





# CUADERNO DE FEDERALISMO



**ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO  
Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA  
INSTITUTO DE FEDERALISMO**

**Año Académico 2014**

**CUADERNO DE  
FEDERALISMO  
XXVIII**

ISSN 1667-622X

Córdoba  
2015

*Las opiniones vertidas en los distintos artículos son  
de exclusiva responsabilidad de sus autores.*

© Copyright by  
Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
Artigas 74 - 5000 Córdoba (República Argentina)

*Queda hecho el depósito que marca la ley*

**ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO  
Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA**

*AUTORIDADES  
(Período 2013 - 2016)*

JUAN CARLOS PALMERO  
*Presidente*

JULIO I. ALTAMIRA GIGENA  
*Vicepresidente*

JORGE DE LA RÚA (†)  
*Secretario*

ARMANDO S. ANDRUET (h)  
*Tesorero*

LUIS MOISSET DE ESPANÉS  
*Director de Publicaciones*

EFRAÍN H. RICHARD  
*Revisor de cuentas*

Dirección: Gral Artigas 74- 5000 – Córdoba  
Tel./Fax (0351) 4214929  
E-mail: [secretaria@acaderc.org.ar](mailto:secretaria@acaderc.org.ar)  
Consulte novedades doctrinarias en la  
Página Web: [www.acaderc.org.ar](http://www.acaderc.org.ar)  
REPÚBLICA ARGENTINA

**Presidente Honorario**

LUIS MOISSET DE ESPANÉS



# INSTITUTO DE FEDERALISMO

## *AUTORIDADES*

ACADÉMICO DR. ANTONIO M. HERNÁNDEZ

*Director*

ACADÉMICO DR. PEDRO J. FRÍAS (†)

*Director honorario*

MGTER. PAULINA R. CHIACCHIERA CASTRO

*Secretaria*

## *COMITÉ EDITORIAL*

DR. LUIS MOISSET DE ESPANÉS

DR. ANTONIO M. HERNÁNDEZ

DR. DOMINGO J. SESIN

DR. DANIEL PIZARRO

## *COMITÉ EVALUADOR*

DRA. MARÍA ANGÉLICA GELLI

DR. DANIEL SABSAY

DR. DIEGO VALADES

DR. JOSÉ LUIS EGAÑA

*MIEMBROS TITULARES*

Barrera Buteler, Guillermo  
 Belisle, José  
 Bernal, Marcelo  
 Bonifacino, Norma  
 Chiacchiera Castro, Paulina R.  
 Cordeiro Pinto, Luis  
 Marcellino, Víctor  
 Mayor, Armando  
 Orgaz, Jorge  
 Pérez Corti, José  
 Riberi, Pablo  
 Robledo, Federico  
 Vergara, Ricardo  
 Zarza Mensaque, Alberto

*MIEMBROS CORRESPONDIENTES***Buenos Aires**

Jiménez, Eduardo  
 Quiroga Lavié, Humberto  
 Reca, Pablo  
 Ziulu, Adolfo

**Catamarca**

Bazán, Armando

**Córdoba (Río Cuarto)**

Muñoz, Ricardo

**Corrientes**

Midón, Mario

**Chubut**

Heredia, José Raúl  
 Menna, Gustavo

**C.A.B.A.**

Bianchi, Alberto  
 Castagno, Antonio (+)  
 Dalla Via, Alberto  
 Garat, Pablo  
 García Sanz, Agustín  
 Gelli, María Angélica  
 Losa, Néstor  
 Manili, Pablo  
 Palazzo, Eugenio Luis  
 Pulvirenti, Orlando Daniel  
 Sabsay, Daniel  
 López Alfonsín, Marcelo

**Entre Ríos**

Acevedo Miño, Martín  
 Maraní, Norberto Ramón  
 Quinodoz, Roberto

**Formosa**

Allende, Eugenio

**La Pampa**

Arballo, Gustavo  
Pessini, Alfredo

**La Rioja**

Fernández Suárez, Gustavo

**Mendoza**

Abalos, María Gabriela  
Armagnague, Juan F.  
Pérez Hualde, Alejandro  
Seisdedos, Felipe

**Misiones**

Pancallo D'Agostino, Martín R.

**Neuquén**

Márquez, Armando Mario  
Prieto, Hugo

**Río Negro**

Douglas Price, Jorge E.  
Lozada, Martín

**Salta**

Martínez, Luis  
Pérez Alsina, Juan Agustín

**San Juan**

Sánchez, Alberto M.  
Bazán, Víctor

**Santa Cruz-Chubut**

Carranza Latrubesse, Gustavo

**Santa Fe**

Benvenuti, José M.  
Marchiaro, Enrique J.  
Rosatti, Horacio  
Uberti, Mariela

**(Rosario)**

Balestra, René  
Giuliano, Diego  
Toricelli, Maximiliano

**Santiago del Estero**

Castiglione, Julio César  
Cerro, Francisco (h)  
Nasiff, Santiago

**Tierra del Fuego**

Martinelli, Demetrio E.

**Tucumán**

Díaz Ricci, Sergio  
Garzón, Benito  
Lannes, Federico A. M.  
López Guzmán, Tiburcio  
Rougés, Jorge (†)  
Saguir, Julio

*MIEMBROS INVITADOS*

Asensio, Miguel  
Bertaina, Norberto  
Castagno, Alberto  
Frediani, Ramón  
Hermida, Raúl  
Kesman, Carlos  
Rezk, Ernesto

*MIEMBROS CORRESPONDIENTES EXTRANJEROS*

Nicolai Mironov - Rusia

*MEMORIA FEDERAL 2014*



# INFORME SOBRE EL FEDERALISMO ARGENTINO

## -Año 2014-

POR ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ

### I. La continuidad de las violaciones constitucionales

Durante el año 2014 se han mantenido las violaciones constitucionales relacionadas con el proyecto federal de la Constitución Argentina que anualmente, desde 2006, hemos venido señalando en las sucesivas ediciones de esta publicación (ver *Cuadernos de Federalismo*, N<sup>ros</sup> XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI y XXVII).

En efecto, recordamos que: a) Todavía no se sancionó la ley convenio de coparticipación impositiva ni se reglamentó el organismo fiscal federal con los criterios fijados en el art. 75 inc. 2 de la C.N., que conforme a la cláusula transitoria sexta de la Ley Suprema debían estar establecidos a fines del año 1996; b) Siguen dictándose leyes de presupuesto que no se adecuan a los mandatos del art. 75 inc. 8 de la C.N. en cuanto a los principios federales para el gasto público, c) El Congreso prorrogó la legislación de emergencia y mantiene la delegación de funciones en el Poder Ejecutivo, lo cual también lesiona el federalismo y centraliza el país, mediante el gobierno por decreto; d) Continúa una notoria insuficiencia en el avance del proceso de integración regional dentro del país, o peor aún, se ha detenido casi por completo; e) No se cumplen otras normas referidas a los aspectos económicos del federalismo, f) Persisten leyes centralistas como las de financiamiento educativo y Nacional de Educación, que también lesionan el federalismo y las atribuciones de las provincias, entre otras que referiremos en el punto III que es necesario modificar o derogar, y g) No existe una autonomía plena para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ello conlleva -junto con las afectaciones al sistema republicano-, una profunda decadencia de nuestro Estado constitucional y democrático de derecho. Continúa entre nosotros una muy grave patología institucional: el “hiperpresidencialismo”, como una de las expresiones más acabadas que impide la vigencia de la república federal, que fuera el objetivo perseguido por los padres fundadores de la nacionalidad.

Por otra parte, como hemos sostenido con anterioridad, la inadecuada ordenación territorial argentina -cuyo eje central es la superpoblación de la provincia de Buenos Aires- y las obsoletas comunicaciones terrestres, acrecientan el aislamiento de las provincias y exigen soluciones imposterables, a esta altura del siglo XXI.

## **II. La arbitrariedad en el destino del gasto público federal**

Reiteramos asimismo el diagnóstico del informe anterior, que expresaba que además de las deficiencias apuntadas, son también recurrentes los problemas observados respecto a la arbitrariedad en el destino del gasto público federal. No sólo por la creciente concentración en favor del gobierno nacional, que modifica la distribución primaria en desmedro de las entidades subnacionales (al punto que ronda actualmente cerca del ochenta y cuatro (84%) de los recursos disponibles, lo que obviamente le permite acumular mayor poder al Ejecutivo Nacional), sino además por el desigual reparto de los fondos, porque se privilegia sólo a gobiernos alineados con referentes de la Nación, restringiendo e incluso impidiendo el envío de remesas a otras jurisdicciones cuyas autoridades no manifiesten expresamente adhesión a ese espacio político. Los indicadores son elocuentes al respecto, los hemos citado en informes anteriores de este Cuaderno, y lamentablemente la tendencia se ha mantenido a lo largo del año 2014.

Por otro lado, la política de subsidios (en materias variadas como transporte, energía, obra pública -a su vez igualmente diversa, tal como infraestructura vial, edilicia, etcétera-) es también absolutamente discrecional. Los criterios de adjudicación o asignación son asimismo idénticos, es decir, de completa sumisión política de autoridades locales con el gobierno nacional. De modo tal que en la práctica cotidiana, gobernadores e intendentes del país tienen que deambular por lugares como el Ministerio de Planificación Federal -denominación, por cierto alejada de la realidad-



o por otros despachos públicos situados en Buenos Aires, en procura de obtener la gracia del funcionario nacional de ocasión, para satisfacer intereses esenciales de su comunidad.

Otro tanto ocurre con el financiamiento del déficit previsional, especialmente para aquellas entidades de la federación argentina que han conservado sus organismos de seguridad social, como autoriza el art. 125 de la C.N. El irregular cumplimiento de pautas acordadas, o su desconocimiento liso y llano por parte de la Nación, produce desequilibrios constantes en las cajas de jubilaciones locales, algunas de las cuales han debido recurrir a los estrados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, nuevamente, para reclamar por el envío de fondos. Es el caso de las provincias de Córdoba, Santa Fe y San Luis. Lamentablemente, esas causas se demoran en su resolución ante el alto tribunal.

A ese cuadro se le suman las severas restricciones cambiarias y al mercado de capitales, con lo cual no es posible para las provincias acceder al crédito público, ni tampoco explorar las posibilidades que la Constitución Nacional acuerda para celebrar convenios internacionales en los términos del art. 124, con eventual importación de capitales que autoriza el art. 125 de la C.N.

Estas circunstancias, de las que dan cuenta a diario los periódicos y medios de comunicación del país, demuestran acabadamente de qué manera no se cumplen los criterios constitucionales en materia económica y cómo, por contrario, sólo reina la arbitrariedad del gobierno federal en esta cuestión fundamental para nuestro federalismo.

### **III. Modificar o derogar la legislación centralista vigente y las políticas respectivas**

Son muy amplias las reformas a producir en este aspecto, por lo que en modo alguno resulta taxativa la enunciación que efectuamos seguidamente. Esta tarea requiere de un análisis detenido de la normativa dictada, que a lo largo del tiempo, fue centralizando notablemente a nuestro federalismo. Para ejemplificar esta propuesta, señalaremos algunos temas de gran relevancia.

Y comenzamos con la imperiosa necesidad de modificar o derogar la mayoría de los *tributos con asignación específica que detraen fon-*

*dos de la masa coparticipable*, lesionando las autonomías provinciales y municipales<sup>1</sup>.

Asimismo, a lo largo del tiempo en base a la “*cláusula del progreso*” del actual art. 75 inc. 18 (antes art. 67 inc. 16) y a la posibilidad del *otorgamiento de concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo por el Congreso*, se fue desconociendo y afectando el poder tributario de provincias y municipios en múltiples casos: ferrocarriles, transportes, comunicaciones, minería, etc. En consecuencia, hay que revisar dicha legislación y políticas centralistas -casi siempre avaladas por la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema de Justicia<sup>2</sup>- a la luz de la nueva normativa del art. 75 inc. 30 de la Constitución Nacional, que ha reconocido *el poder de policía y de imposición de provincias y municipios en los establecimientos de utilidad nacional*, como otro hito notable de afirmación federalista, también incorporado en la reforma de 1994. Esto significa que debieran producirse las reformas legislativas y jurisprudenciales, a los fines del estricto cumplimiento de la Ley Suprema, que ha fortalecido las autonomías provinciales y municipales en todos sus aspectos, incluyendo los tributarios y económicos.

