cooperativas y uniones asociativas que inviertan en investigación y desarrollo tecnológico y en la formación y perfeccionamiento de sus recursos humanos, siempre que asegure fuentes de trabajo a la comunidad. 1. Concertar con la Nación, Provincias o Estados extranjeros su participación en planes de investigación o intercambio. Las Municipalidades podrán organizar en sus respectivas jurisdicciones el Sistema Municipal de Ciencia y Tecnología, sujeto a los principios de este artículo. Art. 120.- Corresponde al Poder Legislativo las siguientes atribuciones: 1. Aprobar o rechazar acuerdos, convenios o tratados con la Nación, las demás Provincias o Estados Extranjeros. Por dos tercios de votos de la totalidad de sus miembros podrá aprobar tratados de integración regional con otras Provincias que atribuyan competencia y jurisdicción a órganos administrativos regionales, en condiciones de reciprocidad e igualdad, conforme a los principios de la Constitución Nacional. Las normas dictadas en su consecuencia tendrán jerarquía superior a las leyes.</p>
MISIONES	1958	<p>Art. 101.- Corresponde a la Cámara de Representantes: 1- aprobar o desechar los tratados con la Nación y con otras provincias; 6- autorizar al Poder Ejecutivo, con los dos tercios de los miembros presentes a contraer empréstitos o emitir fondos públicos con bases y objetos determinados, no pudiendo ser autorizados para equilibrar los gastos ordinarios de la administración. En ningún caso la totalidad de los servicios de los empréstitos comprometerán más de la cuarta parte de las rentas de la Provincia ni el numerario obtenido de los mismos, ni los fondos públicos que se emitan, podrán ser aplicados a otros objetos que los determinados por la ley de su creación; 28- dictar todas aquellas leyes necesarias para el mejor desempeño de las anteriores atribuciones y para todo asunto de interés público y general de la Provincia que por su naturaleza y objeto no corresponda privativamente al Congreso Nacional. Art. 116.- El Gobernador es el jefe de la Administración y representa a la Provincia en sus relaciones con los Poderes Públicos de la Nación y con las demás provincias y tiene los siguientes deberes y atribuciones: 8. celebrar y firmar contratos con otras provincias para fines de administración de justicia, intereses económicos y trabajos de utilidad común con la aprobación del Poder Legislativo, dando cuenta oportunamente al Congreso Nacional;</p>

SAN LUIS	1987	<p>Política científico-tecnológica Art. 79. El Estado fija la política de ciencia y técnica que asegure el desarrollo socioeconómico de la Provincia con participación de los sectores de la producción, de la ciencia y la tecnología y la coordinación del accionar de los distintos centros de investigación y desarrollo Provincial con los regionales, nacionales e internacionales, posibilitando la transferencia de los resultados a los distintos ámbitos de la comunidad. Sistema Provincial de Ciencia y Tecnología. Art. 80. El Estado propende a la creación de un Sistema Provincial de Ciencia y Tecnología que contribuya a planificar y ejecutar las políticas científico tecnológicas provinciales, regionales y nacionales. Empréstitos. Art. 91. Pueden autorizarse empréstitos sobre el crédito general de la Provincia, emisión de títulos públicos y otras operaciones de crédito por ley, sancionada con el voto de los dos tercios de los miembros de la Legislatura. En ningún caso el servicio de la totalidad de las deudas autorizadas, puede comprometer más del veinticinco por ciento de la renta Provincial, a cuyo efecto se toma como base al cálculo de recursos menor de los últimos tres años. Los recursos provenientes de este tipo de operaciones, no pueden ser distraídos ni provisoriamente de sus fines. La ley que provea a otros compromisos extraordinarios, debe establecer los recursos especiales con que deben atenderse los servicios de la deuda y su amortización. Art. 144. Corresponde a la Legislatura: 2. Aprobar o desechar los tratados que el Poder Ejecutivo acuerde con el Estado Nacional, otras provincias, Municipios del País, Estados extranjeros u organismos internacionales, acorde a la Constitución Nacional y disposiciones de esta Constitución. Art. 168. El gobernador es el jefe de la Administración General de la Provincia, representa a ésta, ante los poderes nacionales y provinciales, y tiene las siguientes atribuciones y deberes: 15. Celebra y firma tratados con la Nación, las provincias, municipios, entes del derecho público y privado, nacionales o extranjeros, para fines de utilidad común, especialmente de materia cultural, educacional, económica, salud y administración de justicia con aprobación legal en los casos que corresponda. En los supuestos del Art. 107 de la Constitución Nacional se efectúa la pertinente comunicación al Congreso Nacional.</p>
TUCUMAN	2006	<p>Preámbulo: (...) con el objeto de (...)procurar el desarrollo económico, la equitativa distribución de la riqueza, la integración regional y latinoamericana y garantizar la autonomía municipal; (...).Art. 41. - La Provincia de Tucumán adopta como política prioritaria de Estado la preservación del medio ambiente. (...)Regulará, asimismo, la prohibición de ingreso de residuos peligrosos y radiactivos al territorio provincial, propiciando mecanismos de acuerdos con el Estado Nacional, con otras provincias, o con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, estados extranjeros e instituciones privadas, con el objeto de crear sistemas de tránsito, tratamiento y/o disposición final de los mismos. (...). Art. 67. - Corresponde al Poder Legislativo: Dictar las leyes, resoluciones y declaraciones que sean necesarias para hacer efectivo el ejercicio de los derechos, deberes y garantías consagrados por esta Constitución, la Constitución Nacional y todos los Tratados Internacionales vigentes, sin alterar su espíritu. Autorizar al Poder Ejecutivo para contraer empréstitos basados en el crédito de la Provincia. Dictar las normas que permitan la reestructuración y pago de la deuda de la Provincia. Art. 101. - El Gobernador es el Jefe de la Administración Provincial, y tiene las siguientes atribuciones y deberes: Celebrar convenios con otras provincias, con la Nación y organizaciones e instituciones internacionales, con el objeto de fijar políticas comunes, de integración y desarrollo regional y de Administración de Justicia, con aprobación de la Legislatura y del Congreso de la Nación, según corresponda.</p>

CHUBUT	1994	<p>Cláusula Federal. Artículo 14. Corresponde al Gobierno Provincial: 5. Concertar acuerdos en el ámbito internacional. Artículo 135. Corresponde al Poder Legislativo: 1. Aprobar o desechar los tratados o convenios que firma la Provincia. Artículo 155. Al Gobernador corresponden las siguientes atribuciones y deberes: 7. Celebra y firma tratados o convenios internacionales, con la Nación, las Provincias y entes del derecho público y privado, dando cuenta a la Legislatura para su aprobación.</p>
JUJUY	1986	<p>Autonomía provincial. ART. 1. Los representantes de la Provincia, en el ejercicio de su mandato, deberán asumir la defensa de los poderes y derechos no delegados al Gobierno Federal. ART. 2. La provincia podrá celebrar tratados y convenios con el gobierno federal, otras provincias o entes de derecho público o privado que favorezcan intereses recíprocos o que contribuyan a su progreso económico y social. Estos tratados y convenios, en cuanto comprometan su patrimonio o modifiquen disposiciones de leyes provinciales deberán ser aprobados por la Legislatura. ART. 3.- La provincia podrá realizar gestiones en el exterior del país para la satisfacción de sus intereses científicos, culturales, económicos o turísticos, siempre que no afecten a la política exterior de la Nación. Artículo 123 - Corresponde a la Legislatura, conforme a lo establecido en la Constitución: 34. Aprobar o desechar los tratados y convenios celebrados con la Nación, las provincias, los municipios, los entes públicos y privados extranjeros, y los organismos internacionales; 36. Aprobar o rechazar el arreglo de pago de la deuda interna y externa de la Provincia. Artículo 137. - El gobernador es el jefe de la administración provincial y tiene las siguientes atribuciones y deberes: 7. Celebrar tratados y convenios con la Nación, las provincias, los municipios, los entes públicos y privados extranjeros y los organismos internacionales, con aprobación de la Legislatura, dando cuenta de ello al Congreso de la Nación según el caso;</p>

<p>NEUQUEN</p>	<p>2006</p>	<p>Regionalización Art. 6° - La Provincia reafirma su identidad patagónica y coordina políticas públicas propendiendo a su regionalización con otras provincias, con la participación activa de los municipios interesados, para su desarrollo social, cultural y económico, con la finalidad de atender intereses comunes. Cláusula federal Art. 8° - La Provincia conserva y ejerce en plenitud todo el poder no delegado en la Constitución Nacional al Estado Federal y todos los que le reconocen los artículos 124 y 125 de la Constitución Nacional. En función de lo establecido en el párrafo anterior, la Provincia, entre otras acciones: Promueve un federalismo de concertación con el Gobierno Federal y entre las provincias, con la finalidad de satisfacer intereses comunes, participa en organismos de consulta y decisión de nivel federal y establece relaciones intergubernamentales o interjurisdiccionales, mediante tratados y convenios. Ejerce en los lugares de su territorio donde se encuentran instalados organismos nacionales todas las potestades provinciales, que serán de cumplimiento obligatorio. Concerta regímenes de coparticipación federal de impuestos. Promueve, mediante leyes específicas y con fines de promoción económica y social, la construcción por sí, a través de terceros o asociado a terceros, de líneas férreas y ductos en general destinados a interconectar pueblos y regiones de su territorio o integrar a éste con corredores bioceánicos y a favorecer el intercambio comercial y la complementación económica; el fomento de la navegación de cursos y espejos de agua en su jurisdicción; la colonización de tierras necesarias para los propósitos antes enunciados; el aprovechamiento integral de sus fuentes de energía; la construcción de centrales hidroeléctricas y la implementación de planes de irrigación. Todo representante provincial está obligado a ejecutar las acciones positivas pertinentes en defensa de la autonomía y los derechos e intereses de la Provincia frente a cualquier pretensión ilegítima de cualquier Poder nacional, provincial o municipal. Empréstitos. Art. 148. - Por ley especial de la Legislatura podrá autorizarse la emisión de empréstitos o emitir fondos públicos con base y objeto determinado, no pudiendo ser autorizados para equilibrar los gastos ordinarios de la administración. En ningún caso la totalidad de los servicios del empréstito comprometerán más de la cuarta parte (1/4) de las rentas generales de la Provincia -salvo la excepción del artículo siguiente- ni el numerario obtenido de los mismos podrá ser aplicado a otros destinos que los establecidos por la ley de su creación. Art. 189. - Corresponde a la Cámara de Diputados: Aprobar o desechar los tratados o convenios celebrados con la Nación o con otras provincias. Atribuciones y deberes Art. 214. - El gobernador es el jefe de la Administración de la Provincia y tiene las siguientes atribuciones y deberes: Representar a la Provincia en sus relaciones con la Nación y con las demás provincias, con las cuales podrá celebrar convenios y tratados para fines de utilidad común, especialmente en materia cultural, educacional, económica y de administración de justicia, con aprobación de la Legislatura.</p>
<p>SANTA CRUZ</p>	<p>1998</p>	<p>Artículo 104.- Corresponde al Poder Legislativo: 1) Aprobar o desechar los tratados con la Nación u otras Provincias para fines de administración de justicia, intereses económicos y en general asuntos de interés común, propendiendo a la celebración de pactos regionales en materia económica, social y de enseñanza. 10) Autorizar al Poder Ejecutivo, con dos tercios de votos de los miembros presentes, para contraer empréstitos. Artículo 119.- El Gobernador es el Jefe de la Administración Provincial, la representa en todos sus actos y tiene las siguientes atribuciones y deberes: 4) Celebrar y firmar tratados o convenios con otras Provincias o con la Nación, dando cuenta a la Cámara para su aprobación o rechazo.</p>

BIBLIOGRAFIA

Bibliografía utilizada:

BADENI, Gregorio, “Sobre Estado Federal”, en Tratado de de Derecho constitucional. 2º Edición actualizada y ampliada. Editorial: La Ley. 2006, *tomo I*.

BARBERIS, Julio A., *Formación del Derecho Internacional*, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 1994.

BIDEGAIN, Carlos M.; Cuadernos del curso de Derecho Constitucional, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1980, t. III.

BROWNLIE, Ian, BROWNLIE, Ian, *Principles of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, New York, 2003.

DALLA VIA, Alberto, La Ley, LLNOA 2000.

DALLA VIA, Alberto y VANOSSI, Jorge Reinaldo, Régimen Constitucional de los tratados, La Ley 2000-F, 1404.

