

CAPÍTULO 1

Organización constitucional en Argentina e Italia

Un estudio comparado de las organizaciones constitucionales de Argentina e Italia resaltaría las semejanzas: forma republicana de gobierno, separación de poderes, importancia de los derechos sociales y económicos. Pero también rescataría las diferencias, que surgen del carácter federal y presidencialista de la Constitución argentina y el carácter unitario y parlamentario de la italiana.

En el caso de la traducción jurídica, el análisis de la información cultural implícita en los textos a traducir implica un análisis de derecho comparado (Puig, 1998: 85) entre los sistemas jurídicos de la cultura fuente y la cultura meta, que será más o menos extenso de conformidad con las pautas del encargo de traducción:

En pocas palabras, el pleno dominio de la traducción jurídica, más allá del imprescindible conocimiento del propio derecho, requiere un serio estudio de los demás ordenamientos que a menudo, a nivel de aplicación cotidiana, parecen ser de diferentes planetas (Di Vita, 2003: 361).

Hay un cierto consenso en que la principal dificultad de la traducción jurídica radica en cómo traducir no términos sino conceptos radicalmente diversos entre los sistemas jurídicos fuente y meta o, peor aún, conceptos que existen en un sistema y no en otro. A nivel de derecho comparado, la proximidad de ambos ordenamientos, derivados de la tradición continental europea continuadora del modelo de la codificación napoleónica y del constitucionalismo social del siglo XX, también puede generar interferencias del tipo de los “falsos amigos”. Para evitar estas interferencias, con los peligros que el lector ya se imaginará, el traductor se informa sobre

el concepto jurídico a traducir y luego inicia el trabajoso camino de las equivalencias conceptuales –entre instituciones análogas de ambos ordenamientos jurídicos– y funcionales entre instituciones que cumplan funciones equivalentes en ambos ordenamientos jurídicos (Wróblewski, 2000: 159).

El conocimiento de las estructuras constitucionales argentina e italiana es importante como información de base para el análisis de la traducción de conceptos jurídicos de cualquier rama del derecho, entre el castellano (versión argentina) y el italiano. Las sutiles pero importantes diferencias entre sistemas que se parecen mucho entre sí pueden inducirnos a una falsa confianza en una semejanza superficial.

Organización constitucional argentina

La organización constitucional argentina, surgida a partir de la Constitución de 1853, reflejó la victoria de la concepción federal del Estado por sobre la concepción unitaria que había prevalecido en las constituciones de 1819 y 1826, las que nunca llegaron a regir. Tan es así que la denominación original para el Estado fue la de “Confederación Argentina”, prácticamente en desuso desde la reforma de 1860, surgida tras la derrota de la Provincia de Buenos Aires (la más rica de todas) en Cepeda y su incorporación al Estado Nacional, por la de “República Argentina”. Lo que no cambió fue la distribución de competencias entre los Estados provinciales y el Estado nacional. En la Argentina, las provincias existieron antes que el Estado nacional (que de hecho había desaparecido en 1820) y le dieron nacimiento, delegándole en el texto constitucional algunas de las facultades que originariamente les pertenecían. El modelo constitucional, similar al estadounidense, implica un estado nacional con limitadas atribuciones que expresamente las provincias le adjudicaron al sancionarse la Constitución (las llamadas facultades originarias), mientras que los estados provinciales conservan todas las competencias no

delegadas (Art. 121 de la Constitución Nacional, en adelante, CN) y “se dan sus propias instituciones locales” (Art. 122 CN)¹.

El “Gobierno Federal” está compuesto por el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo. En nuestro modelo, una vez más deudor del modelo norteamericano, la imagen ideal del Gobierno Federal es la de la total independencia entre tres poderes que en principio tienen igual importancia. El Poder Ejecutivo, integrado por un Presidente con atribuciones amplias, se encarga de la administración y es a su vez el Jefe de Estado: es el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país (Art. 99 inc. 1 CN).

Con la reforma de 1994 se incorporó a la Constitución la figura del Jefe de Gabinete, en un intento de atemperar el presidencialismo, pero pese a sus atribuciones constitucionales –que implican “ejercer la administración general del país” según el Art. 100 inc. 1 CN– funciona en la práctica como un ministro más (de hecho, el Art. 99 inc. 1 CN dispone que el Presidente “por sí solo nombra y remueve al jefe de gabinete de ministros y a los demás ministros del despacho”); no es elegido por el Parlamento ni tiene papel alguno en la composición del Gabinete, por lo que no es asimilable a un Primer Ministro. El “gabinete de ministros”, así, no es más que una expresión retórica, ya que la ley no impone la actuación conjunta de los ministros.