Lo propio debe ocurrir con los *subsidios*, en materia de servicios públicos de transporte y energía, que están destinados mayoritariamente al área metropolitana de Buenos Aires, con una *enorme desigualdad para los habitantes del interior del país*.

---

<sup>1</sup> Al analizar la coparticipación impositiva federal (en nuestras obras *Federalismo, autonomía municipal y Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, Buenos Aires, Depalma, 1997 y *Federalismo y constitucionalismo provincial*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2009), indicamos distintas normas -pactos fiscales, leyes y decretos-, que invirtieron la primacía que habían alcanzado en la distribución primaria los gobiernos locales frente al federal, de acuerdo con la ley 23.548, hasta llegar a la situación actual de centralismo fiscal, donde más del 80 % de los recursos son percibidos por el Gobierno Nacional.

<sup>2</sup> Véase *Tratado de derecho y economía*, 3 tomos, director Juan Vicente Solá, Buenos Aires, La Ley, 2013, “La cláusula del progreso”, en el tomo II, Cap. XXII, pág. 420 y ss. y “La cláusula del progreso” (con especial referencia a los ferrocarriles)”, de Alberto BIANCHI, Ponencia presentada en el XX Congreso de Asociación Argentina de Derecho Constitucional, en Mendoza, 2011, puntos 2 c) Los problemas del equilibrio federal y 3 a) iii) Jurisprudencia, en especial sobre conflictos impositivos.

Por otra parte, debe modificarse la ley 24.588 por ser inconstitucional en sus arts. 2º, 7º, 8º y 10 al violar el art. 129 de la Ley Suprema y *restringir la autonomía plena de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Además de ello, también se afecta el federalismo por otra razón: los anteriores jueces “nacionales” y gran parte de la Policía Federal que allí presta servicios, son sostenidos por el Presupuesto de la Nación, en lugar del de la Ciudad Autónoma.

Asimismo, reiteramos que es decisivo *terminar con el hiperpresidencialismo*, que lesiona profundamente la república federal, comenzando por la inmediata derogación de los superpoderes otorgados en el art. 37 de la Ley de Administración Financiera y de la legislación de emergencia económica, además de la modificación de la ley 26.122 de decretos de necesidad y urgencia, que de manera inconstitucional reglamenta el art. 99 inc. 3 de la ley Suprema.

En cuanto a los *recursos naturales*, es evidente que debe adecuarse la legislación vigente sobre hidrocarburos, pesca y otros recursos, a lo dispuesto en el art. 124 de la Constitución Nacional, que ha reconocido la propiedad provincial sobre los mismos. Refiriéndonos al caso de los *hidrocarburos*, muchos años después de la reforma, mediante la ley 26.197, se reconoció las competencias provinciales, al modificarse el art. 1º de la Ley de Hidrocarburos Nº 17.319 que las otorgaba al gobierno federal. Esa llamada “ley corta”, trasuntó un espíritu federalista impuesto por la Constitución, que ha sido gravemente desconocido por la denominada ley 26.741 de soberanía hidrocarburífera de 2012 y su decreto reglamentario 1277 de dicho año. Para nosotros hay claras objeciones sobre la constitucionalidad de estas últimas normas, que además otorgan un enorme cúmulo de atribuciones al Poder Ejecutivo, sin la adecuada participación del Consejo Federal de Hidrocarburos<sup>3</sup>.

Esto también alcanza a la reciente ley 27.007, que ha introducido modificaciones en las anteriores leyes 17.319 y 26.741, con el mismo objetivo de profundizar un proceso de centralización en la materia, en

---

<sup>3</sup> Véase el documentado trabajo de Lorena SCHIARITI titulado “Oscilaciones del federalismo en materia de hidrocarburos”, en la Revista de Derecho Público “Diez años de derecho público en la Argentina-II”, 2013-2, directores Tomás Hutchinson y Horacio Rosatti, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni Editores, 2012, pág. 409 y ss.

base a un acuerdo logrado con los gobernadores de las provincias productoras, que se caracterizó por su sigilo, velocidad y uso de las viejas prácticas unitarizantes del gobierno nacional. Aquí se impone una revisión de esta legislación alejada de los principios federales de la Constitución Nacional.

#### **IV. Un histórico fallo de la Corte Suprema de Justicia a favor de la coparticipación impositiva municipal para la provincia de La Rioja**

En relación a esto, el 11 de noviembre de 2014, en la causa “Recurso de hecho - Intendente Municipal Capital s/ Amparo”, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en un fallo histórico y unánime de Ricardo Lorenzetti, Carlos Fayt, Elena Highton de Nolasco y Juan Carlos Maqueda, resolvió que *la Provincia de La Rioja debe sancionar una Ley de Coparticipación Impositiva para los Municipios, tal como lo había ordenado la respectiva Constitución Provincial desde 1998.*

El reclamo había sido efectuado ante el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia, por el intendente municipal de la Capital y ante el rechazo *in limine* del amparo, nos tocó presentar un recurso extraordinario ante el más alto Tribunal de la Nación, que culminó con la resolución indicada.

El fallo de la Corte Suprema reafirma con gran claridad conceptual el principio de la autonomía municipal, consagrado en la Constitución Nacional en el art. 123, -que fuera incorporado en la reforma de 1994-, así como en la propia Constitución Provincial de La Rioja.

En los fundamentos de la sentencia, se recuerdan otros precedentes de gran importancia del tribunal y especialmente, la opinión de algunos de los convencionales constituyentes que intervinieron en el debate. *De allí surge de manera indudable que la omisión de sancionar la ley de coparticipación impositiva, afecta los aspectos económicos y financieros de la autonomía local y ello desarticula la forma de estado federal dispuesta por los respectivos poderes constituyentes federal y provincial.*

***La Corte desestima el argumento de la Provincia que adujo que la ley no se pudo dictar por la falta de acuerdos políticos con los municipios y expresa: “Al subordinar la realización del proyecto constitucional a la posibilidad o no de obtener esos acuer-***

*dos sin considerar la irrazonable demora en alcanzarlos, el argumento invierte una regla elemental del orden constitucional argentino, según el cual la Constitución materializa el consenso más perfecto de la soberanía popular; frente a sus definiciones, los poderes constituidos deben realizar todos los esfuerzos necesarios para asegurar el desarrollo del proyecto de organización institucional que traza su texto”.*

***Para nosotros, se trata de una definición de enorme trascendencia, acorde al elevado rol de la Corte como defensora de la supremacía constitucional y por tanto, de la democracia republicana y federal, asentada en municipios autónomos.***

En un país que no se caracteriza por una adecuada cultura de la legalidad, este fallo ejemplar señala un derrotero que importa profundos cambios.

Además, insistimos, *no se puede omitir la exacta correlación de este grave problema con la coparticipación impositiva federal, ya que estamos por cumplir 19 años de atraso en la sanción de la Ley Convenio respectiva.*

***La función económica de los municipios tiene múltiples consecuencias, por lo que sostenemos la necesidad de que los gobiernos locales sean socios y promotores del desarrollo económico, social e integral humano junto a los otros órdenes estatales.***

El problema es mucho más grave en las grandes ciudades, por los fenómenos de la desocupación, pobreza, marginalidad, exclusión social y violencia.

Debe, además, fortalecerse la autonomía económica local, por dos tendencias que se afirman: la *integración, incluso supranacional y la descentralización.*

Insistimos que ahora es menester hacer realidad este principio consagrado en la Constitución Nacional de la autonomía municipal, lo que obligará a una vigilia permanente y a la continuidad de la lucha por este alto ideal, base de nuestra descentralización política, del federalismo y de la democracia.



## INFORMES SUBNACIONALES

*Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, por Eugenio Luis Palazzo

*Buenos Aires*, por Orlando D. Pulvirenti

*Chubut*, por José Raúl Heredia

*Córdoba*, por José Manuel Belisle

*Corrientes*, por Oscar Ernesto Dotti

*Entre Ríos*, por Jorge M. D'Agostino y Martín J. Acevedo Miño

*Jujuy*, por Luis Federico Canedi

*La Pampa*, por Gustavo Arballo

*Mendoza*, por María Gabriela Abalos

*Misiones*, por Martín R. Pancallo D'Agostino

*Neuquén*, por Armando Mario Márquez

*Río Negro*, por Jorge E. Douglas Price

*Salta*, por Ignacio Colombo Murúa

*San Juan*, por Alberto M. Sánchez

*Tucumán*, por Federico A.M. Lannes





• **CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES**, *por Eugenio Luis Palazzo*

**Las tensiones con el gobierno central**

Continuó la reducción de las tensiones con el gobierno central, que ya señalara en el informe 2013, con relación a los altos picos registrados en años anteriores.

En lo simbólico cabe citar la participación de ambos jefes de gobierno en la inauguración de la extensión de la autopista Illia y en el Tedeum del 25 de Mayo, al que la Presidenta asistió, cuando no lo hacía desde 2006. También se acordó realizar sin más controversias el cambio de la estatua de Colón por la de Juana Azurduy de Padilla en la plaza situada entre la Casa Rosada y la Avda. de La Rábida. Las tareas de reacondicionamiento y de logística para mudar al monumento a Colón a la Costanera Norte (en el espigón Puerto Argentino sito en Av. Costanera Rafael Obligado frente al Aeroparque de la Ciudad “Jorge Newbery”, de acuerdo con un Convenio de Colaboración y Cooperación registrado bajo el N° 15142/14, ratificado por la ley 5077 de la CABA) avanzan a paso lento. Las autoridades de la ciudad auguraron que el monumento del navegante genovés estaría de pie en su nueva morada recién en 2016. Hoy, la estatua de Colón sigue en restauración: el escultor y taxidermista Domingo Tellechea se ocupa de ella desde mediados de 2013. El monumento yace en una carpa, en la plaza, situada justo al lado del nuevo pedestal donde ubicarán a Juana Azurduy. Tellechea, que fue convocado por la Universidad de La Plata, también dirige la preservación del resto de las esculturas que acompañaban la obra.

En lo más relevante: la transferencia de la justicia, de la policía y de los registros no se resolvieron.

## La gestión

El año 2014, amenguados los enfrentamientos con el gobierno central que caracterizaron años anteriores, se destacó la gestión, sobre todo en obras.

En cuanto a la infraestructura vial y el transporte, teniendo en cuenta que diariamente más de seis millones de personas se trasladan dentro de la Ciudad de Buenos Aires, se implementó el Plan de Movilidad Sustentable, cuyos ejes principales son la prioridad al transporte público, la movilidad sustentable, el ordenamiento del tránsito y la seguridad vial.

En cuanto a las autopistas, con relación a las 25 de Mayo y Perito Moreno, se modernizó el sistema de desagües, se repavimentaron las rampas de ingreso y egreso, se colocaron limitadores de velocidad en las bajadas, se está construyendo un carril exclusivo para combis y colectivos, se amplió el Peaje Dellepiane, con 15 nuevas cabinas de cobro, se colocó una malla de contención en la conexión de la Autopista 25 de Mayo con la 9 de Julio Sur, a fin de evitar la caída de carga a la Avenida 9 de Julio en caso de que circulen por allí camiones mal estibados o a velocidad superior a la permitida y se reforzó además la señalización para evitar excesos de velocidad. Además se prolongó la Autopista Illia con una nueva bajada sentido Norte hacia la Avenida Sarmiento.

También se asfaltó en su totalidad la avenida Lugones, de 6 kilómetros de longitud, ya que contaba con pavimento rígido de hormigón desde la década del '70, se instalaron amortiguadores de impacto en los extremos de las vías de tránsito pesado de los peajes Parque Avellaneda y Dellepiane, elementos luminosos de alta visibilidad y bajo consumo con tecnología LED en las marquesinas de los peajes y en las isletas de separación de vías de cobro, un sistema de interfonía SOS en las autopistas Dellepiane y 9 de Julio Sur, cartelería electrónica disuasiva que informa los límites de velocidad, , entre otras obras.

Se reemplazó el viejo puente metálico del Puente La Noria; en el Viejo Puente Pueyrredón se cambió el sistema de izaje electromecánico por un sistema hidráulico que permite levantar la estructura del puente en un tiempo de dos minutos; se construyó el Puente Cecilia Grierson sobre Avenida Córdoba: El nuevo puente, que une los márgenes Este y Oeste del Dique 4 de Puerto Madero; se amplió y puso en valor el Puente Pacífico, incorporando cuatro nuevos carriles que se suman a los seis que

tenía originalmente; y se realizaron trabajos de refuerzo de estructura y mantenimiento en el Puente Bosch.