División Información Parlamentaria, Constitución Nacional. Recopilación de antecedentes legislativos sobre su reforma. Cámara de Diputados de la Nación. 1957. Imprenta del Congreso de la Nación.

EKMEDJIAN, Miguel Ángel, Tratado de Derecho Constitucional, Depalma, 1999.

GELLI, Angélica. Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada, Ed. La Ley. 2004.

GONZÁLEZ, Joaquín V., Manual de la Constitución Argentina, 1971.

MONCAYO-VINUESA-GUTIERREZ POSE, *Derecho Internacional Público*, ED. V.P. de Zavalía, Buenos Aires, 1997.

ROSATTI, Horacio Daniel. “El federalismo en la Reforma”, en *La reforma de la Constitución*, Rubinzal-Culzoni Editores, octubre de 1994.

SAGUES, Néstor, P., Elementos de Derecho Constitucional, Astrea, Buenos Aires, 1993.

SAGUES, Nestor, La Ley 1994-E, 1036. Derecho Constitucional-Doctrinas Esenciales Tomo VI, 01/01/2008.

Fuentes consultadas:

- Constitución de la Nación Argentina.
- Constituciones provinciales.
- Ley Nro. 24309, Núcleo de Coincidencias Básicas.

- Convención Nacional Constituyente. Versión Taquigráfica. Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente. Santa Fé-Paraná. 1994. Tomo III. Secretaría Parlamentaria. Dirección Publicaciones. De la reunión n° 21 del 1 de agosto de 1994 a la reunión n° 27 del 9 de agosto de 1994.
- Texto del Proyecto de artículos sobre responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos. Comisión de Derecho Internacional, Naciones Unidas.
- Convención de Viena sobre Derechos de los Tratados. 1969.

INDICE

Introducción	1
El federalismo y el Estado Federal Argentino	2
Situación jurídica antes de la reforma constitucional de 1994	3
La Reforma Constitucional del año 1994	4
Aspectos del actual artículo 124 de la Constitución Nacional	6
Análisis de las constituciones provinciales y su adecuación jurídica con el artículo 124 de la C.N	12
Iniciativas parlamentarias en pos de una reglamentación y/o regulación del procedimiento de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires para la celebración de Convenios Internacionales	14
A modo de conclusión	17
Anexo	19
Bibliografía	28
Índice	30

LA CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DE CÁMARA DE ORIGEN (ORINATION CLAUSE) Y EL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO “BLUE-SLIPPING” EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

*Por Sher Singh**

Introducción

Como ocurre con otros tipos de legislaciones, la legislación impositiva en los Estados Unidos de América requiere especial atención en cuanto a las reglas y prácticas que la regulan.

La cláusula constitucional de cámara de origen establecida en el *Artículo I, Inciso 7, Cláusula I de la Constitución de los Estados Unidos de América* ha sido objeto de diversas interpretaciones tanto a través de los precedentes parlamentarios como a través de los precedentes judiciales.

El presente trabajo de investigación tiende a dilucidar los diferentes métodos destinados a implementar esta prerrogativa constitucional con especial enfoque en el histórico mecanismo parlamentario denominado «*blue-slipping*» y analizar aquellas cuestiones relacionadas con la cláusula constitucional de cámara de origen sobre todo en la distribución de la potestad de iniciar la legislación en materia impositiva en un congreso de carácter bicameral como lo constituye el Congreso de los Estados Unidos de América.

Para lograr este objetivo se consultó una extensa e invaluable bibliografía que fue estudiada, analizada, traducida (cuando fue necesaria) y sus conceptos esenciales seleccionados, extraídos, concatenados y consolidados; lo que dio como resultado un vasto y detallado desarrollo de la complejidad inherente del núcleo temático objeto del presente estudio.

* *Traductor Público en Idioma Inglés. Miembro integrante del Departamento de Documentación y Legislación Extranjera de la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Honorable Congreso de la Nación Argentina.*

Los Estados Unidos de América constituyen un gobierno federal con un sistema presidencial estructurado conforme a la división de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Poder Legislativo es bicameral y comprende a un Senado o Cámara Alta y a una Cámara de Representantes o Cámara Baja.

La recaudación de impuestos constituye un componente fundamental en el proceso federal presupuestario en los Estados Unidos de América ya que suministra los fondos necesarios para solventar los gastos y erogaciones de las agencias de gobierno y los programas federales. La Constitución de los Estados Unidos de América otorga al Congreso de los Estados Unidos de América la potestad de suma importancia de implementar la legislación impositiva.

El **Artículo I, Inciso 7, Cláusula I de la Constitución de los Estados Unidos de América** establece lo siguiente⁽¹⁾

ARTÍCULO I

Inciso 7

- (1) *Todo proyecto de ley para recaudar impuestos se originará en la Cámara de Representantes; no obstante, el Senado podrá proponer modificaciones o concurrir con ellas, como ocurre con cualquier otro proyecto***

Esta cláusula constitucional determina que es la Cámara de Representantes y no el Senado, la que debe constituirse en cámara iniciadora de los proyectos de ley en materia impositiva. El objetivo de la cláusula constitucional de cámara de origen es el de otorgar la potestad impositiva a la Cámara y, por el carácter bicameral del Congreso de los Estados Unidos de América, se faculta al Senado con la prerrogativa de introducir modificaciones a esos proyectos como ocurre con cualquier otra iniciativa legislativa.

Únicamente los proyectos de ley que establezcan medidas de carácter impositivo, en el sentido estricto de la palabra, se encuentran comprendidos en la cláusula constitucional de cámara de origen, “*Todo proyecto de ley para recaudar impuestos se originará en la Cámara de Representantes*”. Las iniciativas legislativas con otros objetivos que en forma concomitante, accesoria o incidental implementen medidas impositivas no se consideran comprendidos por ella.

El Senado puede ser autor de medidas impositivas pero sólo a través de modificaciones de los proyectos de ley de naturaleza impositiva originados en la Cámara de Representantes. El Reglamento del Senado no establece límites en cuanto a la potestad de esta cámara de introducir modificaciones de índole impositiva. De esta manera, el Senado tiene la prerrogativa de introducir modificaciones a un proyecto de ley en materia tributaria de la Cámara con medidas impositivas totalmente diferentes a las propuestas por esta última. Es otras palabras, el Senado no puede ser cámara iniciadora de un proyecto de ley en materia impositiva ni introducir modificaciones de índole impositiva a una iniciativa legislativa no tributaria pero, no obstante ello, tiene la prerrogativa de modificar un proyecto de ley de carácter impositivo originado en la Cámara de Representantes como lo considere conveniente. La cláusula de cámara de origen no se aplica necesariamente a otros tipos de ingresos fiscales o recaudaciones de carácter tributario derivados de las tasas de usuarios (*user fees*)* o a las resoluciones del

⁽¹⁾ *Constitution of the United States of America. U.S. Government Printing Office.*

* *Las tasas de usuarios (user fees), también denominadas tarifas de usuarios, son aquellas contribuciones económicas aplicadas a los usuarios en concepto de contraprestación por la utilización*

presupuesto debido a que las mismas sólo se remiten niveles de impuestos y no crea en sí impuestos⁽²⁾.

Durante el proceso legislativo se presentan situaciones anómalas que activan determinados mecanismos parlamentarios tendientes a resolver estas situaciones inusuales en el ámbito parlamentario. Entre estos mecanismos se encuentra el procedimiento “*blue-slipping*”, práctica parlamentaria denominada así debido a que la resolución que acompaña y determina la devolución al Senado del texto legislativo violatorio de la cláusula constitucional de cámara de origen se imprime en papel color azul. Es decir que mediante esta resolución la Cámara de Representantes informa al Senado, que en forma indebida, este último se ha constituido en cámara iniciadora de un proyecto de ley de naturaleza impositiva motivo por el cual ordena la devolución del expediente al Senado mismo.

Este procedimiento parlamentario se encuentra estipulado en la **Regla IX Cláusula 2 (a) (1) del Reglamento de la Cámara de Representantes**, la cual establece lo siguiente⁽³⁾:

Una resolución presentada como cuestión de privilegios de la Cámara de Representantes o propuesta desde el mismo recinto por el Líder de la Mayoría o el Líder de la Minoría como una cuestión de privilegios de la Cámara de Representantes, o propuesta como asunto privilegiado de acuerdo con el Inciso 7, Cláusula I del Artículo I de la Constitución de los Estados Unidos de América tendrá prioridad por sobre toda otra cuestión excepto en el caso de las mociones de levantar la sesión

Megan S. Lynch* concibe que cuando un proyecto de ley originado en el Senado o una modificación a un proyecto de ley originado en la Cámara de Representantes es violatorio de la cláusula constitucional de cámara de origen por la cual la Cámara de Representantes posee la potestad exclusiva de ser cámara de origen de los proyectos de ley en materia impositiva, esa violación puede dar lugar a una cuestión de privilegio en la Cámara de Representantes.

Cabe destacar que la Cámara de Representantes a su solo criterio y discreción puede determinar que la iniciativa legislativa aprobada por el Senado viola su potestad constitucional exclusiva de cámara de origen. En ausencia de esa determinación por parte de la Cámara de Representantes, se recurre en ciertas ocasiones, a los tribunales federales para que declaren la inconstitucionalidad de una medida impositiva específica que no se originó en la Cámara de Representantes.

Como ocurre con otras cuestiones constitucionales, la Corte Suprema de los Estados Unidos de América puede tener competencia en los casos que se relacionan con

de un bien o servicio específico prestado por el gobierno federal. No son consideradas de naturaleza impositiva ya que son de carácter voluntario de manera que la obligación de pagar se contrae cada vez que el usuario o beneficiario procede a hacer uso del bien o servicio prestado por el gobierno federal. Es decir que no existe obligación de pagar la tasa de usuario si el servicio o bien no se utiliza. El producto de la implementación de este tipo de tasas se aplica a la compensación de los costos que conlleva la prestación del bien o servicio provisto por el gobierno. Son ejemplos de tasas de usuario: las tasas de acceso a los parques nacionales; tasas por el uso de tierras pertenecientes al gobierno federal (por ejemplo, para pastoreo del ganado); los peajes, entre otras.

⁽²⁾ *Rules and Practices Governing Consideration of Revenue Legislation in the House and Senate. Megan Suzanne Lynch. Report to Congress. Library of Congress. 2010.*

⁽³⁾ *The Rules of the House. Section 4, Chapter 1 of 5. Committee on Rules Legislative Program. 111th Congress. Louise M. Slaughter. Chairwoman. 2010.*

* *Analista Parlamentaria en Procedimiento Legislativo del Servicio de Investigaciones Legislativas del Congreso de los Estados Unidos de América (Congressional Research Service).*

la cláusula constitucional de cámara de origen a los cuales nos remitiremos más adelante. Si la Corte determina que el proyecto de ley en materia tributaria ha sido sancionado violando esta cláusula constitucional, la norma puede ser declarada nula de nulidad absoluta. En efecto, para evitar la revisión judicial en el contexto de la cláusula de cámara de origen, una iniciativa legislativa de carácter impositivo debe iniciarse en la Cámara de Representantes.

Los proyectos de ley y las modificaciones que constituyen una violación de la cláusula constitucional de cámara de origen se devuelven al Senado a través de la aprobación de una resolución de la Cámara de Representantes. Esta resolución establece que el texto legislativo aprobado por el Senado, de acuerdo con la opinión y discreción de la Cámara de Representantes, constituye una violación del **Artículo I, Inciso 7, Cláusula I de la Constitución de los Estados Unidos de América** y, por consiguiente, de la potestad exclusiva de la Cámara de Representantes; y que el mencionado texto legislativo o el proyecto de ley con las modificaciones introducidas por el Senado deberá ser devuelto correspondientemente al propio Senado acompañado de una nota comunicando esa resolución⁽⁴⁾.

El texto de esa resolución generalmente expresa lo siguiente, a saber⁽⁵⁾

Se resuelve que;

El proyecto de ley del Senado [...] de acuerdo con la opinión y discreción de esta Cámara, constituye una violación de la Cláusula Primera, Inciso Séptimo del Artículo Primero de la Constitución de los Estados Unidos de América y de los privilegios de esta Cámara, por lo cual deberá ser devuelto correspondientemente al Senado acompañado de una nota comunicando esta resolución.