El Poder Legislativo está compuesto por un Congreso formado por dos Cámaras. La de Diputados representa al pueblo de la Nación y sus miembros se eligen en proporción a la población de cada provincia. Su mandato es de cuatro años y la cámara se renueva por mitades cada dos años. La de Senadores representa a las provincias, cada una de ellas elige un número igual de senadores. Antes de la

1 Cfr.: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm> (ú.f.c.: 13/07/16).

reforma de 1994 cada provincia elegía a través de sus Legislaturas Provinciales a dos senadores. Actualmente cada provincia elige a tres senadores con un mandato de seis años, por voto directo de sus ciudadanos. El Senado se renueva por tercios cada dos años.

El mismo sistema de elección de los miembros del Congreso y su falta de correspondencia con el mandato presidencial muestra que se procura lograr la independencia del Poder Legislativo frente al Poder Ejecutivo como un contrapoder, de manera que el partido político que gana las elecciones presidenciales no se asegura *per se* la mayoría parlamentaria.

Como hemos visto ya, la Constitución garantiza a las provincias el dictado de sus propias instituciones, lo que implica que pueden dictar sus propias constituciones sin interferencia ni control del Estado nacional. En Argentina, a diferencia de Italia, no podemos enunciar una estructura política común a todas las provincias. Pese a ello, la organización constitucional de las provincias es bastante similar: un poder ejecutivo encabezado por un Gobernador y una Legislatura provincial que en algunas provincias es unicameral y en otras bicameral, integrada por diputados y senadores (estos elegidos por departamentos).

Cada provincia establece su organización municipal y su propia nomenclatura. En la mayoría de las provincias no existen entidades territoriales intermedias entre la provincia y el municipio. Los departamentos son meras divisiones con fines administrativos (en las cabeceras o capitales se encuentran delegaciones de organismos provinciales), electorales (funcionan como circunscripciones para la elección de los senadores) y judiciales. En la provincia de Buenos Aires los intendentes se eligen por partidos, que son entidades territoriales que abarcan más de un municipio.

A nivel municipal el Poder Ejecutivo está a cargo del Intendente (o Presidente Municipal) y el Poder Legislativo consiste en un Concejo

Deliberante. La Justicia de Faltas es la que se encarga de aplicar las sanciones correspondientes a las infracciones a las normas municipales, pero no es propiamente un órgano judicial sino administrativo.

Organización constitucional italiana

El actual ordenamiento constitucional italiano tiene su origen en el llamado *quinquennio rivoluzionario* iniciado el 25 de julio de 1943 con la caída de Mussolini y terminado a partir de la entrada en vigencia de la actual Constitución, el 1° de enero de 1948. De esos años turbulentos, trágicos y heroicos surgió el reemplazo de la monarquía por la república como forma de gobierno, primero de hecho y luego refrendada por el referéndum del 2 de junio de 1946, contemporáneo de la elección de los miembros de la Asamblea Constituyente.

La doctrina constitucional italiana niega que los distintos órganos constitucionales se encuentren en una paridad perfecta, así como tampoco se identifican las funciones legislativa, administrativa y judicial con un órgano específico (Martines, 2010: 112). Asimismo, el modelo parlamentario implica más balance de poderes que su independencia. El sistema italiano de gobierno difiere de la matriz presidencialista norteamericana que tiene como ideal la independencia de los tres poderes, en teoría iguales.

Para la Constitución italiana (en adelante, CI) uno de los poderes tiene por derecho una importancia fundamental: el Parlamento. La doctrina constitucional italiana llama a dicha primacía *posizione di centralità* (Martines, 2010: 138). El equilibrio de poderes está cimentado en la existencia de una pluralidad de órganos constitucionales, que se controlan unos a otros.

La función legislativa corresponde al Parlamento que, como emanación directa de la soberanía popular, ocupa el primer puesto

entre los órganos constitucionales. El Parlamento no se limita al proceso formativo de las leyes sino que cumple funciones políticas, ya que elige al Presidente de la República (Art. 83 de la CI²) y controla la actividad del Gobierno a través del voto de confianza al Jefe del Consejo de Ministros nombrado por el Presidente. La misma continuidad del Gobierno depende de que mantenga una mayoría que le permita refrendar la confianza del Parlamento.