Se siguió trabajando en la ampliación de la línea H del subte, que unirá Recoleta con Parque Patricios en un viaje de 22 minutos y sumará 2,5 km. nuevos.

En el Entorno Retiro se ampliaron las veredas frente a las estaciones ferroviarias y las dársenas de pasos vehiculares, se rehabilitaron las calzadas y se dispusieron sendas peatonales elevadas para mayor seguridad, se incorporó forestación y mobiliario urbano y un recorrido de cintas transportadoras en dos tramos, de doble sentido circulatorio, en las veredas de la avenida Ramos Mejía frente a la terminal ferroviaria de la ex línea san Martín. La avenida Antártida Argentina, quedó vinculada con las avenidas Ramos Mejía y De los Inmigrantes por un puente peatonal.

En contraste la salud tiene aspectos críticos. El Papa Francisco, en respuesta a un informe que le envió el legislador porteño Gustavo Vera señaló, a fines del 2014: “Lo de los hospitales es terrible...”. Las dos áreas más críticas son las terapias y los quirófanos, que necesitan gran inversión. Hay muchas demoras en la atención y en la programación de cirugías, carencia de enfermeras y personal administrativo, sobresaturación de pacientes, falta de equipamiento, etc. Sin duda como la situación en el conurbano es mucho peor, buena parte de los residentes en esas zonas que deben acudir a los hospitales públicos concurren a los de la ciudad de Buenos Aires, lo cual agrava el cuadro.

La situación de las villas miserias sigue siendo grave, mucho más por el crecimiento del problema de la droga, en todos sus niveles. Durante 2014 se ocupó un predio en Villa Lugano que tomó la denominación de “Papa Francisco”, y luego de varias alternativas fueron desalojados. No obstante, la actual modalidad de intervención estatal en CABA, no es la política de erradicación del siglo pasado, sino que se ordena alrededor de la gestión social del hábitat basada en la perspectiva del “urbanismo social”, un modelo de intervención desarrollado en diversas ciudades y asentamientos informales de Colombia, Brasil y Argentina, y que es considerada, internacionalmente como una buena práctica

En educación, más allá de mejoras edilicias, cabe destacar que se logró el inicio de clases en las fechas previstas, mediante negociaciones razonables con los gremios, lo cual se repitió en 2015, y hacía años que no se lograba, y no se consigue en buena parte de las provincias. Ello es aún

más destacable en un contexto de alta inflación, como el que ha vuelto a sufrir nuestro país.

La cultura, por su parte, mantuvo su alta presencia, a través de esfuerzos estatales y privados.

### **La actividad legislativa**

En el año 2014 he localizado, registradas por la Dirección General Centro Documental de Información y Archivo Legislativo -CEDOM- 329 leyes, es decir 75 menos que el año anterior. No obstante posibilita mantener una media anual desde el inicio de la Legislatura superior a las 300 leyes.

En un análisis cualitativo se destaca que la mayoría son leyes de alcance particular. Totalizan 228, es decir el 68,30%. 61,12%. Siempre, en mis análisis sobre el tema en memorias anteriores (desde 2009) habían superado el 50%, y en 2013 llegaron al 61,12%, que ahora excedieron. De ellas los homenajes, a través de declaraciones como “personalidad destaca”, imposición de denominaciones, etc., ocuparon 168 176 leyes, algo menos que las 176 de año anterior, pero mucho más en porcentaje: el 51,06% del total, contra el 43,36% de 2013. Las que declaran días, semanas o años de tal cosa (por ejemplo: el “Día de la Movilidad en Bicicleta” que se celebrará el 17 de septiembre de cada año, de acuerdo con la ley 5059) fueron 17 -igual número que el 2013-. Condonaciones, subsidios, uso gratuito de inmuebles fue el contenido de 14 leyes, esto es mucho menos que en los años anteriores. Este rubro aislado implica el 4,25% del total comparado con el 7,67% de 2013. Es decir volvió a advertirse una tendencia descendente de esta categoría, que se había revertido en 2013.

Como ha ocurrido en los últimos años la mayoría de los homenajes han sido hechos a personajes de la cultura popular o del deporte. Muy pocos del mundo académico, del político, o de las organizaciones civiles.

De alcance general fueron 101 leyes, es decir el 30,69%. Crecieron algo las modificaciones al Código de Planeamiento Urbano (18 leyes, es decir el 5,4%, cuando en 2013 no llegaron al 3%). Acuerdos con otras jurisdicciones únicamente localicé la ya citada ley 5077, referida al emplazamiento de la estatua de Colón, confirmando la drástica reducción de este ítem.

## La regulación de las PASO

A principios de 2014 se promulgó la ley 4894, del mes de diciembre anterior que estableció el sistema de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias para las elecciones de autoridades de la ciudad. A diferencia de las previstas para la Nación por la ley 26.571, la decisión sobre los candidatos a jefe de gobierno la realizan el postulante triunfante para jefe de gobierno de cada agrupación política dentro de las 48 hs. de notificado el resultado electoral.

Aquella ley también previó la utilización de tecnologías electrónicas y boleta única, pero ello fue suspendido para las PASO que se celebraron el 26 de abril de 2015 por la ley 5241.

Esas elecciones, celebradas en esa fecha, esto es unos días antes de la entrega de esta colaboración, marcaron un rotundo triunfo del Pro, oficialismo en la ciudad, a través de la candidatura de Horacio Rodríguez Larreta que superó a Gabriela Michetti del mismo espacio. Quedó segunda una alianza de radicales, socialistas, y otros espacios con la victoria de la candidatura de Martín Lousteau, que superó el segundo puesto que en las anteriores elecciones le había correspondido al Frente para la Victoria.

### • **BUENOS AIRES**, *por Orlando D. Pulvirenti*

El año 2014 mereció varios balances realizados por las propias autoridades de la Provincia de Buenos Aires, en sucesivos actos que tenían entre otras claras finalidades, potenciar a su Gobernador Daniel Scioli como precandidato único (o dentro del menor número de contendientes posibles) a la Presidencia de la Nación por el Frente por la Victoria en las elecciones nacionales de 2015. Ello implica que en simultáneo a los datos que se exhiban como oficiales correspondientes a dicho período, haya que tamizarlo a través de las estadísticas e informes de ONGs, y por qué no, de la propia experiencia de quienes a diario vivimos en dicho territorio.

## 1. La política de infraestructura

El Gobierno Provincial ha mencionado como un éxito la terminación de 4000 kms. de red vial en la Provincia de Buenos Aires, a la que se añade la ampliación de la cobertura de agua potable y cloacas “del 43 al 75%, incorporando a casi 7 millones de beneficiarios”, y la inversión en educación, con más de 4 mil obras en establecimientos educativos.

Sin embargo, estos números deben ser adecuadamente desglosados. En primer término, si se asume que la Provincia tomó bajo su control tanto la Ruta 2, que une Buenos Aires con Mar del Plata y la 1, Autopista La Plata - Buenos Aires, en la que se finalizó un demorado tercer carril, y la finalización de la Ruta Provincial 6 que hace un arco sobre el segundo cordón del Cono Urbano, uniendo los puertos de La Plata y Zárate - Campana, se observa un progreso indudable; pero cuando esos números se comparan con el estado de otras rutas provinciales esenciales, como la 26 (Escobar - Pilar), la 31<sup>1</sup>, la 41 (Desde Baradero a Gral. Lavalle)<sup>2</sup>, Ruta 50 (Colón - Lincoln)<sup>3</sup>, Ruta 68 (Cercanías de Junín - Carlos Tejedor), Rutas 226 (Gral. Pueyrredón - Gral. Villegas), Ruta 227 (Necochea - Olavarría, Tandil)<sup>4</sup>, es remarcable la existencia de un déficit que no ha sido corregido durante años de gestión.

---

<sup>1</sup> “Ruta 31: pésimo estado, tragedias y promesas” en el Diario Pergamino Ciudad, <http://www.pergaminociudad.com.ar/nota.asp?n=&id=22275>, Preocupante estado de la ruta 31 entre la 45 y Fortín Mercedes, <http://www.elnuevorojense.com.ar/index.php/noticias/14142-preocupante-estado-de-la-ruta-31-entre-la-45-y-fortin-mercedes>, entre otros.

<sup>2</sup> Ver, “Peligro, ruta 41, Pozos, grietas y falta de iluminación a la altura de la ciudad de Mercedes”, viernes 24 de Octubre de 2014, 11:47, [http://tn.com.ar/sociedad/peligro-ruta-41\\_538862](http://tn.com.ar/sociedad/peligro-ruta-41_538862). Ver también, martes 8 de abril de 2014, “¡Urgente! Mal estado de la ruta N° 41”, <http://www.baraderoteinforma.com.ar/urgente-mal-estado-de-la-ruta-n-41/>, entre muchos otros.

<sup>3</sup> “El estado de la ruta provincial 50 es deplorable”, “Ruta 50 La preocupación y los reclamos por su mal estado aumentaron luego del accidente automovilístico donde falleció, en inmediaciones de Martínez de Hoz, el joven hijo del funcionario encargado de las obras públicas del partido. El fatal desenlace se produjo el 30 de junio de 2013”;

“Ruta 68. También se ha reclamado ante las autoridades provinciales por el mal estado de la ruta 68 con pozos sin reparar ni señales que alerten a los conductores de los vehículos”, <http://lincoln-ciudad.blogspot.com.ar/2008/04/3.html>.

<sup>4</sup> “Rutas Peligrosas En Lobería: Así Está La Ruta Provincial 227, A La Altura De Napaleofú”, [http://tn.com.ar/tnylagente/rutas-peligrosas\\_528352](http://tn.com.ar/tnylagente/rutas-peligrosas_528352).

## **2. La política de seguridad**

Resulta una constante desde hace ya años, la preocupación de los vecinos bonaerenses por los actos violentos de los que son víctimas. Tanto su número, como particularmente el grado de fuerza aplicado en los mismos, con homicidios seguidos a robos particularmente mostraron un incremento sucesivo con el correr de los tiempos. En ese sentido, y tal vez como un propio reconocimiento de los errores cometidos durante ese período, el Gobernador Scioli modificó tal estado de cosas durante el 2014, no sólo por el nombre de quién pasó a hacerse cargo, Osvaldo Granados, sino por el hecho de que tal como demostraron sus propias manifestaciones al haber repelido un ataque armado a balazos mientras era intendente del Municipio de Ezeiza, tiene un punto de vista diametralmente opuesto a teorías de garantía penal. Ese cambio de las políticas que se trasladaban desde los tiempos de Arslanián, se vio corroborado con dos postulaciones: 1) la saturación por medio de oficiales la calle y 2) la constitución de las policías municipales.

En esa dirección se crearon los Comandos de Prevención Comunitaria procurando descentralizar las comisarias, la incorporación de 2 mil nuevos móviles y la implementación de la policía de Prevención Local. En este último sentido la iniciativa de sumar a los distritos locales, primero resistida, fue paulatinamente aceptada -ante la presión de las comunidades- por la mayor parte de las Municipalidades de la Provincia, generando un reclutamiento de 15.000 aspirantes.

## **3. Educación pública**

El balance que no se efectúa en términos generales pasa por algunos intangibles que percibe la clase media; entre ellos, que la carga impositiva provincial y municipal es creciente, pero que resulta aún mucho más grave la falta de satisfacción de necesidades elementales que esas contribuciones no aseguran. En efecto, mientras las estadísticas demuestran que el año lectivo en la Provincia de Buenos Aires es cada vez más reducido, que se modifican los mecanismos de evaluación para que esas deficiencias no se reflejen en el alumnado, el traspaso a la educación privada es

creciente<sup>5</sup>. Por ello no extrañó que tal como acaeciera en los últimos años, el 2014 comenzara con una ardua disputa con los gremios que representan a los trabajadores de la educación bonaerense, respecto de la paritaria y ajustes salariales conforme al decurso inflacionario. También y como en los períodos anteriores, se produjeron sucesivos días de paros y huelgas, que han ido acentuando el déficit de la educación pública.

#### 4. ¿Un fallo hacia la autonomía municipal?

Es recurrente en estos informes que venimos realizando anualmente, nuestra preocupación por la dilación a esta altura inconcebible de la Provincia de Buenos Aires respecto del cumplimiento del artículo 123 de la Constitución Nacional de garantizar la autonomía municipal. En esa dirección se produjo un fallo de la Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires<sup>6</sup>, cuya implementación ulterior puso de manifiesto las dificultades institucionales y sobre todo de práctica que atraviesa aún este territorio para avanzar en esa dirección.