En otras ocasiones, la Cámara constituida en Comisión (***Committee of the Whole House***) puede aprobar un proyecto de ley similar o idéntico de la Cámara de Representantes misma en lugar del proyecto de ley o modificación originado en el Senado.

James Saturno* afirma que la cláusula constitucional, como se concibe generalmente y a la que hicimos referencia, contempla dos prohibiciones. La primera de ellas se refiere a que el Senado no se encuentra facultado para ser cámara de origen de los proyectos de ley en materia impositiva o que incluyan disposiciones impositivas. La otra prohibición se relaciona con que el Senado no puede proponer o introducir cualquier modificación de carácter impositivo a un proyecto de ley no tributario.

Como se explicó anteriormente, el método principal de implementación por parte de la Cámara de Representantes de la cláusula constitucional de cámara de origen se realiza a través del mecanismo parlamentario denominado **“blue-slipping”**. En este respecto, cualquier miembro de la Cámara de Representantes puede proponer una resolución de esas características pero tradicionalmente es el Presidente de la **Comisión de Impuestos, Comercio y Tarifas (Committee on Ways and Means)**, guardián institucional de las prerrogativas constitucionales de la Cámara, o cualquier miembro de la comisión, el encargado de llevar a cabo la presentación de la resolución para determinar que un proyecto de ley viola la cláusula constitucional de cámara de origen.

⁽⁴⁾ *Rules and Practices Governing Consideration of Revenue Legislation in the House and Senate. Megan Suzanne Lynch. Report to Congress. Library of Congress. 2010.*

⁽⁵⁾ *Rules and Practices Governing Consideration of Revenue Legislation in the House and Senate. Megan Suzanne Lynch. Report to Congress. Library of Congress. 2010.*

* *Especialista en Procedimiento Parlamentario del Servicio de Investigaciones Legislativas del Congreso de los Estados Unidos de América (Congressional Research Service) . División de Finanzas y Gobierno.*

El tratamiento de la resolución tiene lugar en la Cámara de Representantes sujeto a la *Regla de Una Hora (One-Hour Rule)*, regla que limita a una hora la intervención de los oradores, y si es aprobada, la resolución es enviada junto con la iniciativa violatoria de la cláusula de cámara de origen al Senado. La *Cláusula 2 (a) (2) de la Regla IX del Reglamento de la Cámara de Representantes* establece que⁽⁶⁾:

El tiempo asignado para el debate de una resolución presentada desde el mismo recinto como cuestión de los privilegios de la Cámara deberá asignarse por partes iguales entre (A) el que propone la resolución y, (B) el Líder de la Mayoría, el Líder de la Minoría o un miembro designado a propuesta del Presidente de la Cámara.

Como el *Artículo I, Inciso 7 de la Constitución de los Estados Unidos de América* comprende las potestades exclusivas de la Cámara de Representantes, una resolución “*blue-slip*” presentada por el Presidente o por cualquier miembro de la *Comisión de Impuestos, Comercio y Tarifas (Committee on Ways and Means)* puede aprobarse formalmente a *viva voz (viva voce)* en el recinto de la Cámara de Representantes. En otras ocasiones, la Cámara de Representantes acordó no tratar la cuestión directamente al rechazar el tratamiento de la resolución como ocurrió, por ejemplo, cuando el Presidente de la *Comisión de Impuestos, Comercio y Tarifas (Committee on Ways and Means)* planteó una cuestión de privilegio de acuerdo con el *Artículo I, Inciso 7 de la Constitución de los Estados Unidos de América* con respecto al *Proyecto de Ley de la Cámara de Representantes 4516 (H.R. 4516) de Asignaciones Presupuestarias del Poder Legislativo*, instancia en la cual la moción fue rechazada.

La implementación de la cláusula constitucional de cámara de origen no se encuentra sujeta a restricciones de tipo cronológico establecidas en el Reglamento como lo estarían las cuestiones de procedimiento o cuestiones reglamentarias. La Cámara puede hacer valer sus privilegios constitucionales en cualquier momento en que se encuentre en posesión física de la iniciativa legislativa del Senado y de su documentación conexas. Ello significa que la Cámara puede invocar esos privilegios en cualquier momento en que el proyecto de ley no se encuentre físicamente en poder del Senado o en la *Comisión Bicameral de Conferencia (Conference Committee)*⁽⁷⁾

La Cámara no se encuentra limitada a hacer cumplir sus prerrogativas constitucionales a través del mecanismo parlamentario de “*blue-slipping*” en el momento inicial de la venida en revisión del Senado de una iniciativa legislativa o durante su debate en el mismo recinto de la Cámara. En efecto, históricamente la Cámara de Representantes utilizó una variedad de procedimientos menos formales para hacer cumplir la cláusula constitucional de cámara de origen⁽⁸⁾.

Al respecto, en ciertas ocasiones la Cámara decidió ignorar un proyecto venido en revisión de Senado y dar tratamiento a un proyecto correspondientemente originado en la Cámara misma. La Cámara también puede remitir una iniciativa legislativa cuestionada originada en el Senado a la *Comisión Bicameral de Conferencia (Conference Committee)* con competencia apropiada para determinar las cuestiones de la cláusula de cámara de origen o recurrir al procedimiento parlamentario denominado “*Conciliación entre Ambas Cámaras de las Diferencias en las Modificaciones del*

⁽⁶⁾ *The Origination Clause of the U.S. Constitution: Interpretation and Enforcement. James Saturno. Report to Congress. Library of Congress. 2002.*

⁽⁷⁾ *The Rules of the House. Section 4, Chapter 1 of 5. Committee on Rules Legislative Program. 111th Congress. Louise M. Slaughter. Chairwoman. 2010.*

⁽⁸⁾ *Rules and Practices Governing Consideration of Revenue Legislation in the House and Senate. Megan Suzanne Lynch. Report to Congress. Library of Congress. 2010.*

*Proyecto de Ley” (Exchange of Amendments Between the Houses)** para la eliminación de la disposición legislativa que viola la prerrogativa constitucional de la Cámara como una forma de solucionar esta cuestión parlamentaria⁽⁹⁾

En estas instancias, la comisión designada puede despachar un proyecto de la Cámara en vez de considerar la iniciativa en cuestión del Senado. También, la Cámara puede determinar que los artículos violatorios de la cláusula de cámara de origen sean eliminados al ser girado el proyecto a la *Comisión Bicameral de Conferencia (Conference Committee)* sin tener que recurrir al mecanismo parlamentario “*blue-slipping*”. Pero esta circunstancia no significa que la Cámara no pueda hacer valer sus prerrogativas constitucionales a través del mecanismo “*blue-slipping*” cuando los artículos violatorios no fueron eliminados o aún subsisten en el texto legislativo después de haber sido remitido a la *Comisión Bicameral de Conferencia (Conference Committee)*⁽¹⁰⁾.

En diversas ocasiones, la Cámara de Representantes objetó iniciativas legislativas de índole impositiva originadas en el Senado. Entre estos ejemplos se pueden citar los siguientes⁽¹¹⁾:

- *Proyecto de ley de Senado que propone modificar la Ley de Compra de Plata (Silver Purchase Act);*
- *Proyecto de ley de Senado modificadorio de la legislación sobre derechos arancelarios,*
- *Proyecto de ley de Senado que propone implementar exenciones impositivas a los ingresos por los Juegos Olímpicos;*
- *Resolución conjunta del Senado que autoriza al Presidente llevar a cabo una nueva determinación de la Cuota de Azúcar de Origen Cubano*
- *Proyecto de ley del Senado que autoriza al Presidente aumentar los impuestos a los productos de pesca;*
- *Proyecto de ley de Senado que introduce medidas impositivas a un proyecto de ley no tributario originado en la Cámara de Representantes*

La Constitución de los Estados Unidos de América no brinda lineamientos específicos en cuanto a lo que constituye una iniciativa legislativa de índole impositiva de manera que esta cuestión constituye una cuestión sujeta a interpretación. Los precedentes y prácticas parlamentarias⁽¹²⁾ implementan un lineamiento amplio al interpretar la prerrogativa constitucional de la Cámara para incluir cualquier proyecto

* Este mecanismo, “*Exchange of Amendments Between the Houses*”, consiste en una conciliación rápida de las diferencias surgidas de las modificaciones que ambas cámaras han introducido al proyecto de ley.

⁽⁹⁾ *Rules and Practices Governing Consideration of Revenue Legislation in the House and Senate.* Megan Suzanne Lynch. Report to Congress. Library of Congress. 2010.

⁽¹⁰⁾ *The Rules of the House. Section 4, Chapter 1 of 5. Committee on Rules Legislative Program. 111th Congress.* Louise M. Slaughter. Chairwoman. 2010.

⁽¹¹⁾ *The Origination Clause of the U.S. Constitution: Interpretation and Enforcement.* James Saturno. Report to Congress. Library of Congress. 2002.

⁽¹²⁾ Ver «Los Precedentes Parlamentarios Deschler de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América» en la sección Documentación Extranjera - Derecho Comparado de este mismo número de la Revista de Derecho Parlamentario.

legislativo que contemple medidas impositivas o tengan propósitos u objetivos impositivos. Es decir, que este estándar podría aplicarse no sólo a las iniciativas legislativas que introduzcan modificaciones a los códigos impositivos sino también a aquellas iniciativas que implementen aranceles (que no signifiquen pagos en contraprestación por un servicio gubernamental) y a las modificaciones de las restricciones en las importaciones debido al impacto potencial que tendrían en los derechos arancelarios⁽¹³⁾.

El Reglamento y las prácticas parlamentarias de la Cámara de Representantes utilizan el concepto de «*legislación impositiva*» en dos procedimientos separados pero conexos. Primero, el procedimiento relacionado con asegurar el cumplimiento de la potestad constitucional de cámara de origen de la Cámara de Representantes al considerar una resolución que determina la devolución de una iniciativa legislativa al Senado (resolución «*blue slip*») y segundo, el procedimiento de aplicar la competencia exclusiva de la **Comisión de Impuestos, Comercio y Tarifas (Committee on Ways and Means)** dentro de la Cámara de Representantes sobre todas las medidas «*que impliquen un impuesto o un derecho arancelario*»⁽¹⁴⁾

La relación entre estos dos procedimientos se fundamenta cuando al inicio de cada período bienal de sesiones ordinarias del Congreso de los Estados Unidos de América, el Presidente de la Cámara realiza el enunciado de las políticas a seguir con respecto a diversos aspectos del proceso legislativo. Una de esas políticas se relaciona con la «*guía para el giro de los proyectos, el asesoramiento a las comisiones para operar dentro de sus correspondientes competencias y la protección de las prerrogativas constitucionales de la Cámara de Representantes de constituirse en cámara de origen de la legislación impositiva*»⁽¹⁵⁾

En ambos casos, la Cámara aplica un estándar amplio basado en si la iniciativa en cuestión posee un efecto impositivo futuro y no simplemente si podría aumentar o disminuir medidas impositivas en forma directa. Los precedentes parlamentarios de la Cámara interpretan la prerrogativa de cámara origen de tal manera que la misma contempla «*cualquier propuesta legislativa significativa de tipo impositivo*» pero al mismo tiempo también puede incluir otros tipos de medidas impositivas que no se ajustan estrictamente al sentido técnico de la definición del concepto «*legislación impositiva*»⁽¹⁶⁾

Megan S. Lynch* concibe que los reglamentos de ambas cámaras confieren solamente a una sola comisión la competencia sobre la legislación impositiva: la **Comisión de Impuestos, Comercio y Tarifas (Committee on Ways and Means)** en la Cámara de Representantes y la **Comisión de Finanzas (Committee on Finance)** en el Senado.

La competencia de las comisiones respectivas se encuentra protegida tanto por la Cámara de Representantes como por el Senado, no sólo a través del giro de las iniciativas legislativas a estas comisiones sino también mediante el rechazo por improcedente de determinados proyectos que contienen disposiciones de carácter

⁽¹³⁾ *The Rules of the House. Section 4, Chapter 1 of 5. Committee on Rules Legislative Program. 111th Congress. Louise M. Slaughter. Chairwoman. 2010.*

⁽¹⁴⁾ *The Origination Clause of the U.S. Constitution: Interpretation and Enforcement. James Saturno. Report to Congress. Library of Congress. 2002*

⁽¹⁵⁾ *The Origination Clause of the U.S. Constitution: Interpretation and Enforcement. James Saturno. Report to Congress. Library of Congress. 2002*

⁽¹⁶⁾ *The Origination Clause of the U.S. Constitution: Interpretation and Enforcement. James Saturno. Report to Congress. Library of Congress. 2002*

**Analista Parlamentaria en Procedimiento Legislativo del Servicio de Investigaciones Legislativas del Congreso de los Estados Unidos de América (Congressional Research Service).*

impositivo si no son girados a cualquiera de las mismas.