El Parlamento está formado por la *Camera dei Deputati* (Montecitorio) y el *Senato* (Madama). Mientras que todos los ciudadanos están en condiciones de elegir a la totalidad de los miembros de la Cámara de Diputados, los Senadores (que se eligen por *Regione*) son elegidos por los ciudadanos mayores de 25 años y una parte por el Presidente en base a los servicios prestados a la República; los Presidentes que hayan cumplido su mandato también se transforman en senadores. Los senadores no electos por la ciudadanía tienen mandato vitalicio.

El carácter de órgano con primacía constitucional se refleja en la duración de los mandatos de diputados y senadores, cinco años para la totalidad de los miembros, elegidos en la misma elección. De esa manera expresan la voluntad actual del soberano, que es el pueblo. La constitución presidencialista argentina impone la elección por mitades de los Diputados y por tercios de los Senadores, de manera que se asegura que la emanación de las leyes tenga cierta independencia de la mayoría circunstancial que se refleja en la elección cuatrienal del Presidente.

El Presidente de la República (*Quirinale*) es el Jefe de Estado y representa la Unidad Nacional (Art. 87 CI³), es elegido por el Parlamento

2 Cfr.: http://www.governo.it/Governo/Costituzione/2_titolo2.html
(u.f.c.: 04/02/15).

3 *Ib.* Nota 1.

con una mayoría especial de dos tercios y su mandato es de siete años, de manera que también funciona como un contrapeso de la mayoría circunstancial expresada en el Parlamento y el Gobierno. Las facultades del Consejo de Ministros de nombrar al Presidente y de disolver el Parlamento le otorgan una preeminencia vital en los momentos de crisis política.

Las funciones desempeñadas por el Poder Ejecutivo argentino están divididas en Italia entre el Jefe de Estado (Presidente) y el Jefe de Gobierno (Presidente del Consejo de Ministros). En realidad, la función de gobierno en Italia es desempeñada por el *Governo*, un órgano complejo formado por tres órganos interdependientes: los Ministros, el Presidente del Consejo de Ministros y el mismo Consejo de Ministros (formado por los dos primeros), cada uno con sus propias prerrogativas. El Presidente del Consejo de Ministros es nombrado por el Presidente y le presenta una lista de Ministros. Se forma así el Gobierno, que debe ser aprobado por el Parlamento (Art. 94 CI).

A diferencia de las Provincias argentinas, preexistentes al ordenamiento constitucional, las *Regioni* italianas tienen un origen preciso en el tiempo: la sanción de la Constitución de 1948. El principio fundamental de la República Italiana es el de ser *una e indivisibile* (Art. 5 CI), que se reparte *Regioni, Province e Comuni* (Art. 114). Las *Regioni*, sin embargo, son entes autónomos, en la medida en que dicha autonomía le es otorgada por la Constitución y las leyes.

Hay una distinción fundamental entre las *regioni a statuto ordinario* y las *regioni a statuto speciale*. Las primeras dictan su propio ordenamiento jurídico (*statuto*) a través de una *legge regionale statutaria*, pero las condiciones de autonomía que pueden ejercer en su *statuto* están determinadas por la Constitución y se limitan a la adecuación de las normas nacionales. Las *regioni a statuto speciale* no dictan su propio *statuto*, sino que lo hace el Parlamento con una ley de rango constitucional para cada *regione* en particular. Tienen un grado

mayor de autonomía respecto de las primeras, que puede comprender (de acuerdo a la *legge costituzionale* que lo promulgó) potestades legislativas concurrentes con el estado nacional e incluso privativas de la *Regione* (potestades que no tienen las demás *regioni*). Las *regioni a statuto speciale* son: Val d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Sardegnna, Friuli-Venezia Giulia y Sicilia. Son más similares a nuestras provincias, aunque sus atribuciones siempre son las que delega el estado nacional. A su vez, cada una de estas *regioni speciali* tiene un grado de autonomía distinto, sobresaliendo Sicilia, cuya existencia se remonta incluso a 1946, antes de la Constitución. Un caso especial es Trentino-Alto Adige, cuya composición en dos *Province* autónomas con poderes similares a los de una *Regione* surge de la Constitución.