En efecto, ante un antiguo planteo de la Municipalidad de San Isidro que cuestionara oportunamente la ley 11.757, que estableció a contra mano del célebre fallo “Rivademar c/ Provincia de Santa Fe”<sup>7</sup>, un

---

<sup>5</sup> “*Los reclamos docentes a través del paro tienen una incidencia menor en las escuelas privadas que en las públicas. Eso también es considerado por las familias, sobre todo en estos días en que hay conflictos. No lo vas a escuchar en el desarrollo normal de un ciclo lectivo, pero cuando se da esta situación la gente ve que en algunas escuelas privadas hay clases y decide hacer el esfuerzo para garantizar que sus hijos tengan clases*”. Néstor Rivet, asesor y ex funcionario, “No hay diferencia de calidad”, por Diego HERRERA, *Le Monde Diplomática*, edición N° 166, abril de 2013, BOTTINELLI Leandro, “La educación en debate, ¿Por qué crece la educación privada?” en <http://www.eldiplo.org/index.php/archivo/166-de-chavez-a-francisco/por-que-crece-la-educacion-privada/>

<sup>6</sup> S.C.J.B.A., “Municipalidad de San Isidro c Provincia de Buenos Aires s/ Inconstitucionalidad ley 11.757”, 27/8/2014, ver PULVIRENTI, Orlando Daniel, “Autonomía municipal bonaerense: Rivademar reinterpretado en La Plata”, *Sup. Adm.* 2014 (noviembre), 53, La Ley 2014-F, 227.

<sup>7</sup> C.S.J.N., “Rivademar, Ángela D. B. Martínez Galván de c/ Municipalidad de Rosario”, 21/3/1989.



estatuto único para todos los empleados públicos de las Municipalidades bonaerenses dejando de lado el artículo del decreto ley que atribuía tal potestad a los Concejos Deliberantes locales, la Corte finalmente sostuvo que tal norma uniforme resultaba inconstitucional aunque con una importante dispersión de votos.

Es así que el primer voto del doctor Negri, luego de desgajar la evolución en la materia, que inclusive fue regresiva en el año 1995 con el estatuto en crisis, culmina finalmente resolviendo que debe declararse la inconstitucionalidad *in totum* de la ley 11.757, al considerar que la misma transgrede los arts. 190, 191 -primera parte-, 192 incs. 3º y 6º, 194 y concs. de la Constitución provincial y 1º de la misma carta y 5º, 31 y 123 y concs. de la Constitución nacional. En su conclusión, el régimen jurídico directamente no resulta aplicable a la Municipalidad de San Isidro.

La posición de Soria -seguida por el resto de los componentes de la Suprema Corte-, resulta por cierto más moderada. Se aproxima en algún punto a la tesis de la Asesoría General de Gobierno, que sostiene la vieja estrategia de subsumir la discusión a una cuestión semántica. Siendo así la exigencia de los arts. 5º y 123 de la Constitución Nacional, relativa al régimen municipal, no puede importar una definición en cuanto al grado de autonomía o independencia quedando reservada a la discreción del constituyente o legislador la determinación del modo o intensidad que revestirá la descentralización. Se admite así una fórmula amplia, en la que la autarquía es también posible al relativizar el grado de decisión local, al sostener que la autonomía puede ser plena, semiplena, absoluta o relativa, siendo entonces el art. 123 una norma “programática”, cuya recepción a nivel local debe resultar de una decisión política reservada al Gobierno provincial.

Finalmente, en el extremo, en su voto de adhesión no duda la doctora Kogan en recordar dicho criterio, en torno a la condición institucional de los municipios, no ha sido alterado por los restantes pronunciamientos del superior Tribunal: así en la causa “Municipalidad de La Plata s/inconstitucionalidad del decr. ley 9111” (Fallos 325:1249), el Tribunal sostuvo que “... el art. 123 de la Constitución Nacional -incorporado por la reforma de 1994- no confiere a los municipios el poder de reglar las materias que le son propias sin sujeción a límite alguno. En tal sentido insiste con que los alcances de la autonomía local, quedan librados a la reglamentación que éstas realicen la determinación de su alcance y contenido. Se admite así un marco de autonomía municipal cuyos contornos deben ser delineados por las provincias, con el fin de coordinar el ejercicio de los poderes que

estas conservan (arts. 121, 122, 124 y 125 de la Constitución Nacional) con el mayor grado posible de atribuciones municipales en los ámbitos de actuación mencionados por el art. 123.

Ahora bien, luego del fallo, las discusiones subsiguientes que terminaron en una ley Provincial que fija los mínimos legales para los empleados locales, demostraron que ante la responsabilidad consecuencia ineludible de la autonomía, de confrontar con sus propios empleados, la mayor parte de las Municipalidades Bonaerenses preferían seguir declinando tal situación sobre la Provincia de Buenos Aires. En tal estado de cosas, sigue siendo lejano percibir un cambio de cosas, más cuando nuevamente los anunciados proyectos de reforma de la ley orgánica municipal en dirección a una mayor autonomía, no lograron sanción legislativa y lejos están de obtenerlos en el 2015.

## **5. Conclusión**

Es muy dificultoso sustraer la realidad de la Provincia de Buenos Aires a la lucha agonal que implica la política nacional, siendo que particularmente luego de la reforma constitucional de 1994 su peso electoral es de tal importancia que en ella se dirime en enorme medida la candidatura presidencial. En una jurisdicción que desde las cesiones presupuestarias realizadas por el Gobierno de Armendariz en el advenimiento de la democracia a la Nación, nunca pudo recuperar su coparticipación histórica y que sin un nuevo mecanismo distributivo propuesto en la Constitución de 1994 y nunca discutido, depende de las transferencias del Tesoro Nacional, las interrelaciones se tornan promiscuas conforme al estado de cosas de la marcha del vínculo entre el Gobernador y la Presidenta.

En ese contexto, la Provincia de Buenos Aires ha realizado avances en materia de obra pública y de seguridad, pero ello no implica ocultar los importantísimos déficits que aún se encuentran en materia de redes viales, aseguramiento de servicios sanitarios básicos, sostenimiento y aseguramiento de la educación pública.

Con respecto al plano institucional y particularmente en materia de autonomía municipal, no se avizoran vientos de cambio y es de suponer que en un año eleccionario, nadie se anime a tocar el déficit que ya lleva más de dos décadas en corregir la autonomía local exigida en la Constitución Nacional desde 1994.

• **CHUBUT**, por José Raúl Heredia

1. El año 2014 fue en Chubut, como en todas partes en el país, un año de reacomodamientos de las relaciones de poder en función de las pretensiones con miras a las elecciones de 2015. En la Provincia se eligen gobernador y vicegobernador, legisladores por vencimientos de mandatos a las dos Cámaras del Congreso nacional, legisladores provinciales, intendentes, concejales y consejeros populares para integrar el Consejo de la Magistratura. Se realizarán en forma simultánea en la fecha convocada por el Gobierno Central. El actual Gobernador pretende la reelección -lleva un mandato y la Constitución le permite dos consecutivos- y competirá con el ex mandatario a quien sucedió -que cumplió dos mandatos-. Relaciono sus alineamientos: el primero, juega sus chances en el marco de las directivas y agrupamiento del FPV que conduce la Presidenta de la Nación; el segundo, aparece hasta hoy -no es seguro que se mantenga allí a raíz de los resultados de algunas encuestas- con el Frente Renovador.

La introducción lleva el propósito de referir la siguiente cuestión conflictiva: la ley sancionada por el Congreso conocida como “PASO”, N° 26.571 -su denominación en rigor es “ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral” (su Título II lleva el *nomen* “Primarias abiertas, simultáneas y obligatorias”)- dispone: “*Artículo 46. - Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que adopten un sistema de elecciones primarias, abiertas, obligatorias y simultáneas, podrán realizarlas, previa adhesión, simultáneamente con las elecciones primarias establecidas en esta ley, bajo las mismas autoridades de comicio y de escrutinio, en la forma que establezca la reglamentación, aplicándose en lo pertinente, las disposiciones de la ley 15.262*”. Es decir, prevé la adhesión lo que conlleva la necesaria intervención de las legislaturas locales. Chubut no sancionó una ley de adhesión sino que introdujo las primarias en el mismo texto de una nueva ley de partidos políticos -que vino a sustituir una antigua regulación de facto-, ley orgánica de los partidos políticos, XII N° 9 (11/12/2014). Desde luego, sigue los lineamientos y textos de la ley nacional, que, en verdad, también se refiere a la ley de partidos político que modifica en varias disposiciones. La controversia se ha centrado en que fuerzas opositoras al gobierno -sus legisladores no votaron al ley- entienden que se ha violentado de esta forma una norma de la Constitución

local que expresamente previene que “*La sanción y modificación de leyes de naturaleza electoral requieren del voto de las tres cuartas partes del total de los miembros de la Legislatura*” (artículo 256, última disposición). El total de los miembros es de 27 diputados: obsérvese, la Constitución exige una mayoría más agravada que para declarar por ley la necesidad de su propia reforma -dos tercios (artículo 266)-. Ello se previó así en la Convención Constituyente del ‘94 para procurar impedir una nueva vigencia de la Ley de Lemas que se aplicó en Chubut (bajo una modalidad de doble vuelta) en las elecciones de 1991, hoy derogada. En cambio, para la sanción de la ley de partidos políticos la Constitución no ha exigido una mayoría especial -artículo 261-. Es la tesitura que privó en la legislatura, que fue materia de impugnación ante el Superior Tribunal de Justicia por inconstitucionalidad -acción directa que debe resolver el Tribunal en pleno, artículo 179.1.1, C. Ch.-. Aún pende, hoy, de decisión el reproche encabezado por el anterior gobernador.

2. Me he referido antes a la cuestión del pago con bonos, escalonados hasta el año 2033, de la suma de 5.000 millones de dólares en concepto de compensación por la estatización del 51% de las acciones de YPF. El día 14 de marzo de 2014 el Gobierno nacional confirmó ante el Senado que las provincias petroleras, para mantener las acciones que tienen en YPF, pasarán a ser deudoras de la Nación por 2.550 millones de dólares. Ocurre que hay rebelión: Chubut ha dicho que «Nosotros dinero contante y sonante por la expropiación de YPF no vamos a poner» y al parecer no está sola en esto. En verdad, una auditoría objetiva que se prolongara en la historia hasta nuestros días arrojaría sin lugar a dudas acreencias muy importantes de la provincias. Es claro que son también responsables porque sus legisladores votan las leyes que después deben cuestionarse. Como nos enseñó el entrañable maestro Frías: “... *La dependencia es irreversible mientras falte la conciencia de esa dependencia, pero las liberaciones reivindicativas siguen siendo dependencia cuando exigen de los demás lo que las propias carencias explican*”<sup>8</sup>.