La Cámara de Representantes determinó que posee la potestad única y exclusiva de ser cámara iniciadora de todos los proyectos de ley que afecten directamente los impuestos, sea que estos proyectos los implementen, reduzcan o deroguen sujetos a la potestad del Senado de proponer modificaciones o concurrir con ellas, como ocurre con cualquier otro proyecto. Sin embargo, la Cámara ha asumido la postura, aunque no en forma consistente, de determinar que la existencia de un artículo impositivo en forma concomitante o accesoria o incidental al objetivo principal de la norma no constituye una violación de la cláusula constitucional de cámara de origen⁽¹⁷⁾.

La controversia se origina cuando surge la cuestión de si la cláusula constitucional de cámara de origen se aplica a los proyectos de ley de asignaciones presupuestarias pero la práctica y la tradición parlamentarias resolvieron este punto en cuestión al determinarse que este tipo de iniciativa legislativa debe originarse en la Cámara de Representantes.

Los precedentes parlamentarios del Senado reflejan respecto de las cuestiones desarrolladas más arriba una tendencia similar. De acuerdo con el *Manual de Procedimiento y de Precedentes Parlamentarios Riddick del Senado (Riddick's Senate Procedure)*⁽¹⁸⁾ cuando se plantea una cuestión reglamentaria relacionada con la constitucionalidad de una iniciativa sobre la base de la cláusula constitucional de cámara de origen, esa cuestión se gira directamente al Senado para su determinación y resolución. De la misma manera, si la modificación de carácter impositivo de un proyecto de ley no tributario no cumple con las disposiciones del Reglamento [del Senado], daría lugar al planteo de una cuestión reglamentaria. Generalmente, la cuestión reglamentaria de esa naturaleza sería presentada por el Presidente [del Senado] al propio Senado y por consiguiente, estaría sujeta a debate y decidida por mayoría de votos⁽¹⁹⁾.

A pesar de que el rol del Senado en determinar lo que constituye un proyecto de ley de naturaleza impositiva no llega a adquirir la importancia de la potestad de la Cámara de Representantes, sin embargo, sus precedentes parlamentarios han coadyuvado a la implementación de la cláusula constitucional de cámara de origen. Las prácticas del Senado han influenciado la definición del concepto de «*legislación impositiva*» en dos formas, a saber⁽²⁰⁾:

- *Cuando el Senado determina que ciertas iniciativas no cumplen con su Reglamento*
- *Cuando el Senado rechaza la consideración de determinados proyectos ante la ausencia de iniciativas legislativas en materia impositiva originadas en la Cámara de Representantes*

Los precedentes parlamentarios más actuales no muestran restricciones de carácter general en cuanto a la potestad de modificación del Senado de manera que

⁽¹⁷⁾ *Rules and Practices Governing Consideration of Revenue Legislation in the House and Senate. Megan Suzanne Lynch. Report to Congress. Library of Congress. 2010.*

⁽¹⁸⁾ Ver «Manual de Procedimiento y de Precedentes Parlamentarios Riddick del Senado de los Estados Unidos de América» en la sección Documentación Extranjera - Derecho Comparado de este mismo número de la Revista de Derecho Parlamentario.

⁽¹⁹⁾ *The Origination Clause of the U.S. Constitution: Interpretation and Enforcement. James Saturno. Report to Congress. Library of Congress. 2002.*

⁽²⁰⁾ *The Origination Clause of the U.S. Constitution: Interpretation and Enforcement. James Saturno. Report to Congress. Library of Congress. 2002.*

otorgan a este último libre albedrío de proponer cualquier modificación a los proyectos originados en la Cámara pero sujeta a las disposiciones de su Reglamento.

Como no existe regla alguna del Senado que determine que las modificaciones de las iniciativas de carácter impositivo deben tener estrecha relación con el tema de la legislación en consideración, la cláusula constitucional que establece que «*el Senado podrá proponer modificaciones o concurrir con ellas, como ocurre con cualquier otro proyecto*» permite al Senado «originar» ciertas disposiciones impositivas específicas pero no le faculta para iniciar proyectos de ley de naturaleza impositiva⁽²¹⁾.

El rol de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América con respecto a la cláusula constitucional de cámara de origen ha sido limitado. En la mayoría de los casos, los ministros de la Corte han sido reacios a indagar sobre el origen de la iniciativa legislativa tal como fue sancionada definitivamente para determinar su validez y ello obedece al principio de presunción de constitucionalidad de la norma. Es decir, que la Corte Suprema principalmente se aboca a establecer si un determinado proyecto de ley se encuadra en la definición de «*legislación impositiva*» y si existe una violación flagrante de la cláusula constitucional de cámara de origen⁽²²⁾.

Cuando se plantea la cuestión de la cláusula constitucional de cámara de origen, la Corte pone su atención en si la iniciativa legislativa se originó en la Cámara de Representantes o en el Senado pero no lleva a cabo la revisión de los diarios de sesiones de ambas cámaras para determinar en qué cámara podría haberse iniciado la disposición impositiva.

El «*Principio de Presunción de Validez de la Sanción Definitiva de un Proyecto de Ley*» (*Enrolled Bill Doctrine*)^{*} no permite a los tribunales federales objetar la certificación por parte de los presidentes de ambas cámaras que una sanción definitiva cumplió con los debidos y correspondientes procedimientos parlamentarios.

La *Corte Suprema de los Estados Unidos de América*⁽²³⁾, en ciertas ocasiones, ha resuelto casos relacionados con la cláusula constitucional de cámara de origen al adoptar una definición del concepto “*legislación impositiva*” la cual está basada en dos principios centrales;

- *La recaudación de fondos debe constituir el objetivo principal de la iniciativa legislativa en materia impositiva más que tener un efecto incidental o secundario.*
- *El producto de la recaudación debe estar dirigida generalmente a solventar los gastos, erogaciones u obligaciones del gobierno federal más que para un propósito único y específico.*

⁽²¹⁾ *The Origination Clause of the U.S. Constitution: Interpretation and Enforcement. James Saturno. Report to Congress. Library of Congress. 2002.*

⁽²²⁾ *The Origination Clause of the U.S. Constitution: Interpretation and Enforcement. James Saturno. Report to Congress. Library of Congress. 2002.*

^{*} El «*Principio de Presunción de Validez de la Sanción Definitiva de un Proyecto de Ley*» (*Enrolled Bill Doctrine*) establece que la sanción definitiva de un proyecto de ley es presunción concluyente y suficiente de su validez, ya que se presume que ha cumplido con las etapas del proceso de formación y sanción de las leyes estipuladas en la Constitución de los Estados Unidos de América y ha sido debidamente firmada, certificada y autenticada por los Presidentes de ambas cámaras.

⁽²³⁾ *The Origination Clause of the U.S. Constitution: Interpretation and Enforcement. James Saturno. Report to Congress. Library of Congress. 2002.*

Entre los casos decididos por la Corte Suprema de los Estados Unidos de América que contemplan la cuestión de la cláusula constitucional de cámara de origen podemos citar los siguientes, a saber⁽²⁴⁾:

***Twin City Bank v. Nebeker.** La Corte Suprema determinó que una ley federal cuyo objeto principal era la de establecer una moneda nacional garantizada por bonos y la cual también implementaba un impuesto a las entidades bancarias basado en la cantidad promedio de billetes en circulación no infringía la cláusula constitucional de cámara de origen ya que no constituía una iniciativa legislativa de naturaleza impositiva. En este caso, la Corte estableció que el principal propósito del proyecto de ley era la creación de una moneda nacional y el impuesto a las entidades bancarias era incidental o secundario a ese propósito central ya que el mismo era instrumental para llevar a cabo el objeto principal del proyecto de ley.*

***Millard v. Roberts.** La Corte Suprema resolvió que un proyecto de ley que implementaba un impuesto sobre los bienes en el Distrito de Columbia para la recaudación de fondos expresamente destinada al establecimiento de las instalaciones de una estación ferroviaria no constituía una iniciativa de carácter impositivo debido a que los fondos recaudados (a través de ese impuesto) tenían un objetivo específico diferente al de satisfacer o solventar los gastos, obligaciones y erogaciones generales del gobierno federal y que la medida impositiva era crucial para lograr los objetivos centrales del estipulados por el proyecto legislativo.*

***United States v. Muñoz-Flores.** En este caso, la Corte Suprema determinó que “los proyectos de ley en materia impositiva lo constituyen aquellos que implementan impuestos en el sentido estricto de la palabra y no constituyen iniciativas con otros propósitos que incidentalmente podrían imponer medidas impositivas”*

*Además, la Corte afirmó que la interpretación de esta regla general tenía el propósito de establecer que una norma jurídica que estipulaba la creación de un programa de gobierno específico y determinado y que, al mismo tiempo, implementaba una medida impositiva para solventar o sustentar ese programa y no los gastos o erogaciones del gobierno federal; no infringía la cláusula constitucional de cámara de origen. El caso Muñoz-Flores fue planteado debido a que una norma jurídica imponía una contribución especial a las personas convictas por un delito federal destinada a solventar un programa de compensación y asistencia a las víctimas de un delito. La Corte Suprema resolvió que el artículo de la **Ley de Víctimas del Delito de 1984 (Victims of Crime Act of 1984)** que imponía una contribución especial a las personas convictas por un delito federal no violaba la cláusula constitucional de cámara de origen y por consiguiente, el Senado poseía la prerrogativa constitucional de originar esa medida impositiva.*

Actualmente, la cláusula constitucional de cámara origen comprende inequívocamente sólo a aquellas iniciativas legislativas en materia impositiva que tienen como propósito fundamental la recaudación de fondos destinada al funcionamiento general del gobierno federal. Sin embargo, depende de la Cámara de Representantes, el Senado, los tribunales federales y la Corte Suprema aplicar este principio para hacer cumplir la implementación de la cláusula de cámara de origen. Para ello, disponen de diferentes mecanismos, explicados en detalle y profundidad en el presente trabajo de

⁽²⁴⁾ *The Origination Clause of the U.S. Constitution: Interpretation and Enforcement. James Saturno. Report to Congress. Library of Congress. 2002.*

investigación, que comprenden desde el histórico y principal procedimiento parlamentario, la resolución «*blue-slipping*», hasta la revisión judicial por parte de los tribunales federales y la Corte Suprema de los Estados Unidos de América.

Conclusión

El presente trabajo de investigación tuvo por objeto exponer y dilucidar la estructura compleja de la legislación impositiva en los Estados Unidos de América en los contextos constitucional y parlamentario; los diferentes mecanismos para llevar a cabo el cumplimiento de la prerrogativa constitucional de cámara de origen de la Cámara de Representantes, el análisis de los diferentes casos relacionados con esta prerrogativa como así también los precedentes judiciales que trataron el tema objeto del presente estudio.

Al considerar el pensamiento de *Woodrow Wilson* en la obra de *Stannard Baker* “*Woodrow Wilson. Life and Letters*”⁽²⁵⁾ se puede afirmar que el presente estudio no constituye una novedad ya que ha sido desarrollado anteriormente en numerosas obras. Simplemente se llevó a cabo la exposición y agrupación de hechos conocidos que fueron estudiados en conjunto y a los cuales se les introdujo un nuevo tratamiento analítico como valor agregado.

⁽²⁵⁾ *Woodrow, Wilson. Life and Letters. Ray Stannard Baker. 1927.*

Bibliografía

A Tax Limitation Constitutional Amendment: Issues and Options Concerning a Super-Majority Requirement. James Saturno. Report to Congress. Library of Congress. 2003.

Bills and Resolutions: Examples of How Each Kind is Used. Richard S. Beth. Report to Congress. Library of Congress. 2008.

Cannon's Precedents of the U.S. House of Representatives. U.S. Government Printing Office.

Constitution of the United States of America. U.S. Government Printing Office.

Constitution, Jefferson's Manual, and Rules of the House of Representatives. 111th Congress. U.S. Government Printing Office.

Deschler's Precedents of the U.S. House of Representatives. U.S. Government Printing Office.