Históricamente, la autonomía legislativa de las *regioni* italianas fue muy limitada, pero con la reforma constitucional de 2001 se ha visto sustancialmente ampliada y se consagró el principio de que las competencias no atribuidas al estado nacional correspondían a las *Regioni* (Art. 117 CI)⁴.

Las *regioni ordinarie* pueden darse su propio *statuto*, dentro de lo permitido por la Constitución, aunque las *regioni a statuto speciale* no pueden hacerlo, ya que sus *statuti* son normas constitucionales del estado italiano.

Los órganos legislativos y ejecutivos de las *regioni* se encuentran fijados en la Constitución, a diferencia de los de las Provincias argentinas. El órgano legislativo es el *Consiglio Regionale*, que en Sicilia se llama *Parlamento Regionale*. El órgano ejecutivo está formado por el *Presidente della Regione* y la *Giunta Regionale*, formada por los *assessori*.

Las *province* como entes locales con competencia sobre un grupo de *comuni* están previstas en la Constitución pero su ordenamiento se ha dejado a la legislación ordinaria, por lo cual han estado sujetas a

4 *Ib.* Nota 1.

constantes cambios. La tendencia ha sido siempre la de vaciar a las *Provincia* de sus facultades a favor de las *Regioni* y *Comuni*, aunque nunca tuvieron otro papel que el de la coordinación entre estos últimos. Actualmente sus órganos de gobierno (*presidente, giunta provinciale y assemblea dei sindaci*) no son electivos por la ciudadanía sino por los municipios comprendidos en el territorio de la *provincia*⁵.

A nivel municipal, en los *comuni*⁶ la función legislativa la cumple el *consiglio comunale*. La función administrativa está a cargo del *sindaco* y de la *giunta comunale*, integrada por el propio *sindaco* y por los *assessori*, ministros comunales nombrados por aquel.

Dificultades y equivalencia

El lector que nos haya acompañado hasta aquí en la lectura del capítulo podría preguntarse por la pertinencia del resumen de la organización constitucional de Argentina e Italia para la traducción de un término, si piensa que la terminología administrativa de ambos estados es bastante transparente. Con algunos ejemplos, pondremos en duda dicha supuesta transparencia.

Si los instrumentos de comparación son normas e instituciones del derecho expresadas en términos lingüísticos, los tipos de equivalencias posibles serían tres (Wròblewski, 2000:160):

5 La regulación actual es la de la ley n° 56 del 7 de abril de 2014. Disponible en: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/4/7/14G00069/sg> (u.f.c.: 04/02/15).

6 A partir del *decreto legislativo 267/2000* el término *Municipio*, que era sinónimo de *Comune* pasó a designar una subdivisión interna de un *Comune* que se formó por agregación de *Comuni* precedentes o las circunscripciones de un *Comune* descentralizado.

Cfr: <http://finanzalocale.interno.it/docum/studi/varie/testounico267-2000.pdf> (ú.f.c.: 08/07/16).

1. equivalencia lingüística entre expresiones,
2. equivalencia sistemática entre componentes análogos en las estructuras de los ordenamientos jurídicos comparados y
3. equivalencia funcional entre instituciones que cumplen una función análoga en los sistemas socio-político comparados.

Las alternativas pueden sintetizarse, según Pirro (2001) en:

1. Una institución jurídica puede existir en ambos ordenamientos con el mismo rol.
2. La misma institución existe en ambos ordenamientos, pero con diferencias en cuanto a sus alcances o funciones.
3. Una institución jurídica está presente en un ordenamiento y ausente en el otro.
4. Una institución jurídica está presente en un ordenamiento y ausente en el otro, aunque estuvo vigente en el pasado.

De la diferencia entre el carácter federal de la organización constitucional argentina y el carácter unitario de la italiana tenemos ejemplos interesantes para la traducción por equivalencia.