3. Me interesa destacar también la cuestión del avance en las decisiones que van adoptando algunas provincias, entre ellas, Chubut, respecto de la explotación de la minería. Un tema que suscita fuertes debates,

---

<sup>8</sup> *Derecho público provincial*, p. 26.

opiniones en contra y otras favorables, éstas, en base especialmente a las promesas de ocupación de mano de obra local que las empresas anuncian en zonas en que no sobran sino que escasean recursos. Hoy, se consolida como decisión propias de las provincias aunque creo fundamental no descuidar que son recursos que interesan a todos y que aspectos como el impacto ambiental trascienden lo eminentemente local. Solo referiré otra cuestión de raigambre constitucional que en la Provincia ha podido disparar la sanción de la ley llamada de reforma minera -de 23/11/2014-. La Legislatura debió tratar un proyecto nacido de la iniciativa popular pero se apartó de éste. En su lugar, dispuso en una de sus normas: *“Artículo 4°.- Establecer que previo al inicio de la actividad del aprovechamiento minero metalífero, deberá contarse, obligatoriamente, con licencia social. Para ello se deberá utilizar el mecanismo de Consulta Popular vinculante, previsto en la ley XII N° 6 (antes ley 4564), abarcando la región o localidades afectadas por el proyecto de exploración”*. Me he pronunciado señalando que hay una incompatibilidad de la Constitución y esa ley en cuanto debería ser por región o localidad afectada por un proyecto de explotación; esto no lo puede hacer la Legislatura o el Ejecutivo. He añadido que la Legislatura está haciendo una delegación inconstitucional prohibida por el artículo 12 de una potestad que le es propia, que es llamar a consulta popular vinculante (...) Tampoco se puede hacer sobre cada proyecto, sino sobre toda la actividad...La consulta popular vinculante está prevista para la Legislatura y está relacionada con proyectos de ley en tratamiento parlamentario que tiene por objeto depositar en el electorado, en todo el pueblo de la provincia del Chubut, la decisión última sobre la sanción de un proyecto de ley. Es evidente que la ley así sancionada apunta a obtener la aceptación de la actividad por zonas. Debo anotar que la ley XII N° 6, dice en lo que interesa destacar: *“Artículo 2°.- La consulta popular puede ser vinculante o no vinculante. / La primera tiene por finalidad depositar en el electorado la decisión última sobre la sanción de un proyecto de ley...”*. Y su artículo 3° dice: *“La consulta popular vinculante debe versar sobre un proyecto de ley con estado parlamentario. La convocatoria se realiza mediante ley sancionada por simple mayoría, o por la mayoría especial que imponga la Constitución, según la materia de que se trate...”*. Y relaciono inmediatamente la norma superior, esto es la contenida en la Constitución Provincial: *“Artículo 262.- La Legislatura puede someter a consulta popular proyectos de ley.*

*La ley de convocatoria no puede ser vetada. / El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Provincia lo convierte en ley y su promulgación es automática...*”. De lo que llevo dicho se desprende sin dificultad lo siguiente: a) La consulta popular vinculante está relacionada únicamente con un proyecto de ley con estado parlamentario; b) La competencia de la Legislatura está sólo atribuida para este caso, de modo que no puede ampliar esa atribución constitucional ni delegar la potestad de la consulta en otra autoridad ni obligar a otro poder del Estado a llamar a dicha consulta; c) La consulta es a todo el pueblo de la Provincia -electorado dice la ley de consulta-, por manera que la Legislatura -tampoco el Ejecutivo- no puede decidir llamar a consulta por sectores, localidades o regiones. El pueblo es uno, la Provincia es una.

Cito nuevamente al Dr. Frías: *“Los fines nacionales también se cumplen desde las provincias porque sus competencias, en especial si vividas cooperativamente, tienen ejecución local pero destinación nacional. La educación está a cargo de los Estados particulares y la educación expresa mejor que el petróleo el alma de un país. Y no solo los fines nacionales jurisdiccionalmente divisibles se cumplen desde las provincias, sino que el bien común mismo es el de todos los todos del todo social”*<sup>9</sup>.

• **CÓRDOBA**, por José Manuel Belisle

En el año 2014, persistieron las ya notorias y serias discrepancias políticas entre el gobierno provincial y el nacional -puestas de resalto en informes anteriores<sup>10</sup>-, con previsibles consecuencias negativas en diversos planos cotidianos de gestión de asuntos públicos.

---

<sup>9</sup> De su voto disidente en “YPF vs. Mendoza” (sobre la Mina “Cacheuta”): 1979; t. 301, p. 341.

<sup>10</sup> Ver, entre los más recientes, informes sobre Córdoba en *Cuaderno de Federalismo*, ediciones N° XXII (2008), ps. 29-38, N° XXIII (2009), ps. 29-36, N° XXIV (2010), ps. 31-34, N° XXV (2011), ps. 33-37; N° XXVI (2012), ps. 32-37, y N° XXVII (2013), ps. 32-38.

Todo, a pesar que los últimos días del año 2013, poco después de la crisis por el acuartelamiento policial y los saqueos ocurridos en la provincia<sup>11</sup>, el entonces jefe de gabinete de la Nación y el gobernador de Córdoba, se reunieron y anunciaron acuerdos que avizoraban un período de relativa armonía interjurisdiccional, finalmente no concretada. En ese diálogo, se había elaborado una agenda bilateral con diversos temas, que incluyó aspectos económicos para obras de infraestructura<sup>12</sup> y la refinanciación de la deuda pública de Córdoba para el año 2014, calculada en 966 millones de pesos entre capital e intereses.

Sin embargo, en abril de 2014 el gobierno nacional anunció la prórroga del período de gracia para el pago de intereses y amortización de deudas del Programa Federal de Desendeudamiento de las Provincias Argentinas. A Córdoba se la excluyó, como a otras seis jurisdicciones, de los beneficios del plan. Entre otras razones, porque para poder adherir, la Nación le exige desistir de los pleitos que tiene entablados contra el gobierno federal ante la Corte Suprema. En consecuencia, a nuestra provincia se le continúan practicando descuentos mensuales en la coparticipación (aproximadamente 60 millones de pesos) por este rubro. Esa situación produjo también otro efecto: Córdoba, a diferencia del resto de las provincias, no recibió suma alguna por Aportes del Tesoro Nacional (ATN).

Así las cosas, en noviembre de 2014, la Provincia acudió otra vez a la Corte Suprema de Justicia de la Nación como mecanismo institucional para dirimir controversias<sup>13</sup>. El argumento invocado, jurídico pero a la vez

---

<sup>11</sup> Ver informe sobre Córdoba, *Cuaderno de Federalismo* N° XXVII (2013), cit. en nota 1.

<sup>12</sup> Se autorizó el endeudamiento de la Provincia con la Corporación Andina de Fomento para financiar el acueducto de Los Molinos, una obra presupuestada en 446 millones de pesos; el financiamiento de la central eléctrica Pilar; y la compensación de créditos y deudas por provisión de energía eléctrica, a través de Cammesa.

<sup>13</sup> En agosto de 2013, la Legislatura cordobesa sancionó una ley que daba por concluido el Pacto Fiscal de 1992, el cual habilitaba a la Nación a retener el 15% de la coparticipación de las provincias para sostener el sistema de jubilaciones, cuando estaba en vigencia el sistema de A.F.J.P. Córdoba promovió entonces demanda ante la Corte Suprema contra el gobierno nacional y contra el Banco Nación en reclamo de 3.374 millones de pesos, suma que se estima corresponde a ese porcentaje de coparticipación retenido -por este concepto- por las autoridades federales en el período 2012 y los primeros seis meses de 2013. A su vez, desde 2012 está en trámite ante el Alto Tribunal

político, es que Córdoba debe recibir el mismo tratamiento que otras provincias, que han podido acceder al Programa federal de desendeudamiento y a sus sucesivas prórrogas. Y por tanto, también a otros beneficios y asistencias del gobierno nacional, como los ATN. En concreto, el planteo judicial promueve la declaración de inconstitucionalidad de la cláusula de ese programa federal (el inciso F del artículo 5) que excluye a las provincias que tengan reclamos judiciales contra la Nación. Además se solicitó una medida cautelar, consistente en ordenarle al gobierno nacional que se abstenga, por un año, de retenerle a Córdoba fondos de coparticipación.

Según el gobierno provincial, la deuda que Córdoba reclama a la Nación a septiembre de 2014 era de 9.935 millones de pesos, sin contar intereses<sup>14</sup>. El monto equivale aproximadamente al 15% del presupuesto provincial 2015, y según la misma fuente, con esos fondos podrían construirse 695 kilómetros de autopista (“tres Córdoba-Río Cuarto”), 24 mil viviendas o 465 escuelas.

Al igual que años anteriores entonces, en vez de un federalismo de concertación, Córdoba padece la continua asignación arbitraria de recursos fiscales -o mejor dicho, la falta de envío de remesas que le corresponden-, entre otros motivos por el reiterado incumplimiento del régimen constitucional de coparticipación. Por eso, aspectos concretos como el financiamiento del sistema previsional o la realización de indispensables obras de infraestructura (energética, vial, etcétera) continúan a la deriva, y sin resultado tampoco en los tribunales, por falta aún de pronunciamientos sobre los varios procesos en trámite.

---

el planteo previo de la Provincia contra Anses, por el financiamiento de la Caja de Jubilaciones provincial (que estrictamente, se remonta a 2009). Ver *Cuadernos XXIII* y siguientes, citados en nota 1.

<sup>14</sup> De acuerdo con este detalle: 1.040 millones a la Caja; 7.474 millones por el descuento “ilegal” del 15% de coparticipación correspondiente a 2012, 2013 y diez meses de 2014; 454 millones por obras viales pagadas por la Provincia pero que debe afrontar la Nación; 199 millones por viviendas también pagadas por Córdoba pero a cargo del gobierno nacional; 17 millones por mantenimiento de presos federales, y 751 millones de pesos correspondientes a ATN.



• **CORRIENTES**, por *Oscar Ernesto Dotti*

El año comenzó con el gobernador Ricardo Colombi reelecto, recordemos que Corrientes por las intervenciones federales no vota a gobernador en las presidenciales como las demás provincias. Antes de retirarse para el descanso de las vacaciones de verano bajó línea a sus socios de Encuentro por Corrientes por el fastidio de algunos aliados tras la distribución ministerial a través del nuevo organigrama de gobierno.

“Siempre se habla, todo tiene que ver con el caudal electoral de cada uno, nadie se puede quejar porque se hizo una buena distribución, hay que ser realista” les dijo el mandatario para enviar un mensaje directo a aquellos dirigentes de las fuerzas integrantes de ECO que antes de las elecciones se acercaron con una tracción de votos que lejos estuvo de la realidad y que luego exigieron directa e indirectamente siales en la gestión que se extenderá hasta 2017. “Que tengan un buen año, que el deporte, la cultura, la salud, y la convivencia en sociedad sea tranquila, que el correntino siga creciendo, que no baje los brazos, y un próspero 2014”, cerró el Gobernador.

La cantidad de votos que algunas fuerzas de la alianza gobernante consiguieron reflejaron sorpresas hasta a los mismos titulares partidarios. Algunos se quedaron con bancas del Concejo capitalino (en el Interior ocurrió lo mismo) y otros hasta con la posibilidad de integrar una de las Cámaras de la Legislatura (Corrientes mantiene Senado y Diputados) con un caudal electoral bajo. Sin embargo, tomaron aire y se propusieron pugnar por ministerios y demás reparticiones gubernamentales. Por ello, Colombi consideró ubicado refrescarles la memoria antes de que finalice el año y comenzar uno nuevo en armonía y con ganas de trabajar para mejorar.

No es un dato menor que se duplicaron la cantidad de ministerios y se triplicaron las subsecretarías, se salió raudamente a alquilar costosos inmuebles del centro para albergar la nueva conformación de un “estado moderno, ágil y otras cosas mas” que habitualmente se usan para justificar el “gasto político”.

Por eso, aunque se pueda evaluar como necesaria una nueva discusión para la instrumentación del reparto de los cargos públicos en el ejecutivo, podría considerarse inválida la opinión de discriminación o desigualdad.

Con nuevos recursos en las arcas provinciales un veraneante Ricardo Colombi confirmaba aumento de salarios a los efectivos policiales para que no se repitan los desastres del año anterior que comenzó en el chaco pero que después tuvo escala nacional. Mientras tanto, la fluidez monetaria que tiene el sistema coparticipable en beneficio de Corrientes, se hacia notoria y firme.

A eso hay que sumar la decisión nacional de prorrogar los pasivos provinciales, que suma otro ítem para consolidar los fondos financieros de la Provincia de acuerdo a los requerimientos que se vienen.

El intendente capitalino, Fabián Ríos, se quejaba de que la refinanciación de los pasivos provinciales por parte de nación no tenían su contra parte con los municipios de extracción justicialista a los que se les descontaban los recursos desde la tesorería provincial.

El titular del Departamento Ejecutivo municipal agregaba “si el acreedor, que en este caso es el Gobierno Nacional, establece un período de gracia, no existe razón para que el intermediario (Provincia) esté reteniendo los fondos. Esos fondos son deudas, en términos reales, de la Municipalidad con el Estado nacional, no de la Municipalidad con la Provincia, ella sólo actúa como agente de retención”.

Ríos se despachó contra los descuentos calificándolos de “compulsivos” contra la gestión capitalina, mellando así el accionar municipal y por ello el jefe comunal consideró oportuno retomar el reclamo por un trato institucional de regularización de pasivos que no perjudique el trabajo del Municipio.

“No hay voluntad de solucionar una relación conflictiva que ya lleva una década y media”, consideró Ríos, haciendo hincapié en el trato en el que prevalecen las diferencias político partidarias por sobre los intereses institucionales.