Dictionary of Parliamentary Procedure. Diccionario de Procedimiento Parlamentario. Editorial Colegio de Traductores Públicos de la Ciudad de Buenos Aires (CTPCBA). Maria Christina Magee. 2010.

El Congreso de Estados Unidos de América. Derecho y Prácticas Legislativas. Carlos María Bidegain. 1950.

Hinds' Precedents of the U.S. House of Representatives. U.S. Government Printing Office.

Legislative Procedure in Congress: Basic Sources for Congressional Staff. Jennifer E. Manning. Report to Congress. Library of Congress. 2008.

Legislative Supremacy in the US? Rethinking the Enrolled Bill Doctrine. Ittai Bar-Siman-Tov. Columbia University. 2008.

Parliament and Congress. Representation and Scrutiny in the Twenty-First Century. William McKay and Charles W. Johnson. 2010.

Origination Clause: Bills to Raise Revenues Must Originate in the House. Joel Michael. Minnesota House of Representatives. House Research. 2002.

Parliamentary Reference Sources: House of Representatives. Richard S. Beth, Megan Suzanne Lynch. Report to Congress. Library of Congress. 2008.

Proceso Legislativo. Estudio de Derecho Comparado de diversos países. Centro de Documentación, Información y Análisis. Congreso de la Unión. 2006.

Reconsidering the Non-Delegation Doctrine. Universal Service, the Power to Tax,

and the Ratification Doctrine. Ronald J. Krotoszynski, Jr. 2005.

Report on the Legislative and Oversight Activities of the Committee of Ways and Means During the 110th Congress. Committee of Ways and Means. House of Representatives.

Revenue Measures in Congress: Procedural Considerations. James Saturno. Report to Congress. Library of Congress. 2001.

Riddick's Senate Procedure. U.S. Government Printing Office.

Rules and Practices Governing Consideration of Revenue Legislation in the House and Senate. Megan Suzanne Lynch. Report to Congress. Library of Congress. 2010.

Rules and Precedents that Govern the U.S. House of Representatives. U.S. Government Printing Office.

Senate Manual. U.S. Government Printing Office.

Tax Reconciliation: Scope of the Senate's Power Under the Constitution's Origination Clause to Amend Revenue Legislation. Thomas J. Nicola. Report to Congress. Library of Congress. 2005.

The Growth of Federal User Charges. Congressional Budget Office. Congress of the United States. 1993.

The Origination Clause in the American Constitution; A Comparative Survey. J. Michael Medina. 1987.

The Origination Clause of the U.S. Constitution: Interpretation and Enforcement. James Saturno. Report to Congress. Library of Congress. 2002.

The Rules of the House. Section 4, Chapter 1 of 5. Committee on Rules Legislative Program. 111th Congress. Louise M. Slaughter. Chairwoman. 2010.

We the People of the United States. The U.S. Constitution and its Amendments. 1787-1992. Luis Grau. 2010.

Woodrow, Wilson. Life and Letters. Ray Stannard Baker. 1927.

**DOCUMENTACION EXTRANJERA
DERECHO COMPARADO**

LOS PRECEDENTES PARLAMENTARIOS DESCHLER DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (DESCHLER'S PRECEDENTS OF THE U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES)*

El *Artículo I, Inciso 5, Cláusula 2, de la Constitución de los Estados Unidos de América* establece que, “Cada Cámara adoptará su Reglamento” Estas disposiciones reglamentarias y de procedimiento parlamentario se encuentran explicadas y compiladas en manuales de procedimiento para cada cámara.

La *Comisión de Reglamentos y Elaboración del Plan de Labor* de la Cámara de Representantes (*House Committee on Rules*) es la encargada de publicar el *Manual y Reglamento de la Cámara de Representantes (House Rules and Manual)*, durante la primera sesión de cada Congreso, denominada formalmente, *Constitución, Manual de Jefferson y Reglamento de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América (Constitution, Jefferson's Manual, and Rules of the House of Representatives)*.

Además del Reglamento de la Cámara, la Cámara de Representantes se encuentra regulada por las interpretaciones del Reglamento que han sido registradas a través de los años e implementadas en situaciones específicas. Estos precedentes comprenden una exhaustiva compilación de decisiones e interpretaciones del procedimiento parlamentario junto con un breve resumen de los casos y hechos que dieron origen a estas últimas, el cual incluye citas y extractos relevantes del *Acta Oficial de las Sesiones de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América (Congressional Record)*⁽¹⁾:

- *Precedentes Deschler de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América (Deschler's Precedents)* los cuales comprenden los precedentes y las prácticas parlamentarias de la Cámara desde el año 1936 hasta el año 1986. La compilación de los volúmenes 1 al 10 estuvo a cargo del *Especialista en Procedimientos Parlamentarios de la Cámara de Representantes (Parliamentarian of the House) Lewis Deschler*. Los precedentes y prácticas parlamentarias a partir del año 1986 han sido publicados bajo el título de *Precedentes Parlamentarios Deschler-Brown de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América (Deschler-Brown Precedents of the U.S. House of Representatives)* los cuales se inician con el volumen 10.
- *Precedentes Cannon (Cannon's Precedents)* y *Precedentes Hinds (Hinds Precedents)* de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América muestran un panorama histórico y una descripción profunda y completa de los precedentes de la Cámara durante el periodo 1789-1936. Esta colección

* Fuente: *Deschler's Precedents of the U.S. House of Representatives*. U.S. Government Printing Office. Traducido por Sher Singh. Traductor Publico en Idioma Inglés. Miembro integrante del Departamento de Documentación y Legislación Extranjera de la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Honorable Congreso de la Nación.
⁽¹⁾*Parliamentary Reference Sources: House of Representatives*. Richard S. Beth, Megan Suzanne Lynch. Report to Congress. Library of Congress. 2008.

de varios volúmenes fue compilada por dos especialistas en procedimientos parlamentarios quienes luego se desempeñaron como miembros de la Cámara, **Clarence A. Cannon y Asher S. Hinds**.

Los precedentes parlamentarios de gran importancia de la Cámara de Representantes se encuentran compilados en una serie de volúmenes denominada **Precedentes Parlamentarios Deschler de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América (Deschler Precedents of the U.S. House of Representatives)** y el cual por ley debe actualizarse cada dos años⁽²⁾

Dieciséis volúmenes han sido publicados hasta la fecha y la preparación de volúmenes adicionales aún continúa bajo la dirección del **Especialista en Procedimientos Parlamentarios de la Cámara de Representantes (Parliamentarian of the House)**.

El autor de esta compilación fue **Lewis Deschler** quien se desempeñó como **Especialista en Procedimientos Parlamentarios de la Cámara de Representantes (Parliamentarian of the House)** entre los años 1928 y 1974 y su obra fue continuada por sus sucesores.

El título formal del volumen 10 y de los volúmenes subsiguientes es **Precedentes Parlamentarios Deschler-Brown de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América (Deschler-Brown Precedents of the U.S. House of Representatives)** en reconocimiento por la labor realizada por **William Holmes Brown, Especialista en Procedimientos Parlamentarios de la Cámara de Representantes** entre los años 1974 y 1994.

Los precedentes parlamentarios Deschler se encuentran organizados por capítulos temáticos, los cuales en términos generales siguen en forma paralela el orden de los procedimientos parlamentarios de la Cámara. Cada capítulo se divide en secciones temáticas numeradas. En varios capítulos, estas secciones numeradas, se encuentran agrupadas con frecuencia bajo encabezamientos temáticos genéricos identificados con letras.

Muchos de los capítulos y secciones comienzan con una introducción completa que describe los principios generales relacionados con la regla o práctica parlamentaria en cuestión y resume los principios que tratan los precedentes que siguen a continuación. Los precedentes individuales están organizados en apartados numerados y conforme pueden ser citados por capítulo y por número. Estos apartados están encabezados por una frase llamativa que describe el tema del precedente seguido de una breve nota en letra negrita que establece el principio explicado o ilustrado.

Con frecuencia, los procedimientos son presentados con una frase o dos seguidos del texto completo del hecho o caso que dio origen al precedente acompañado de citas y extractos del **Acta Oficial de las Sesiones del Congreso de los Estados Unidos de América (Congressional Record)**.

Algunos precedentes poseen a continuación una **“Nota del Especialista en Procedimientos Parlamentarios” (Parliamentarian’s Note)** que dilucida o amplía el principio en cuestión establecido por el precedente correspondiente o indica al lector recurrir a otras fuentes de referencia parlamentaria.

Hasta la fecha no se editó un índice consolidado general de todos los volúmenes de los **Precedentes Deschler (Deschler’s Precedents)** de manera que cada capítulo está

⁽²⁾ *Deschler’s Precedents of the U.S. House of Representatives. U.S. Government Printing Office.*

encabezado por un “*Índice de los Precedentes*” (*Index to Precedents*) incluido en el capítulo en cuestión.

Además de ello, los capítulos de los *Precedentes Deschler* (*Deschler's Precedents*) tienen correspondencia con los capítulos del *Procedimiento de la Cámara de Representantes* (*Procedure in the U. S. House of Representatives*), obra que sí contiene un índice general.

Los Precedentes Parlamentarios Deschler de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América

Volumen 3

Capítulo 13

Atribuciones y Prerrogativas de la Cámara de Representantes

C. Potestad de la Cámara de Representantes de constituirse en cámara de origen de la legislación impositiva.

Artículo 13. Aspectos Generales.

Los precedentes citados subsiguientemente en los artículos 15 a 18, se refieren a la potestad constitucional de la Cámara de Representantes de constituirse en cámara de origen de los proyectos de ley en materia impositiva. ***El Artículo I, Inciso 7, Cláusula 1, establece lo siguiente: “Todo proyecto de ley para recaudar impuestos se originará en la Cámara de Representantes; no obstante, el Senado podrá proponer modificaciones o concurrir con ellas, como ocurre con cualquier otro proyecto”***

Como las cuestiones relativas a la potestad de la Cámara de Representantes de ser cámara de origen de las iniciativas de carácter impositivo es materia de interpretación constitucional en sí más que del Reglamento de la Cámara; las mismas son resueltas por la Cámara en sí más que por el Presidente mismo [*de la Cámara de Representantes*].

Una cuestión fundamentada en que el Senado ha violado esta prerrogativa constitucional constituye una cuestión de privilegio de acuerdo con la ***Regla IX del Reglamento de la Cámara de Representantes***, la cual puede ser planteada en cualquier instancia en que la Cámara se encuentre en posesión física de la iniciativa legislativa y de la documentación conexas objetada. Esta cuestión de privilegio puede ser planteada mediante la moción de tratamiento sobre tablas del dictamen del proyecto emitido por la ***Comisión Bicameral de Conferencia (Conference Committee)*** y puede considerarse en esta comisión si la cuestión fue planteada antes de la moción misma.

Si la Cámara de Representantes determina que un proyecto de ley o resolución conjunta de Senado viola sus prerrogativas puede ordenar la devolución de ese proyecto al propio Senado. Cuando esa iniciativa legislativa del Senado es comunicada a o se encuentra en posesión de la Cámara, un miembro puede plantear una cuestión de privilegio y proceder a presentar una resolución. Generalmente, esta resolución establece que de acuerdo con la opinión y discreción de la Cámara, la iniciativa de Senado infringe o viola las prerrogativas de la Cámara y ordena la devolución de esa iniciativa al Senado acompañado de una nota comunicando la mencionada resolución. Después de la consideración respectiva, la resolución puede aprobarse, rechazarse o girarse a comisión.

En varias ocasiones, la Cámara resolvió aprobar un proyecto propio en lugar de un proyecto del Senado que aún se encontraba en tratamiento; al determinarse que la iniciativa del Senado incluía indebidamente una disposición impositiva.

Cuando una iniciativa de ley o resolución conjunta del Senado que en forma controvertida viola las prerrogativas de la Cámara ha sido girada a la ***Comisión***

Bicameral de Conferencia (Conference Committee), la propia comisión puede rechazar su consideración y girar con dictamen a la Cámara un proyecto de ley de esta última en lugar de la iniciativa del Senado.