Para traducir los términos jurídicos correspondientes a las entidades territoriales mayores de cada estado (*Provincia/Regione*) nos encontramos con que ambos términos tienen un equivalente lingüístico, por lo cual tendríamos estos pares: *Provincia*/"Provincia" y *Regione*/"Región". Pero la búsqueda de la equivalencia sistemática nos plantea una diferencia obvia entre la "Provincia" argentina y la *Provincia* italiana. Esta es una entidad territorial de segundo grado, intermedia entre la *Regione* y el *Comune*, mientras que la Provincia argentina es una entidad territorial de primer grado, con una

autonomía legislativa, administrativa y financiera superior incluso a la de la *Regione*, por no hablar de la *Provincia* que tiene una importancia relativa tan escasa como la de nuestros departamentos, que son las entidades territoriales de segundo grado. Además, en nuestro ordenamiento jurídico el término “Región” se limita a la posibilidad que tienen las provincias (Art. 124 CN) de crear entes interprovinciales con fines específicos y competencias delegadas, pudiendo una provincia pertenecer a dos o más regiones. Sistemática y funcionalmente los pares de términos equivalentes son Provincia/*Regione* y Departamento/*Provincia*, sin que esto importe una solución aplicable a todos los casos sino en cuanto se ajuste a cada encargo de traducción en particular.

Nos encontramos, de este modo, con la alternativa número dos de aquellas ofrecidas por Pirro: una misma institución (entes territoriales locales) existe en ambos ordenamientos pero con funciones distintas y con un grado diferente. Aunque también es posible aplicar otro criterio de definición: la Provincia argentina está ausente en el sistema italiano y la *Provincia* italiana está ausente en el sistema argentino, y solo las une la homonimia. Del mismo modo, la *Regione* italiana está ausente en el sistema argentino, mientras que la región argentina corresponde en cierta acepción a la *regione* italiana, siempre y cuando se trate de:

Amplia parte de la superficie terrestre, identificada con características especiales (geográficas, históricas, antrópicas), que la hacen una unidad bien diferenciada con respecto a las regiones cercanas o limítrofes o al conjunto que la comprende: región natural, alpina, balcánica, tropical, septentrional, central, meridional, etcétera⁷.

7 Tomado y adaptado de: <http://www.treccani.it/vocabolario/regione/>, acepción I (ú.f.c.: 06/06/16).

El caso de la *Prefettura* italiana, que desde 2004 lleva un nombre más aclaratorio: *Prefettura-Ufficio Territoriale di Governo*, es también ilustrativo de las dificultades para encontrar una institución equivalente en nuestro derecho. Se trata de un organismo de la Administración Pública –dependiente del *Ministero dell'Interno*– que cumple la función de representar al estado en el territorio de una *Provincia* y cumplir con una serie de prerrogativas propias del gobierno central. Anteriormente a la reforma constitucional de 2001, al *Commissario di Governo* le correspondía la revisión de las leyes dictadas por las *Regioni* para efectuar un control de legalidad respecto de las normas constitucionales. Dicha reforma abolió la figura del *Commissario di Governo* y la reemplazó por la del *Prefetto*. En nuestro sistema federal no tenemos ninguna institución similar al *Commissario/Prefetto/Ufficio Territoriale di Governo* (alternativa número tres de Pirro).

También hallamos casos interesantes en la búsqueda de la equivalencia derivados de la diferencia entre el carácter presidencialista de la constitución argentina y el carácter parlamentario de la constitución italiana.

Si bien la traducción del Art. 102 CI: *Il Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio e dei ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri*, puede ser simple, el término italiano *governo* como *organo complesso posto al vertice dell'intero apparato amministrativo dello Stato*⁸ es una institución sin equivalente en nuestro ordenamiento constitucional, ya que quien está a cargo del “gobierno” es el Presidente. Además, el uso del término “gobierno” en nuestro país es político y no denomina a una institución en particular.

La figura argentina del “Jefe de gabinete”, al que ya hicimos referencia más arriba, puede resultar, para el lector modelo italiano, muy similar al *Presidente del consiglio dei ministri*. El Jefe de Gabi-

8 Cfr.: <http://www.treccani.it/enciclopedia/governo/> (ú.f.c.: 08/07/16).

nete, sin embargo, no es el “jefe de gobierno”, lo sigue siendo el Presidente, se trata de una especie de ministro coordinador y nada más, por lo que realmente se trata de una institución ausente en el derecho italiano.

La pertinencia entonces del resumen de la organización constitucional de Argentina e Italia nos permite captar la idea de que dos sistemas jurídicos y constitucionales, en este caso el argentino y el italiano, si bien son bastante parecidos –ambos pertenecen al *civil law*– no necesariamente implica una transparencia de términos, ni de textos, como veremos en detalle en los siguientes capítulos.