Sobre el avance de la conciliación de deudas con la Provincia, el Intendente recordaba que se realizó un “pedido formal a la Jefatura de Gabinete de la Nación para que se tenga en cuenta el tema de los descuentos que se practicaron contra el Municipio”. Y se encargaba de anticipar cierta intención del Estado central de alcanzar un nuevo proceso de negociación con las administraciones provinciales en el marco de la refinanciación de pasivos.

“Cuando se puede medir la voluntad de las partes se sabe lo que se puede hacer”, decía, apuntando contra el Gobierno provincial. De esta

manera llamaba a “tener la cuota de sensatez para comprender que las malas relaciones entre los gobiernos ya llevan una década y media y hay que empezar una nueva etapa”.

“Es obvio que no hay voluntad de mejorar la relación”, sostenía con firmeza tras meses de tratativas estancadas de sus funcionarios con autoridades de la Provincia que se habían presentado como auspiciosas, pero que en el corto plazo no arrojaron resultados. “Seguimos como en el primer día después de la vuelta de las vacaciones de Colombi, cuando se ordenaron las retenciones”.

Ríos repasaba: “Ricardo Colombi se lo hizo a Nora Nazar (cuando era intendente) y le fue bien; después a Camau Espínola, y entiende que le fue de la misma forma, entonces lo seguirá haciendo”.

Tras rememorar las relaciones entre Capital y Provincia de los últimos 15 años, reflexionaba: “Lo lamentable es que no mide que se lleva puesta a la gente”.

Con la finalización del festival del chamamé y los corsos oficiales provoca todos los años que la agenda se traslade a la educación. Las definiciones salariales se dan en la provincia luego de que la Nación defina el marco de incrementos en las paritarias.

La cuestión del salario era central, frente a la escalada inflacionaria, que afecta el poder adquisitivo, menguado (en el año) por un incremento de precios que se noto muy superior al incremento salarial.

La incorporación del jefe de Amet (gremio docente) como vice de Colombi fue una jugada que le dio muchos frutos a la hora de desactivar reclamos. La masa salarial docente lleva casi el 70% de los recursos destinados a salarios en la provincia.

En otro orden de cosas, uno de los males recurrentes del verano, es la escasez del servicio de energía eléctrica que afecta a toda la provincia con un sistema de distribución vetusto con calores tremendos y con la represa de Yaciretá en su costa.

Los colapsos del sistema tienen siempre la misma “musiquita” un pase de facturas entre la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico (Cammesa), de jurisdicción nacional y la Dirección Provincial de la Energía de Corrientes (Dpec).

En el caso de Corrientes, en condiciones de muy altas temperaturas y consumo creciente, este colapso implica la salida de servicio de la Estación Transformadora Costanera en su totalidad (100 por ciento),

afectando a todo el microcentro y zonas de influencia de la Capital, más la Estación Transformadora Santa Catalina, también los Centros de Distribución de la zona metropolitana (Paso de la Patria, San Cosme, Iratí), en el ámbito de la Dpec.

Las pérdidas en el área de turismo son incalculables sobre todo los brasileros y paraguayos que vienen a escuchar chamamé, ver carnaval, visitar la Basílica de Iratí y pescar dorados, surubíes y pacúes.

El año legislativo comenzó con un record, poco más de 30 minutos le ocupó al Gobernador dirigirse a los legisladores (siempre los Colombi hablaron poco, pero esta vez fue para el Guinness). De los 45 que integran las dos cámaras sólo faltaron dos. Colombi abarcó en forma “concisa” cada uno de los puntales de gobierno que delinearon para los próximos cuatro años. La transformación provincial; la cercanía a la población de sus funcionarios, la búsqueda de la equidad, de la sustentabilidad, la innovación y la protección de la democracia fueron algunos de los ítems repasados.

No dejó escapar la oportunidad de mencionar y explicar su eslogan. “Vamos para adelante”. Lo eligieron “Porque sabemos lo que tenemos que hacer”. Tampoco olvidó mencionar la prioridad a la previsibilidad a la hora de definir los pasos a seguir en materia financiera.

Las repercusiones fueron mas largas que el discurso, el ex gobernador de Corrientes, Raúl Rolando Romero Feris volvió a cuestionar la gestión provincial. “No somos parte de éste Gobierno, podemos criticar con autoridad”.

“Nosotros hicimos mucho más en cuatro años que él”, expresó el ex hombre fuerte de Corrientes, de manera de marcar la cancha revelando que el Partido Nuevo (PaNu) está decidido a ir instalándose como una tercera opción para 2017.

“Si bien votamos para que este gobierno radical esté instalado, no participamos en él, por lo que no nos une más que un compromiso electoral, pero no de gestión, y como tal somos críticos y con la libertad de hacerlo”.

Criticó el discurso del mandatario provincial sin miramiento. “Es lamentable que no haya una sola línea de obras hechas o por hacer. En mi gestión detallábamos obra por obra, inversión por inversión de lo hecho y por hacer”, comparó y repasó además las 25 mil casas que se construyeron en su época, a diferencia de lo obtenido en materia habitacional durante estas gestiones radicales.

También se hizo tiempo para la cuestión energética. “Esto comenzó con Mestre, que vienen prometiendo las redes desde Yaciretá. En menos de dos años logramos la bajada de Paso de la Patria, la conexión de Rincón de Santa María para que se extiendan las líneas hacia la Costa del Uruguay, y ya avanzábamos hacia la Estación de Mercedes, cosa que aún hoy están tratando de terminar”.

El senador Rubén Bassi (PJ Goya) fue más tajante respecto a las palabras de Colombi en la Asamblea. “Fue un discurso vacío, con muchas falencias, la inseguridad, cuestiones que hacen a la salud pública y la cuestión energética, no fueron tratados a fondo”.

El senador Mario Bofill (PJ Capital-chamamecero) hizo alusión a las últimas palabras del Gobernador. Señaló que las cosas que hay que hacer, “muchas veces no tienen el mismo camino del chamamé”. Es que el mandatario provincial, al finalizar su alocución, señaló que como dice el chamamé “para salvarse hay que juntarse y arremangarse, porque esta Provincia, se lo merece”.

Para el diputado Ángel Rodríguez (PJ Capital) no aludió al tema de la educación, “cuando en nuestra provincia hay 700 escuelas, y los docentes están en permanentes reclamos el discurso tiene mucho de ficción”, remarcó el legislador de la línea Crecer Con Todos.

Corrientes no tiene bonos, no tiene letras, no tiene títulos, no tiene dólares linked, entonces esa fortaleza es muy importante en estos momentos; teniendo en cuenta lo que ha pasado con provincias que iban a salir al mercado a endeudarse a través de la emisión de títulos,

Sin embargo el gobierno nacional a los pocos días anunció una nueva refinanciación de las deudas provinciales. A su vez el denominado fondo sojero duplicó la recaudación en junio.

Retornando a lo financiero, el justicialismo, se manifestó en contra de que se haya prorrogado el presupuesto del ejercicio anterior, este sistema agrava la independencia de los otros poderes.

El Presupuesto presentado, al no ser aprobado, y como consecuencia de la inflación, las asignaciones dependerían de la voluntad del Ejecutivo.

En los hechos esto quita independencia a los otros poderes porque dependen económicamente del ejecutivo.

Colombi dejó en claro que “la meta es llegar a la finalización del mandato en 2017 sin deuda con la Nación”.

Se mostró convencido de concretar el desafío planteado y aseveró: “Estamos a un paso de lograr una conciliación que va a ser histórica para Corrientes con lo cual quedaríamos con deuda cero”.

Para terminar con el detalle de gestión, si bien el Gobernador siempre hizo hincapié en la conciencia de austeridad marcada en la forma de gobernar quedo en claro que había que ser cautos en la administración de los recursos públicos, teniendo en cuenta la cuestión económica y financiera y la duplicación de ministerios y otras áreas del estado se tomaron medidas de ajuste en el ejecutado para tener un final de año en buenas condiciones.

En lo estrictamente político, Corrientes es la única gobernación radical, algunos recuerdan que en el pasado fue la única gobernación en manos de los históricos partidos conservadores de la Argentina, a saber, autonomistas y liberales, hoy desaparecidos de los ejecutivos y divididos en innumerables pedazos pugnan por cargos legislativos en las listas de la UCR y el PJ.

Los mas jugados analistas sostienen que la historia podría replicarse ya que la UCR no consigue consolidar candidatos nacionales acompañando a los candidatos del “PJ residual”, llámese Lavagna antes, ahora Massa (jefe de gabinete K) Macri (el se manifiesta peronista), Lousteau (ministro del PJ) Ocaña (ex Carrió y ex PAMI de Kirchner).

En ese sentido el Senador nacional por Mendoza apareció por Corrientes para sostener el armado de una alianza. Sanz intentó soslayar los enredos novelísticos que se sucedían en la cúpula de socios integrada por Lilita Carrió, Pino Solanas, Hermes Binner, etcétera.

Sin embargo, a la hora de consultársele sobre si esta realidad no perjudicará a la UCR nacional, teniendo sobre sus hombros aquella foto de Gerardo Morales y Sergio Massa, el titular del radicalismo nacional se mostró seguro y remarcó que “Unen es como ECO”, aunque reparó en que “la alianza que gobierna Corrientes está ordenada y tiene un líder claro que es la Unión Cívica Radical”. De esta manera reconoció que la cantidad de fuerzas que componen Unión Encuentro (UCR, el FAP, la Coalición Cívica y Proyecto Sur) algunas veces puede provocar chispazos, y sostuvo que “recién después de las Paso se tendrá definido el liderazgo a las que todas las fuerzas aliadas deberán responder”.

Cuando fue consultado respecto a un acuerdo electoral con el PRO. “No lo sé, como Unen estamos consolidándonos, más adelante puede

ser”, deslizó en esa oportunidad para dejar la puerta abierta a un tándem del que muchos hablaban y que ya había tenido su primera victoria en Marcos Juárez, Córdoba.

Allí, el referente cordobés del radicalismo, Oscar Aguad cerró filas con Mauricio Macri y permitió una primera muestra de lo que podría llegar a denominarse Radical-PRO. A la vez que se proyectaba un supuesto logro de la Gobernación al llevar quince puntos de ventaja al candidato peronista algo muy prematuro de analizar en ese momento.

- **ENTRE RÍOS**, por Jorge M. D'Agostino y Martín J. Acevedo Miño

## **Federalismo y endeudamiento**

Si tuviéramos que hacer mérito de las cuestiones relevantes para el federalismo en la Provincia de Entre Ríos, es dable remarcar en primer lugar que el escenario político entrerriano continúa invariable, en cuanto a mayorías legislativas, desde hace aproximadamente una década, y dicho contexto impacta necesariamente en cualquier esquema de descentralización del poder, teniendo en cuenta lo que ha sido la relación del gobierno provincial con el gobierno federal y con sus municipios. Recién en 2015 se renuevan todos los cargos electivos provinciales y municipales en esta Provincia, por lo que recién allí podría advertirse alguna variación en la situación descripta.

En ese marco resultan inimaginables escenarios como el que se suscitó con la demanda de la Provincia de Córdoba contra al Estado Nacional por la retención del 15% de la coparticipación federal de impuestos, o la que en similares términos planteó la Provincia de Santa Fe. Por el contrario, el endeudamiento provincial entrerriano crece a paso firme y sostenido. Con una fuerte emisión de deuda en dólares, que antes de fin de 2013 se había visto reforzada con la segunda serie de los *Títulos de la Deuda Pública ER 2013*, por el que se habían colocado US\$ 89 millones, Entre Ríos es una de las jurisdicciones más endeudadas del país. En sintonía con la política de acuerdos establecida por el gobierno nacional, en 2014 fue particularmente escandaloso el sigilo con el que el Estado Provincial gestionó el proyecto de ley de acueductos por el que se autorizaba al Poder Ejecutivo a celebrar un contrato de obra pública con China

State Construction Engineering Corporation LTD, para la construcción de dos costosísimos acueductos en el noreste entrerriano. La autorización conllevaba la de endeudar a la provincia en unos 430 millones de dólares para la obra en los distritos del norte provincial. El texto, que fue rechazado por toda la oposición, representada por radicales y socialistas, y por los supuestos beneficiarios de la obra, pasó luego del breve trámite senatorial (donde el oficialismo tiene unanimidad) a la Cámara de Diputados, donde el Gobernador logró igualmente su aprobación. La denominada “Multisectorial en Defensa del Patrimonio de los Entrerrianos” decidió judicializar la cuestión y demandar la inconstitucionalidad de la ley 10.352, que habilita la construcción de los acueductos con financiamiento de capitales chinos.