Los dos últimos procedimientos mencionados, anulatorios del acto de la Cámara que había sancionado una iniciativa del Senado, junto con el envío al Senado de un proyecto de ley similar iniciado en la Cámara y el giro con dictamen de comisión de una iniciativa legislativa de la Cámara, resuelven eficazmente los puntos en cuestión referidos a las prerrogativas de la Cámara ya que los tribunales federales no indagarán con respecto al número del proyecto de ley [*para determinar la secuencia cronológica de origen y modificación de la iniciativa legislativa en tanto y en cuanto la misma constituya un proyecto de ley en materia tributaria*] *

A pesar de que una iniciativa de ley de carácter impositivo de la Cámara pudo haber sido modificada sustancialmente por el Senado; un proyecto de ley con un número consignado por la Cámara no puede ser objetado judicialmente o en el recinto de la Cámara sobre la base de que viola las potestades constitucionales de la Cámara pero esta última puede hacer valer sus prerrogativas mediante la devolución al Senado de un proyecto de ley (no tributario) que contiene una modificación de índole impositiva introducida por el propio Senado.

Artículo 14. Consideración de las objeciones

Violación de las prerrogativas de la Cámara de Representantes como cuestión de privilegio

Artículo 14.1 La violación por parte del Senado de la prerrogativa constitucional de la Cámara de Representantes de ser cámara de origen de los proyectos de ley en materia impositiva puede ser planteada como cuestión privilegio en la propia Cámara.

Cronograma de presentación de las objeciones a la posible violación por parte del Senado de las prerrogativas de la Cámara.

Artículo 14.2 Una cuestión de privilegio constitucional, referida a la potestad exclusiva de la Cámara de Representantes de ser cámara iniciadora de los proyectos de ley en materia impositiva fundada en que el Senado ha violado el Artículo I, Inciso 7, de la Constitución de los Estados Unidos de América mediante la introducción de una modificación al proyecto de ley de la Cámara, puede ser planteada en cualquier momento en que la Cámara se encuentre en posesión de la documentación y la cuestión haya sido planteada sujeta a la lectura del dictamen de la Comisión Bicameral de Conferencia (Conference Committee).

Artículo 15. Devolución de las iniciativas legislativas del Senado

Proyecto de ley modificadorio de la Ley de Compra de Plata (Silver Purchase Act)

* Los tribunales federales normalmente no indagan sobre el origen del proyecto de ley que contiene la medida impositiva siempre que el mismo contenga el número original consignado por la Cámara de Representantes y que a primera vista es manifiesto que el Senado no dio origen a la iniciativa de naturaleza impositiva. *Parliament and Congress. Representation and Scrutiny in the Twenty-First Century. William McKay and Charles W. Johnson. 2010.*

Artículo 15.1 La Cámara a viva voz (viva voce) resolvió devolver el proyecto de ley al Senado el cual proponía modificar la Ley de Compra de Plata (Silver Purchase Act) al alegar que la mencionada iniciativa tenía efectos sobre los impuestos y por consiguiente, constituía una violación de las prerrogativas de la Cámara.

Proyecto de ley modificatorio de la Ley de Arancelaria de 1930

Artículo 15.2 La Cámara a viva voce resolvió devolver el proyecto de ley al Senado que modificaba a la Ley Arancelaria de 1930 debido a que invadía las prerrogativas de la Cámara.

Proyecto de ley que establece exenciones impositivas a los ingresos provenientes de los Juegos Olímpicos

Artículo 15.3 La Cámara a viva voz (viva voce) resolvió devolver una iniciativa de Senado que imponía exenciones impositivas a los ingresos provenientes de los Juegos Olímpicos ya que la misma invadía las prerrogativas de la Cámara.

Proyecto de ley para la nueva determinación de la cuota de azúcar

Artículo 15.4 La Cámara ordenó la devolución de una resolución conjunta del Senado que autorizaba al Presidente la nueva determinación de la cuota de azúcar cubana para el año 1960 (que contemplaba un arancel como incentivo de pago) fundado en que la mencionada resolución infringía las prerrogativas de la Cámara de ser cámara de origen para los proyectos de ley en materia impositiva.

Proyecto de ley de aumento de los aranceles sobre los productos derivados de la pesca

Artículo 15.5 Un proyecto de ley sancionado por el Senado que autorizaba al Presidente a aumentar los aranceles sobre los productos derivados de la pesca se devolvió al propio Senado al determinarse que la mencionada iniciativa violaba las prerrogativas de la Cámara.

Proyecto de ley modificatorio del nomenclador arancelario

Artículo 15.6 Después que el Senado sancionó un proyecto de ley que contemplaba al Territorio en Fideicomiso de las Islas del Pacífico el cual contenía un título que modificaba el nomenclador arancelario de los Estados Unidos de América, la Cámara resolvió que el tratamiento parlamentario de la iniciativa por parte del Senado constituía una violación de las potestades establecidas en el Artículo I, Inciso 7 de la Constitución de los Estados Unidos de América y ordenó su devolución al propio Senado.

Proyecto de ley modificatorio de la Ley de Armas de Fuego

Artículo 15.7 La Cámara resolvió devolver un proyecto de ley del Senado que modificaba la Ley Nacional de Armas de Fuego fundado en que contravenía las potestades constitucionales de la Cámara de ser cámara de origen de la legislación en materia impositiva.

Modificación de índole impositiva que sustituye totalmente el texto del proyecto de ley de la Cámara

Artículo 15.8 La Cámara al determinar que una modificación introducida por el Senado que implementaba un impuesto adicional y sustituía totalmente el texto del proyecto de ley de la propia Cámara, la cual modificaba la Ley de Jubilación Ferroviaria (Railroad Retirement Act), constituía una violación de sus privilegios; resolvió devolver el mencionado proyecto de ley con las modificaciones introducidas al Senado.

Artículo 16. Rechazo de las objeciones a la violación de las prerrogativas

Modificación que agrega un impuesto adicional a un proyecto de ley de la Cámara introducida por el Senado

Artículo 16.1 El Senado después de haber modificado un proyecto de ley de la Cámara sobre las alícuotas del impuesto al consumo de bienes mediante el agregado de un impuesto adicional de índole general a los ingresos, la Cámara durante la consideración del dictamen girado por la Comisión Bicameral de Conferencia resolvió oponerse a que el tratamiento legislativo por parte del Senado constituía una violación del Artículo I, Inciso 7, de la Constitución de los Estados Unidos de América y rechazar una resolución que planteaba una cuestión de privilegios de la Cámara.

Artículo 17. Giro de las objeciones a la Comisión

Autorización del Senado para disponer de las ganancias provenientes de los títulos valores en concepto transacción de deuda pública

Artículo 17.1 La Cámara acordó girar a la Comisión de Justicia una resolución que afirmaba que una resolución conjunta del Senado «que autorizaba al Secretario del Tesoro disponer de ciertas ganancias provenientes de los títulos valores en calidad de transacción de deuda pública que a continuación se emiten de acuerdo con la facultad establecida por la Ley del Segundo Empréstito de la Libertad (Second Liberty Loan Act) [] para llevar a cabo [un acuerdo de deuda Anglo-Americano]» infringía las potestades constitucionales de la Cámara en materia impositiva.

Artículo 18. Consideración de proyectos de ley de la Cámara de Representantes en lugar de las iniciativas de Senado

Aprobación en el recinto

Artículo 18.1 La Cámara modificó una iniciativa de Senado al adicionarle artículos de un proyecto de ley similar originado y aprobado en la propia Cámara, el cual contenía una disposición impositiva, pero posteriormente invalidó los procedimientos parlamentarios a través de los cuales el proyecto de ley de la Cámara había sido rechazado y la iniciativa del Senado aprobada y resolvió sancionar nuevamente su propio proyecto de ley y comunicarlo al Senado.

Artículo 18.2 La Cámara después de haber modificado un proyecto de ley del Senado al adicionarle artículos de un proyecto de ley similar originado y aprobado en la propia Cámara el cual contenía un título impositivo, invalidó los procedimientos parlamentarios a través de los cuales el proyecto de ley de la Cámara había sido rechazado y resolvió sancionar nuevamente el proyecto de ley de la propia Cámara y comunicarlo al Senado.

Artículo 18.3 La Cámara anuló los procedimientos parlamentarios a través de los cuales introdujo una medida impositiva a una iniciativa, aún en tratamiento, del Senado y resolvió aplazar el ulterior debate de la misma y comunicar al Senado un proyecto de ley de la propia Cámara que contenía la medida impositiva [en cuestión].

Decisión de la Comisión

Artículo 18.4 La Comisión de Impuestos, Comercio y Tarifas (Committee on Ways and Means) después de votar no recomendar a la Cámara la devolución de una iniciativa del Senado, que establecía la reducción del nivel de endeudamiento, por violar las prerrogativas de la Cámara; giró con dictamen un proyecto de ley de la propia Cámara sobre el mismo tema, el cual fue sancionado por ambas Cámaras convirtiéndose en ley de carácter público.

Artículo 18.5 Cuando el Senado había aprobado una iniciativa que probablemente violaba las prerrogativas constitucionales de la Cámara de ser cámara iniciadora de la legislación impositiva – un proyecto de ley que autorizaba al Presidente a extender ciertos privilegios e inmunidades (incluyendo exenciones de tasas aduaneras e impuestos a la importación) a la Organización de la Unidad Africana (Organization of African Unity) – la propia Cámara sancionó un proyecto de ley idéntico girado por la Comisión de Impuestos, Comercio y Tarifas (Committee on Ways and Means)

Artículo 19. Procedimiento en el Senado de la legislación impositiva

Además de la potestad que posee la Cámara de Representantes de ser cámara de origen de la legislación impositiva, el **Artículo 1, Inciso 7 de la Constitución de los Estados Unidos de América** otorga la prerrogativa al Senado de proponer o concurrir en las modificaciones como ocurre con cualquier otro proyecto de ley.

Esta prerrogativa que posee el Senado de modificar las iniciativas legislativas de índole impositiva es de carácter amplio pero no ilimitada. Un principio que se aplica con frecuencia es que el Senado puede sustituir un tipo de impuesto propuesto por la Cámara [*de Representantes*] por un tipo de impuesto implementado por el propio Senado pero este último no puede imponer un impuesto si originalmente no fue propuesto por la Cámara.

De esta manera, la Corte Suprema de los Estados Unidos de América sostuvo que una modificación del Senado que sustituía un impuesto a la herencia, el cual había sido propuesto originalmente por la Cámara, por un impuesto a las sociedades no infringía la prerrogativa constitucional de cámara de origen ya que la iniciativa legislativa de carácter impositivo había tenido origen correspondientemente en la Cámara y la modificación del Senado podía ser introducida en el texto legislativo de la Cámara cumpliendo con la prerrogativa constitucional.

En un caso semejante, la Cámara determinó, sin previo debate y a **viva voz (viva voce)**, que una modificación del Senado que reemplazaba a la totalidad del texto del

proyecto violaba la prerrogativa constitucional de la Cámara y ordenó la devolución de la iniciativa legislativa, tal como fue modificada, al Senado mismo. En este caso, la modificación total por parte del Senado del proyecto de ley de la Cámara modificatorio de la *Ley de Jubilación Ferroviaria (Railroad Retirement Act)* implicaba la implementación de un impuesto.

Por otro lado, a modo de una aplicación extensiva del principio que se mencionó más arriba, la Cámara rechazó una resolución que establecía la devolución al Senado del texto legislativo de la Cámara sobre impuestos indirectos que el propio Senado había modificado mediante una disposición que imponía un impuesto adicional de carácter general.

Generalmente, el Senado ha respetado la prerrogativa de la Cámara cuando la cuestión [*de cámara de origen*] fue planteada. En efecto, el Senado rechazó una modificación propuesta por la comisión que cambiaba una definición del *Código de Impuestos Internos (Internal Revenue Code)* y que fue agregada a la iniciativa del Senado la cual otorgaba la independencia a las Islas Filipinas.

En otro caso, el Senado declaró fundada una cuestión reglamentaria en que la modificación, propuesta por el propio Senado, de la *Ley Tributaria (Revenue Act)* e introducida a una iniciativa legislativa de la Cámara de carácter administrativo infringía las prerrogativas constitucionales de la Cámara misma. Además de ello, el Senado eliminó las modificaciones introducidas después que la Cámara ordenó la devolución al propio Senado del proyecto iniciado en este último. La Cámara fundó la devolución del proyecto al Senado en que ciertas modificaciones al nomenclador arancelario violaban sus prerrogativas constitucionales de cámara de origen.

Asimismo, el Senado eliminó las modificaciones al *Código de Impuestos Internos (Internal Revenue Code)* que implementaba un proyecto originado en el propio Senado.

Cuestión constitucional presentada en el Senado

Artículo 19.1 La cuestión en cuanto a si las modificaciones introducidas por el Senado a una iniciativa de la Cámara infringían las prerrogativas constitucionales de cámara de origen de esta última constituye una interpretación de la Constitución más que del Reglamento del Senado y una cuestión decidida por el Senado y no por su Presidente.

Competencia de la Comisión con respecto a una iniciativa legislativa que implementa una medida impositiva incidental

Artículo 19.2 El Presidente del Senado determino que la Comisión de Entidades Bancarias y Moneda del Senado no se excedía en su competencia de despachar como proyecto nuevo un proyecto original (redactado como tal por la Comisión misma por habersele incorporado demasiadas modificaciones) el cual contenía la implementación de una medida impositiva modificatoria del Código de Impuestos Internos al considerarse la misma una medida incidental o secundaria a los objetivos principales del proyecto los que consistían en la disponibilidad de capital social y créditos a largo plazo más accesibles para las pequeñas empresas.

Modificación de una iniciativa legislativa del Senado como violación de las prerrogativas constitucionales de la Cámara

Artículo 19.3 El Senado rechazó la modificación introducida por la comisión al proyecto originado en el Senado mismo que otorgaba la independencia a las Filipinas en razón de que la modificación infringía las potestades constitucionales de cámara de origen de los proyectos de ley impositivos de la Cámara de Representantes.

Modificación de una iniciativa legislativa de la Cámara de Representantes como violación de sus prerrogativas constitucionales de cámara de origen de los proyectos de ley impositivos.

Artículo 19.4 El Senado declaró fundada una cuestión reglamentaria con respecto a una modificación del propio Senado a la Ley de Impuestos que infringía las prerrogativas constitucionales de la Cámara de Representantes e introducida a una iniciativa legislativa de la Cámara misma, la cual derogaba ciertas disposiciones referidas a la publicidad de las declaraciones de ingreso.

Extracción de las modificaciones al Nomenclador Arancelario

Artículo 19.5 Luego que la Cámara ordenó la devolución al Senado del proyecto originado en el Senado mismo fundado en que ciertas modificaciones al nomenclador arancelario violaban sus prerrogativas constitucionales como cámara de origen de los proyectos de ley impositivos; el Senado, por consentimiento unánime, reconsideró la forma de votación con que se había sancionado la iniciativa legislativa y aprobó una modificación que eliminaba las disposiciones objetadas. Luego, procedió a sancionar el proyecto tal como se modificó.

Extracción de las modificaciones al Código de Impuestos Internos.

Artículo 19.6 Las modificaciones al Código de Impuestos Internos implementadas por un proyecto de ley del Senado que consistían en la disponibilidad de capital social y de créditos a largo plazo más accesibles para las pequeñas empresas fueron suprimidas a través de una moción durante el transcurso del debate.

Artículo 20. Facultad del Senado de constituirse en cámara de origen de los proyectos de ley de asignaciones presupuestarias

Los precedentes que se citan en el presente artículo se refieren a las potestades del Senado de constituirse en cámara iniciadora de las asignaciones presupuestarias. **Clarence Cannon** afirma,

“De acuerdo con la costumbre inmemorial y perenne; los proyectos de ley de asignaciones presupuestarias de carácter general dirigidos a satisfacer una gran variedad de materias, que se distinguen de los proyectos de ley especiales de asignaciones presupuestarias los cuales poseen fines únicos y específicos, tienen origen en la Cámara de Representantes y no hubo alteración alguna de aquella práctica desde la sanción de la Constitución de los Estados Unidos de América”

Fundada en este precepto concebido por **Clarence Cannon**, la Cámara de Representantes ha devuelto al Senado los proyectos de ley general de asignaciones presupuestarias aprobados en el Senado mismo.

El Senado no siempre admitió la postura de que la Cámara de Representantes posee la potestad exclusiva de ser cámara de origen de los proyectos de ley de asignaciones presupuestarias.

Resolución sobre la facultad de constituirse en cámara de origen de los proyectos de ley de asignaciones presupuestarias

Artículo 20.1 El Senado aprobó una resolución que establecía que la potestad de constituirse en cámara de origen de los proyectos de ley de asignaciones presupuestarias no era exclusiva de la Cámara de Representantes sino que era compartida con el Senado y que vería con agrado la creación de una comisión para el estudio del Artículo I, Inciso 7, Cláusula 1, de la Constitución de los Estados Unidos de América

Departamento de Asignaciones Presupuestarias para la Agricultura

Artículo 20.2 Una resolución conjunta del Senado que establecía asignaciones presupuestarias derivadas de los fondos generales del Tesoro se consideró violatoria de las potestades constitucionales de la Cámara de Representantes y se ordenó su devolución al propio Senado.

Asignaciones Presupuestarias para el Distrito de Columbia

Artículo 20.3 La Cámara de Representantes ordenó la devolución al Senado de una resolución conjunta con origen en el propio Senado que autorizaba la asignación de erogaciones derivadas de los fondos generales del Distrito de Columbia fundada en que infringía las potestades constitucionales de la Cámara

Artículo 20.4 Después que la Cámara ordenó la devolución al Senado de una resolución conjunta con origen en el propio Senado fundada en que violaba las potestades constitucionales de la Cámara, el Senado consideró la discusión de sus prerrogativas de constituirse en cámara de origen para las iniciativas legislativas que afecten la recaudación de impuestos del Distrito de Columbia.

MANUAL DE PROCEDIMIENTO Y DE PRECEDENTES
PARLAMENTARIOS RIDDICK DEL SENADO
DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA
(RIDDICK'S SENATE PROCEDURE)*

Este manual, denominado así en honor del especialista en procedimiento parlamentario emérito del Senado *Floyd M. Riddick*, contiene los precedentes y prácticas parlamentarias contemporáneas del Senado de los Estados Unidos de América. Un apéndice comprende las formas sugeridas para los diversos procedimientos, por ejemplo, la presentación de mociones o de dictámenes de la *Comisión Bicameral de Conferencia (Conference Committee)*.

El *Manual de Procedimiento y de Precedentes Parlamentarios Riddick del Senado de los Estados Unidos de América (Riddick's Senate Procedure)* es actualizado periódicamente por parte del especialista en procedimiento parlamentario. Más de diez mil precedentes han sido estudiados, analizados e incorporados en la edición del año 1992. Esta edición contiene todos los precedentes actuales, el Reglamento, las reglas de procedimientos creadas por ley, resoluciones del Senado como así también copias de documentos históricos de los Estados Unidos de América y estadísticas específicas sobre el Senado y otras entidades. Se encuentra organizado en forma alfabética por tema⁽¹⁾

*Manual de Procedimiento y de Precedentes Parlamentarios
Riddick del Senado de los Estados Unidos de América
(Riddick's Senate Procedure)*

101^{er}. Congreso, Segunda Sesión

Precedentes, prácticas y procedimiento del Senado

Constitucionalidad de las modificaciones

La cuestión de constitucionalidad de una iniciativa legislativa en materia impositiva originada en el Senado o la constitucionalidad de una modificación de características impositivas debe ser presentada por el Presidente *[del Senado]* directamente al Senado para su resolución.

La cuestión reglamentaria por una modificación que implementa una medida impositiva la cual debe originarse en la Cámara de Representantes plantea una cuestión constitucional que el Presidente *[del Senado]* no puede resolver ya que no posee la potestad para hacerlo. La cuestión reglamentaria es presentada al Senado mismo para su

* Fuente: *Riddick's Senate Procedure. U.S. Government Printing Office. Traducido por Sher Singh, Traductor Público en Idioma Inglés. Miembro integrante del Departamento de Documentación y Legislación Extranjera de la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Honorable Congreso de la Nación.*

⁽¹⁾ *Riddick's Senate Procedure. U.S. Government Printing Office.*

definición. La cuestión en sí es la siguiente: ¿Es la resolución por parte del Senado lo que fundamenta la cuestión reglamentaria? Esta cuestión reglamentaria es sometida a consideración y resuelta por simple mayoría.

Cuando una cuestión reglamentaria se plantea contra una modificación introducida de acuerdo con las disposiciones de la Constitución de los Estados Unidos de América (fundada en que la modificación es de orden impositivo y por consiguiente debería originarse en la Cámara de Representantes), el Presidente *[del Senado]* no puede resolver la misma ya que no posee potestad para hacerlo pero somete a consideración y resolución la cuestión, “¿Se cumple con el Reglamento *[del Senado]* proponer una modificación del proyecto de ley aún en tratamiento?”

Cuando una cuestión reglamentaria se plantea contra una modificación fundada en que viola la Constitución, por consiguiente, debe ser derivada por el Presidente *[del Senado]* al propio Senado para su votación. Cuando dicho proceso se lleva a cabo, la cuestión está supeditada a la moción de rechazo, pero si el Senado se encuentra en sesión sujeto al límite del tiempo de debate, la cuestión reglamentaria no puede ser sometida a discusión.

Una cuestión reglamentaria por la cual una modificación a una iniciativa de Senado que proponía una asignación presupuestaria no cumplía con el Reglamento *[del Senado]* fue interpretada por el Presidente *[del Senado]* como equivalente a una cuestión reglamentaria de índole constitucional por lo que la sometió a consideración del Senado mismo para su resolución.

No es potestad del Presidente *[del Senado]* determinar que una iniciativa legislativa o modificación no cumple con el Reglamento fundado en que la misma es inconstitucional. El Presidente *[del Senado]* no posee autoridad o potestad para determinar la constitucionalidad de un proyecto de ley o modificación ya que es facultad del Senado decidir sobre ese asunto.

Una modificación que proponía otorgar al Presidente facultad para cancelar partidas presupuestarias de leyes de asignaciones presupuestarias fue puesta a votación por el Senado y considerada como una cuestión reglamentaria de índole constitucional.

Una modificación del Senado introducida a un proyecto de ley de la Cámara de Representantes, que establece reintegros impositivos, no constituye una medida impositiva y puede originarse en el Senado.

Legislación Impositiva

Proyectos de ley en materia impositivas originados en la Cámara de Representantes

En varias ocasiones la Cámara de Representantes ordenó la devolución al Senado de las iniciativas legislativas que el propio Senado había aprobado y a las cuales la Cámara de Representantes consideró violatorias de sus prerrogativas constitucionales de ser cámara de origen de los proyectos de ley de naturaleza impositiva.

Los siguientes tipos de propuestas legislativas originadas en el Senado fueron devueltas por la Cámara de Representantes o consideradas por el propio Senado como violatorias de las potestades constitucionales de cámara de origen de la Cámara de Representantes, a saber:

1. Emisión bonos

2. Aumento de tarifas postales sobre determinados tipos de servicio postal

3. Exención por un periodo específico a los contribuyentes del pago de impuesto a las ganancias del producto de la venta de determinados tipos de barcos si se realiza la reinversión en la construcción de nuevas naves.

4. Implementación de un impuesto a los combustibles para vehículos automotores en el Distrito de Columbia y otras medidas impositivas para el Distrito de Columbia.

5. Proyecto de ley de asignaciones presupuestarias para la agricultura en 1905 con una modificación impositiva determinada relacionada con el mismo.

6. Derogación de ciertas normas relativas a la publicidad de los índices de impuesto a las ganancias con modificaciones que incrementan el índice de impuesto a las ganancias de personas físicas.

7. Resolución conjunta que interpreta el significado de la Ley Arancelaria de 1922 con respecto al arroz partido importado.

8. Proyecto de ley de Asignaciones Presupuestarias para la Marina para el año 1918 modificado para la emisión de bonos por U\$S 150.000.000

Cuestión de la determinación de la constitucionalidad de las modificaciones o los proyectos de ley por parte del Senado

De acuerdo con los precedentes del Senado, las cuestiones reglamentarias con respecto a la determinación de la constitucionalidad de un proyecto de ley o de las modificaciones que proponen medidas impositivas deberán ser sometidas al Senado para su consideración y resolución. El Presidente [*del Senado*] o miembro que ocupa la Presidencia [*del Senado*] no posee la facultad o autoridad para llevar a cabo esa determinación.

En cierta ocasión, una cuestión reglamentaria fue planteada con respecto a una iniciativa legislativa de índole impositiva la cual luego fue presentada al Senado y subsiguientemente rechazada por votación a viva voz (*viva voce*).

Proyectos de ley impositivos y modificaciones originados en el Senado. Cumplimiento de las disposiciones del Reglamento.