Queda claro que el funcionamiento del esquema federal de control constitucional no se ha cumplido tampoco en este aspecto, ya que, si bien para la Nación los requisitos son diferentes respecto a la adjudicación directa mediando contrato internacional, no así en Entre Ríos, donde la Constitución es contundente al expresar en el art. 80: *“Toda enajenación de los bienes del fisco o del municipio, compras y demás contratos susceptibles de licitación se harán en esta forma y de un modo público, bajo pena de nulidad y sin perjuicio de las responsabilidades emergentes.”* Lo que no ocurrió en el caso de los acueductos chinos, gestión que se ha sometido a la discrecionalidad del poder federal, y se ha despreciado la norma de control de concesiones, que fulmina de nulidad su afrenta.

No cabe duda que se ha desarrollado un federalismo al revés. Cuando se le tiene que reclamar la coparticipación federal de impuestos en cumplimiento del federalismo fiscal, no se lo hace, y cuando no se debe cumplir una ley nacional por su tensión con la Constitución de la Provincia, se le aplica sin más, violándose la autonomía provincial.

### **La postergada autonomía municipal**

El mismo partido que cuenta con mayorías legislativas en el gobierno provincial, es el que ostenta el gobierno de la mayoría de los municipios. Así, a pesar de los esfuerzos teóricos de los convencionales constituyentes, los ruegos de los actores del federalismo entrerriano no han dado resultado.



No hay ninguna ciudad habilitada que haya ejercido su derecho a dictar su Carta Orgánica. La más avanzada fue Guaaleguaychú, que llegó a una tenue convocatoria, que luego dejó de lado con nimias excusas, en un claro seguimiento de la decisión provincial de no activar la cuestión. Ninguna de las más de 50 ciudades con más de 10.000 habitantes, se han dedicado a debatir siquiera la conveniencia o no del ejercicio pleno de su autonomía institucional.

Lo mismo ha ocurrido, con los pequeños poblados, denominados aquí “Comunas” (anteriormente Juntas de Gobierno), que carecen de calidad descentralizada, y a pesar que la Constitución determina lo contrario, aún siguen siendo órganos autárquicos dependientes del Poder Ejecutivo, simplemente por una cuestión de control estratégico, declamando federalismo, pero no practicándolo desde su base. Corresponde puntualizar que existe un proyecto de ley, con media sanción del Senado Provincial que reglamenta la Comunas, con trámite parlamentario en Diputados.

El objetable diseño constitucional de la autonomía para los municipios entrerrianos en el que no se comprendió a la plena autonomía como plataforma de despegue de la generación de riqueza institucional, cultural, social, comunitaria, espiritual y a veces, hasta de crecimiento económico, aún no ha sido puesto en marcha.

Aceptamos la existencia de modalidades autonómicas para los municipios y de hecho, las complejidades que estos muestran justifica que la Constitución Provincial determine su “alcance y contenido” en los términos del art. 123, pero objetamos admitir la creación de un municipio que no pueda cumplir con su autonomía. Nuestra constitución prohíbe que esto se realice, no sólo a los municipios de menos de 10000 habitantes que les quita su facultad constituyente, sino a todos los municipios entrerrianos, en virtud de la profundidad de la intervención reglamentaria del constituyente en la autonomía política con un avance excesivo en la determinación del sistema electoral municipal, por ejemplo.

Está claro que el federalismo entrerriano en este aspecto, está herido, porque el diseño constitucional local viola en grado extremo el artículo 123 de la Constitución Nacional, por incumplir puntualmente el otorgamiento de la autonomía institucional a “todos los municipios”. En el mismo acto que otorga la autonomía institucional la quita para poblaciones menores a 10.000 habitantes, y sin ninguna medida dinamizante, no hay ciudad en la Provincia que haya dictado su carta orgánica, porque los métodos de ejercicio del poder unitario en los hechos lo prohíben.

El paso inicial para convocar a la convención municipal, está a cargo del Concejo Deliberante, que debe hacerlo a través de una ordenanza. No se han mencionado mayorías especiales, con lo que rige el dispositivo de quórum y mitad mas uno de los miembros del Concejo, de manera que, como se alcanza a observar, los oficialismos actuales son poco proclives de abrazar mayor institucionalidad, no sólo de cada municipio, sino de la creación de regiones municipales, las que hemos desde la academia promovido especialmente.

Es un acierto que la elección de convencionales municipales no deba coincidir con otros actos eleccionarios, a fin de que los vecinos puedan discutir lo poco que les queda para discutir, sin influencias de programas provinciales o municipales. Por ello esta instancia de elección quedará postergada, y cualquier novedad en este punto podrá esperarse recién en 2016.

• **JUJUY**, *por Luis Federico Canedi*

### **El Fondo Especial del Tabaco (FET) y su distribución en la Provincia**

Jujuy es una de las provincias productoras de tabaco más importante del país. Los importes que regularmente ingresan, con motivo de la producción tabacalera (Fondo Especial del Tabaco), resultan significativos y benefician, de manera directa, al sector y, de manera indirecta, a toda la Provincia.

Desde algún tiempo a la fecha, el sector tabacalero se encuentra seriamente comprometido producto de varios factores ajenos a la producción local. Entre ellos, podemos mencionar la demanda internacional del tabaco, exceso de producción internacional, el ingreso de nuevos actores como china e India cuyo costo de mano de obra es substancialmente inferior al nuestro, entre otros motivos.

El objetivo del presente informe es señalar el estado de sumisión al gobierno Nacional que tenemos en Jujuy toda vez que hay que contar siempre con la conformidad Nacional para disponer de los recursos provinciales que provienen del Fondo Especial del Tabaco.

*a. Encuadre legal*

El Fondo Especial del Tabaco ha sido creado por la ley 19.800 y se nutre con: 1) El siete por ciento (7 %) del precio total de venta al público de cada paquete de cigarrillos; 2) El remanente de la Cuenta Especial N° 887, Fondo Especial del Tabaco; 3) Los intereses, multas y otros ingresos que resultaren de la administración del Fondo, y 4) Las donaciones, legados y contribuciones que se le hicieren (ver art. 23).

De los recursos que ingresan al fondo, la autoridad de aplicación retiene el veinte por ciento (% 20) con la finalidad de atender los déficit de la recaudación del Fondo y otras finalidades y un pequeño porcentaje (% 3) para investigación (Ver art. 27). El resto, es decir el ochenta por ciento restantes (% 80), pertenece a las provincias productoras de tabaco pero se distribuye entre estas de conformidad con lo que dispone la norma (Ver art. 28/29).

La distribución del fondo que haga la Autoridad de Aplicación (Nacional) debe observar el siguiente orden de prioridades determinado por el artículo 29 de la norma: “... *a) Pagar a los productores el importe establecido en el inciso b) del artículo 12. b) Colaborar en el mejoramiento de técnicas de producción, a través de organismos de investigación nacional y provinciales. c) Apoyar la formación de existencias adecuadas de tabaco que permitan asegurar un abastecimiento estable a la industria y a la exportación. d) Propiciar sistemas de producción y comercialización cooperativa entre los productores tabacaleros. e) Concurrir al ordenamiento de la producción y de la comercialización del tabaco. f) Promover la conversión, complementación y diversificación agraria en las zonas tabacaleras. g) Atender los gastos que origine el funcionamiento de la COMISIÓN NACIONAL ASESORA PERMANENTE DEL TABACO y de los Organismos Provinciales de aplicación....”.*

La Autoridad de Aplicación, por su parte, se encuentra facultada para celebrar convenios con las provincias productoras de Tabaco (Art. 29) a los fines de establecer el destino de los fondos teniendo presente siempre el orden de prioridades establecido.

En el caso de Jujuy, la Provincia ha celebrado con la Autoridad de Aplicación el Convenio N° 3/94 que en prieta síntesis, y en lo que aquí importa, establece que:

- La Autoridad de Aplicación solicitará la realización de la parte proporcional de los depósitos que les correspondan a la Provincia (art. 1°).
- Se faculta a la Autoridad de Aplicación a solicitar los fondos previstos en el art. 27, inc. a de la ley para “... *compensar déficit provinciales de recaudación del Fondo Especial del Tabaco y para atender los problemas críticos económicos y sociales de las áreas tabacaleras que se caracterizan por régimen jurídico de tenencia de la tierra con predominio del minifundio y, fundamentalmente, de minifundio combinado con el sistema de aparcería...*” (art. 2°).
- La suma que le corresponda al productor (art. 12, inc. b de la ley 19.800) será transferida de *manera automática por la Secretaría*, teniendo en cuenta la información que envíe la Provincia. (Art. 4°).
- Según los arts. 9° y 10 del Convenio, la Provincia puede efectuar presentaciones a la autoridad de Aplicación solicitando el envío de fondos previstos en el art. 27, inc. a) de la ley 19.800 debiendo ser aprobada la afectación de tales recursos por la Secretaría y destinarse a cumplir con las prioridades previstas por el inc. b) a g) del art. 29 de la ley 19.800.
- A los efectos práctico, la Secretaría ha sancionado dos (2) resoluciones tendientes a reglamentar la forma de hacer efectivos los fondos que se otorgan por esta norma: La Resolución 597/06 y la resolución N° 1162/13.

La primera de ellas, aprueba “...*el MARCO LÓGICO y la modalidad de PROGRAMA OPERATIVO ANUAL, como metodología a utilizar para la presentación de proyectos ante el PROGRAMA DE RECONVERSION DE AREAS TABACALERAS...*” (art. 1°).

La segunda, aprueba “...*el Manual Operativo del Programa de Reconversión de Áreas Tabacaleras...*” (art. 1°).

- La Secretaría puede proponer a la Provincia programas de interés provincial, que podrán ser financiados con los recursos previstos en el art. 27, inc. a) de la ley 19800. (Art. 12).
- Por su parte, el Poder Ejecutivo Nacional ha sancionado el decreto reglamentario 3478/75 que reglamenta la manera de aplicación de la Norma.

- En otro orden, Argentina ha celebrado un convenio con la Organización Mundial de Comercio por medio del cual se compromete a reducir “...*la ayuda interna de cada Miembro consignados en la Parte IV de su Lista se aplicarán a la totalidad de sus medidas de ayuda interna en favor de los productores agrícolas...*”. (art. 6° de la IV parte del Acuerdo Agrícola, ratificado por la ley 24.425).

Según lo informado por el Ministerio de Economía de la Nación, el “*Precio pagado por el Estado a través del FET; el mismo comprende un sobreprecio (aporte variable en función de los tipos de tabacos, el cual no puede superar el 40% del precio total percibido por el productor) y un adicional de emergencia (que no puede ser mayor al 50% del sobreprecio y que se destina a paliar los problemas económicos y sociales que provoca el régimen de tenencia de la tierra) en algunas regiones productoras...*”. (<http://www.mecon.gov.ar/inforegio/tabaco/4.htm>).

- Según la normativa aludida, (19800) es la Provincia quien tiene a su cargo la distribución de los fondos. En el caso de Jujuy, ésta ha cedido la Administración de los recursos que recibe del Fondo Especial del Tabaco a la Cámara de Tabacaleros de Jujuy (art. 3 de la ley 5056).

### *b. El problema*

Definida la normativa que regula la creación, administración y distribución del Fondo Especial del Tabaco, propongo analizar el sector tabacalero en Jujuy y la grave situación de sumisión de la Provincia a la autoridad Nacional, en contra de cualquier idea de federalismo que podamos imaginarnos.

La composición social del sector tabacalero en Jujuy se asienta sobre la base de que la mayor parte de la Producción se concentra en un pequeño número de productores o, dicho de otro modo, existe un gran número de productores que aportan un pequeño porcentaje de la producción.

Las circunstancias mencionadas en el encabezado, ha generado en la mayoría de productores (sobre todo los pequeños) serios problemas financieros, caracterizados por la necesidad de afrontar deudas a corto y

mediano plazo sin la posibilidad de hacerlo. Sobre todo porque estos pequeños productores entregan casi toda su producción en Cooperativas, cuyo acto cooperativo se caracteriza por ser intermediarios entre la oferta y la demanda, cobrando una comisión sobre la venta del tabaco una vez que éste se ha vendido, mientras tanto la Cooperativa se constituye como depositario y el productor no recibe el producido de la venta hasta que ésta no se ha efectuado.