Una modificación, por parte del Senado, de una iniciativa legislativa de la Cámara de Representantes que establece reintegros impositivos no constituye una medida impositiva y por lo tanto puede originarse en el Senado.

Las siguientes modificaciones introducidas por el Senado a un proyecto de ley de la Cámara de Representantes cumplen con las disposiciones del Reglamento [*del Senado*], a saber:

- **Modificación que implementa un impuesto sobre otro valor futuro;**
- **Modificación a una iniciativa legislativa de la Cámara de Representantes que contiene medidas impositivas con respecto a determinados valores futuros;**
- **Modificación que deroga la Ley de Reciprocidad con Canadá de 1911;**

- *Modificación de un proyecto de ley modificadorio de una ley arancelaria*

BIBLIOGRAFIA

DICCIONARIO DE PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO Español/Inglés-Inglés/Español, por *María Cristina Magee* (EDITORIAL Colegio de Traductores Públicos de la Ciudad de Buenos Aires, 2010).

Ya he tenido oportunidad en el número 12 de esta Revista de comentar, muy elogiosamente por cierto, una obra anterior de M.C. Magee, *Equivalencia terminológica del procedimiento parlamentario argentino-norteamericano*. La que comentamos ahora es la consecuencia lógica y natural de aquella. Este diccionario, prolijo y minucioso, que en nuestro medio puede considerarse, sin duda, único en la materia, confirma la calidad y profundidad de la investigación realizada por la autora. Ella ha sabido adentrarse con inteligencia en los vericuetos de normas y prácticas parlamentarias de dos sistemas que, más allá de ciertas semejanzas parciales y puntuales, son distintos. Pertenecen a tradiciones y realidades diferentes. De ahí que el mérito de la obra resida, precisamente, en que hace posible y accesible la comprensión de institutos y figuras no siempre fáciles de entender fuera de sus respectivos contextos originales.

Resulta muy grato observar que los temas vinculados con el funcionamiento de los cuerpos legislativos conciten el interés de los investigadores, mucho más aún cuando, como en este caso, se trata de aportes que ayudan al recíproco entendimiento de instituciones que son la base del funcionamiento de las democracias.

Este diccionario será indudablemente de suma utilidad para muchos estudiosos del derecho parlamentario.

José Cruz PEREZ NIEVES

EL OCASO DEL PRESIDENCIALISMO. A quince años de la reforma constitucional de 1994, por *Eugenio R. Zaffaroni y Guido I. Risso* (Revista Jurídica Argentina “La Ley”, tomo 2009-E, p. 1090)

Al comienzo del artículo, los autores hacen hincapié en la paradoja que significó la reforma de 1994 en lo que hace al tema del presidencialismo. Recuerdan que ella pretendió atenuar los fuertes rasgos presidencialistas de nuestro sistema de gobierno, incorporando la figura del Jefe de Gabinete. Sin embargo, por otro lado, algunas de las otras modificaciones introducidas en el texto constitucional significaron de hecho un evidente fortalecimiento del sistema presidencialista.

Parece muy oportuno, pasados más de tres lustros desde la última reforma constitucional, replantearse nuevamente la cuestión. Es lo que hacen Zaffaroni y Risso. Para ello, con sintética prosa, remiten a los orígenes del presidencialismo y parlamentarismo. Señalan que el ejecutivo en manos de una persona que no puede ser removida por el parlamento si no es a costa de una crisis política de envergadura, genera no sólo gobiernos problemáticos, sino también dirigencias que no son genuina expresión de fuerzas políticas orgánicas y fuertes. Se da, en cambio, un mero encolumnamiento detrás de dirigentes. Observan que este fenómeno se da no solamente en los oficialismos, sino también en las oposiciones, que adoptan el mismo esquema, preparándose así para el eventual reemplazo en el poder.

“¿Hasta dónde es racional un sistema que concentra las funciones del jefe de gobierno y del jefe de estado en una sola persona?”, se preguntan los autores y cuestionan a continuación, por las falencias que encierra semejante argumentación, la defensa que se hace de ese sistema cuando se lo relaciona con la necesidad de un ejecutivo fuerte y la tradición de caudillismo que ha caracterizado a América latina.

Para los articulistas, el presidencialismo en América latina ha dado lugar a rebrotes monárquicos caricaturescos a todo lo largo del siglo pasado y las interrupciones presidenciales que se dieron podrían haberse reducido a simples crisis políticas pasajeras de haber habido gobiernos parlamentarios. No aceptan, por considerarlo

demasiado conservador, el argumento según el cual no tenemos experiencia de ese tipo de gobierno. Para ellos, aun aceptando que no hay sistemas ideales, resulta innegable que el parlamentarismo es más apto para resolver situaciones políticas conflictivas y enumeran, en tal sentido, varias razones. Mencionan, entre otras, el hecho de que no admite gobiernos sin mayoría parlamentaria, da estabilidad al sistema al no hacerlo depender de una o dos personas, favorece el desarrollo de partidos fuertes y orgánicos y equilibra mejor el reparto del poder.

Los autores concluyen afirmando que las instituciones no están diseñadas para siempre y que, en ese orden de ideas, la constitución es un instrumento susceptible de reformas que la perfeccionen.

José Cruz PEREZ NIEVES

LA CORTE SUPREMA Y EL JUICIO POLÍTICO. por Diego BOTANA (LL,2009-E, p.727)

Según explica al inicio de su trabajo, el autor propone una evaluación del equilibrio republicano en nuestro sistema constitucional, a partir del análisis del juicio político en tanto regulador de las funciones del Ejecutivo y de los tribunales, y como contrapartida del rol de la Corte Suprema de Justicia como “intérprete final de la Constitución”, que a su vez implica una limitación al desempeño de los órganos políticos, es decir el Congreso y el Presidente de la Nación.

Organiza su exposición en los siguientes capítulos: I. Introducción.- II. La Corte Suprema de Justicia en el sistema constitucional argentino.- III. El juicio político – Descripción.- IV. El juicio político – Aplicación. – V. Conclusión – El papel del Congreso.

En cuanto a la Corte, diferencia en el Capítulo II una primera etapa de cumplimiento del rol asignado y seguimiento del modelo constitucional estadounidense en que “...utilizó como fuente primigenia de sus fallos (y aún hoy), la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos...”, y una segunda, a partir del golpe contra el Presidente Yrigoyen y la Acordada del 10 de Septiembre de 1930, en que avaló una apariencia de legalidad y la utilización de herramientas extraconstitucionales para forzar el cambio político.

En el Capítulo III traza un paralelo doctrinario e histórico entre nuestro juicio político y el “impeachment”, centrando su crítica al primero en la “amplitud y vaguedad” de la causal de mal desempeño, pero reconociendo el carácter asimismo político del instituto estadounidense.

El Capítulo IV está dedicado a la comparación práctica de ambos institutos, concluyendo en que el juicio político se utilizó principalmente contra la Corte, aliándose el Congreso con el Presidente de turno, en tanto en Estados Unidos su similar fue dirigido fundamentalmente a controlar al ejecutivo. Señala que en Argentina después de 1930 ningún presidente fue removido conforme al mecanismo constitucional, pero seis de ellos fueron derrocados mediante golpes militares. Historia el juicio a la Corte de 1947 – centrando su crítica en el carácter de “democracia plebiscitaria” del movimiento gobernante “cuya limitación no es otra que la voluntad del partido legitimado en las urnas” – y el llevado contra los jueces de la llamada “mayoría automática” entre 2003 y 2004.

Para concluir, el trabajo interesa en la medida que propone en parte el debate que aún nos debemos acerca del sistema constitucional argentino, aunque cae en el lugar común de valorar su buen funcionamiento según copie fielmente al modelo estadounidense, cuyo valor más notorio es paradójicamente su originalidad. Dado el hilo argumental del artículo, sorprende un tanto la primera conclusión que al fin propone Botana: el poder menos democrático del sistema, es decir la Corte, no está legitimado para discutir políticas públicas de quien fue ungido mediante el sufragio popular. La segunda es asimismo compartible: el Congreso debería asumir su rol de poder del estado y ejercerlo de manera independiente, cuestión que merece por cierto un tratamiento menos superficial.

Juan Anibal S. Massini

ACERCA DE LAS CORRECCIONES EN EL AMBITO PARLAMENTARIO Y LA DENOMINADA FE DE ERRATAS, por Eduardo O. Magri (Revista jurídica argentina “La Ley”, tomo 2010-A, página 782)

El autor realiza un exhaustivo e interesante estudio sobre el tema, partiendo del más reciente caso de “fe de erratas”, referido específicamente a la Ley 26.522 denominada “Regulación de Medios Audiovisuales”.

La citada norma ingresó a la H. Cámara de Diputados de la Nación (en adelante HCDN) como proyecto de ley 22-PE-2009, recibiendo media sanción el día 16/09/09. En esa misma sesión la Presidencia de la Cámara solicitó al cuerpo legislativo asentimiento para efectuar por Secretaría las correcciones ortográficas y de numeración del articulado, siendo éste concedido por el pleno.

En esa ocasión, continúa comentando, se habían advertido dos errores de remisión (el art. 95 remitía erróneamente al art. 88 y el art. 124 hacía lo mismo con el art. 116). La HCDN emitió la pieza de corrección que sería recibida en el HSN el día 09/10/09, es decir con anticipación a la votación del proyecto en general.

A continuación el autor menciona que desde distintos ámbitos (sobre todo periodísticos) se suscitaban distintos niveles de análisis del tema, desde los más simples a los más complejos, abarcando todas las opiniones.

Agrega también algunas consideraciones sobre el estudio doctrinario del tema.

Menciona además el recurso de reconsideración interpuesto por siete senadores, quienes alegaron el carácter ilegítimo de la corrección,

Prosigue el autor aclarando que el objeto de su trabajo, se basa en aportar elementos que ayuden al lector a formar su opinión personal sobre el tema, con objetividad y desprovisto de pasión.

Se aboca, entonces, a definir qué es fe de erratas y qué relación tiene con lo actuado por la HCDN en ocasión de la sanción de la ley 26.522.

El autor comenta que resulta necesario distinguir las erratas de los errores propiamente dichos. Los errores serían equivocaciones que aparecen en la redacción de un escrito y que son de orden conceptual. Mientras que las erratas serían meras equivocaciones involuntarias de naturaleza puramente material producidas al transcribirse el texto. Además, sostiene que tratándose de errores en textos legislativos es conveniente referirse a ellos como errores materiales, diferenciando aquellos que son susceptibles de corrección mediante la mera enmienda del texto y aquellos que requerirán sanación legislativa, mediante la sanción de una nueva norma.

A continuación, el autor analiza la licitud de la emisión del documento de corrección por enmienda del texto, sosteniendo luego de un pormenorizado estudio que el cambio de texto no desplaza los beneficios sociales de un sector de la sociedad a otro y que, parafraseando a Werner Goldschmidt, no se ha modificado el reparto de potencia e impotencia propio de toda norma.

Más adelante, continúa exponiendo el criterio del Supremo Tribunal Constitucional español, para las infracciones al reglamento y explica que no existe una delimitación material entre lo denominado enmienda y la llamada proposición de ley.

Luego, aborda el tema de la no judicialidad de la cuestión, es decir que, la formación y sanción de las normas jurídicas no debe ser controlada por el Poder Judicial. La Corte Suprema ha declinado controlar judicialmente el proceso de formación y sanción de la ley en reiteradas ocasiones, por considerar que son actos de naturaleza política. En este punto, continúa, se considera que la revisión judicial de “Actos de naturaleza política-parlamentaria” son de extrema excepcionalidad y ocurren cuando:

- a) Son actos manifiestamente arbitrarios e irrazonables.
- b) Dichos actos tengan consecuencias concretas como el menoscabo de derechos y garantías constitucionales.

Sostiene además que dichos supuestos no se han verificado en este caso.

Al final y a modo de conclusiones provisionarias, el autor enfatiza que:

- a) La fe de erratas es un acto perfectamente válido, legítimo y legal.
- b) No desvirtúa la voluntad del legislador.
- c) Resulta absolutamente ajustado al orden constitucional.
- d) La Presidencia de la HCDN cuenta con facultades reglamentarias para ordenar la remisión de correcciones ortográficas o de numeración del articulado, por sola enmienda del texto sin necesidad de sanción de una nueva norma.
- e) Los Presidentes de ambas Cámaras han efectuado enmiendas de esta naturaleza desde hace tiempo, lo que habla de una realidad incontrastable.

Ana Bettina Casadei