Muchos de los pequeños productores carecen de garantías que le permitan el acceso a líneas de créditos convenientes y se ven obligados a tomar créditos usurarios, muchas veces sabiendo de ante mano que no podrán afrontarlos.

Frente a esta realidad, existe un gran número de pequeños productores que no estarían en condiciones de seguir produciendo tabaco en las próximas campañas y pasarían a ser, en el mejor de los casos, desocupados.

Tal circunstancia, no sólo acarrearía el aumento de la desocupación sino también la merma en la cantidad de hectáreas de tabaco producidas, con la consiguiente reducción de los recursos que provienen del Fondo Especial del Tabaco ya que la cantidad de hectáreas producidas influye en el importe que se recibe del FET.

Toda esta situación podría ser superada sencillamente a través de una ayuda extraordinaria que permita generar líneas de créditos, a tasas subsidiadas, que permitan sanear las deudas de los productores, o para las Cooperativas para poder adquirir el Tabaco de los productores y darle a éstos liquidez.

Los pequeños productores carecen de garantías suficientes para poder acceder a créditos convenientes, incluso aunque afecten lo que reciben del FET. Los únicos recursos con que podrían contar es con el producido de la venta de su producción pero, en la medida que las Cooperativas no puedan colocar su tabaco, no cuentan con recursos suficientes para garantizar sus obligaciones y pagar sus deudas.

Para paliar esta situación, podría la Provincia afectar, a favor de entidades bancarias, el dinero proveniente del FET a fin de obtener líneas de créditos, con tasas extraordinarias, destinadas al sector. De esta manera, sin comprometer el presupuesto provincial, se podría conseguir mayores recursos para financiar a tasas razonables deudas de los productores.

Ello es jurídicamente posible toda vez que, conforme a las previsiones del art. 12 de la ley 19.800 y art. 19 del decreto 3478/75, los recursos del

FET tiene como destinatarios a todos los productores tabacaleros existentes en la Provincia y la alternativa propuesta tiene a éstos como beneficiarios.

Por ello, podría afectarse los recursos previstos por el art. 27, inc. a) y 28 de la ley 19.800 ya que, conforme lo señaláramos *ut supra*, la causal se encontraría comprendida en las prioridades prevista en el art. 29 de la ley.

Para ello, la Provincia debería elevar un proyecto de Plan Operativo Anual (POA) a la Autoridad de Aplicación, a través de la Unidad de Coordinación Provincial, y una vez aprobado por la Autoridad Nacional, ser ejecutado según las condiciones proyectadas.

En este sentido, podemos señalar que existen antecedentes tales como el Programa de Cobertura de Riesgos Climáticos y Otros, Sub-Programa de Asistencia de los Productores de la Provincia de Jujuy para el Pago de Seguros Agrícolas y el POA aprobado por Resolución 56/2015, entre otros.

### *c. Conclusión*

La posibilidad de que la provincia de Jujuy afecte en garantía, a favor de entidades bancarias, los recursos que recibe del Fondo Especial del Tabaco es posible y surge de la normativa analizada.

Si la Provincia está facultada a efectuar imposiciones (depósitos a plazo fijos) operación que implica indisponibilidad temporaria de los recursos del FET (ver art. 14 del Convenio N° 3/94), no existe óbice para afectar los fondos en garantía, siempre que tenga la autorización de la Secretaría de Agricultura de la Nación (Autoridad de Aplicación).

Sobre el particular, resulta contrario a la idea de federalismo que siendo el Fondo Especial del Tabaco un recurso de la Provincia, y en el caso, ésta garante del destino del fondo, sea una autoridad nacional quien deba autorizar cualquier programa que tienda a salvar un sector tan importante para la economía local, como es el tabacalero.

La situación resulta aún más agravante, cuando fue la Nación, a través de un convenio con la OMC, quien ha restringido la ayuda directa que antes llegaba al productor, aumentando los fondos de que dispone el Estado Nacional para distribuir según su criterio.

Por ello, sería de esperar que se modifique esta situación y si las provincias productoras de tabaco son quienes tienen que garantizar que el Fondo Especial del Tabaco llegue a los productores, puedan éstas afectar

en garantía dichos fondos, sin necesidad de contar con la conformidad del Estado Nacional.

• **LA PAMPA**, por *Gustavo Arballo*

**Contexto político-institucional.** El actual gobernador de La Pampa, Oscar Mario Jorge (Partido Justicialista), fue reelecto en 2011 y su mandato culmina en 2015. La Constitución Provincial permite una única reelección consecutiva de gobernador y vicegobernador, siguiendo el sistema hoy predominante en la organización del Poder Ejecutivo en el derecho comparado federal.

Al no haber renovaciones “de medio término”, en el Poder Legislativo (unicameral) se mantiene la conformación resultante de las elecciones 2011 que -luego de algunas deserciones y desplazamientos de bloques minoritarios- ha derivado en la constitución de *cinco* espacios políticos: el Partido Justicialista con 16 escaños; el FREPAM -una alianza a nivel local de la Unión Cívica Radical y el Partido Socialista- con 10 diputados, y tres bloques menores: “Pueblo Nuevo” con dos diputados, “PRO La Pampa” y “Comunidad Organizada”, con un diputado cada una.

**Poder Legislativo.** En 2014 la Legislatura pampeana sancionó 67 leyes provinciales, nueve más que las sancionadas en 2013. El número está en línea con el promedio histórico registrado para el período 2003-2013. No se registran leyes orgánicas de importancia, predominando adhesión a leyes nacionales, reformas puntuales y aprobación de Convenios suscriptos por el Poder Ejecutivo.

Debe hacerse notar que más allá de que el bloque mayoritario no tiene sub-bloques o escisiones formales, la mayoría de los diputados que lo conforman no están sistemáticamente alineados a las posiciones y proyectos del Poder Ejecutivo Provincial, lo que deriva, en situaciones de vetos del gobernador de leyes aprobadas por la Cámara de Diputados (un caso infrecuente, pero no inédito, en legislaturas donde el bloque mayoritario pertenece al mismo partido del titular de la Administración). En concreto, en 2014 hubo tres casos de vetos relacionados con leyes relativas a explotación de hidrocarburos, episodios sintomáticos de discordancias de política legislativa entre el bloque justicialista de la Cámara de Diputados y el Gobernador Jorge.



Estos vetos dieron lugar a una cuestión judicial que presentan puntos de interés de estudio mas allá de la coyuntura. En primer lugar, subrayamos una cuestión de competencia sobre dominio y jurisdicción de política de hidrocarburos: la ley 2803 asignó un área petrolera (“Gobernador Ayala II”) a la empresa provincial Pampetrol Sapem otorgándole sobre ella los permisos de exploración y eventual concesión de explotación, almacenaje y transporte. Ante esa disposición, el Gobernador Jorge fundamenta su veto en que “la sanción por parte del poder Ejecutivo Nacional de la ley 27.007, modificatoria de la ley 17.319, en su artículo 18, incorpora el artículo 91 bis a la Ley Nacional de Hidrocarburos, instituyendo como norma, entre otras cosas las provincias y el Estado nacional, cada uno con relación a la exploración y explotación de los recursos hidrocarburíferos de su dominio, *no establecerán en el futuro nuevas áreas reservadas a favor de entidades o empresas públicas o con participación estatal, cualquiera fuera su forma jurídica*”. En el criterio del gobernador, ello “importa la imposibilidad que el Poder Ejecutivo Provincial otorgue, como se pretende, a la empresa Pampetrol el permiso de exploración y eventual concesión de explotación, almacenaje y transporte” que disponía la ley sancionada por la legislatura. En el fondo, el criterio jurídico explícito del Ejecutivo es el de asumir que “la política nacional de hidrocarburos es de competencia exclusiva del Estado Nacional, a la cual se deben ajustar en su desempeño las autoridades de aplicación provinciales”.

Otro punto interesante, también suscitado a partir de ese mismo veto, se da en relación al cómputo del plazo. El Poder Ejecutivo consideró que para su validez basta hacerlo efectivo dentro del plazo constitucional de diez días hábiles, sin perjuicio de que la notificación y la remisión del Proyecto a la Cámara de Diputados fuera -como en efecto ocurrió- posterior a ese término. Por el contrario, el criterio de la Cámara de Diputados fue el de que si al recibir la notificación ya había transcurrido ese plazo contado desde su sanción, el veto era inválido, de modo que la ley debe entenderse en situación de promulgación de hecho, y no correspondía que se tratara nuevamente el proyecto en vistas a la obtención de una mayoría calificada. Este diferendo de interpretación entre poderes se replica también en el caso de otra ley - sancionada conjuntamente, establecía alícuotas de ingresos brutos a empresas de petróleo y gas- y ha dado lugar a una Acción Declarativa de Certeza promovida por el Poder Ejecutivo por ante el Superior Tribunal de Justicia en orden a esclarecer la situación de vigencia.

**Poder Judicial.** En enero de 2014 presentó su renuncia al cargo el juez del Superior Tribunal de Justicia Tomás Mustapich. El episodio no tiene ningún matiz o causal específica más allá del acogimiento a la jubilación del ministro saliente. El más alto tribunal provincial, que tiene prevista una composición de cinco miembros, se encuentra desde su egreso -efectivizado en agosto de ese año- con una vacante que deberá ser cubierta, sin que hasta ahora el Gobernador de la Provincia haya enviado un pliego a la legislatura.

Consignamos como caso de interés el litigio de la llamada “repatriación” de presos pampeanos. Esta demanda -una suerte de *habeas corpus correctivo colectivo*- fue promovida en 2013 el defensor general Eduardo Aguirre para solicitar que los presos de la Justicia pampeana estuvieran alojados en cárceles del territorio de la provincia, de modo de facilitar el contacto con su familia, con sus abogados y con los jueces que llevan sus causas. Cabe aclarar que La Pampa, como muchas provincias, no tiene Servicio Penitenciario propio, y sus reclusos cumplen su condena -a partir de convenios que se firman *ad hoc* con el Estado Nacional- en dependencias del Servicio Penitenciario Federal.

El pedido había sido originalmente aceptado por el Tribunal de Impugnación Penal, aunque al revisar el fallo -a instancias de sendas presentaciones de de la Fiscalía de Estado de la provincia y del SPF- el Superior Tribunal de Justicia resolvió que el tema no era de su competencia y remitió la causa para su tratamiento al Juzgado Federal de Santa Rosa. Este sería el segundo acto de un conflicto jurisdiccional todavía no saldado, ya que tanto en esa instancia como en la apelación (Cámara de Bahía Blanca) la justicia federal ha venido entendiendo que la competencia era local. El caso actualmente se encuentra a estudio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que deberá deslindar el criterio de intervención en estas situaciones. En el ínterin, la situación fáctica ha ido cambiando y de los 76 presos pampeanos que cumplían condenas en cárceles de otras provincias al iniciarse la demanda originaria sólo quedaban fuera de la provincia a principios de 2015 únicamente ocho reclusos, cuatro de los cuales han manifestado su voluntad de desistir el retorno a la provincia.

De especial interés para la administración de justicia resulta la ley 2699 dedicada al *Régimen de Mediación Integral*, que comenzó a regir el año pasado en las circunscripciones más populosas (Iª y IIª, las que tienen su cabecera en Santa Rosa y General Pico respectivamente), en un esquema que se implementa con mediadores privados y un Centro

Público de Mediación y Resolución Alternativa de Conflictos Judiciales que funciona en la órbita del Poder Judicial Provincial. Para las Circunscripciones IIIª y IVª (Sur y Oeste de la provincia) la ley provincial 2806 sancionada en 2014 prorrogó la entrada en vigencia del sistema de mediación obligatoria hasta el 31 de octubre de 2015.

Durante 2014 el Poder Judicial continuó con su política de formación a través del Centro de Capacitación Judicial, concretando 80 actividades académicas en diversos puntos de la provincia de las que tomaron parte más de 1200 personas entre funcionarios, empleados y abogados de la matrícula, destacándose las capacitaciones y entrenamientos para Mediadores y los cursos sobre el entonces Proyecto (a la postre sancionado) de Reforma y Unificación del Código Civil y Comercial.

Finalmente, cabe señalar que en la previsión de la Ley de Presupuesto para 2015 se incluyó la creación, propuesta por el Superior Tribunal de Justicia, de la Oficina de la Mujer y la Oficina de Violencia Doméstica que estarán funcionando a partir de este año en el Centro Judicial de Santa Rosa, cumpliendo funciones análogas a las que tienen estos organismos que constituyen la réplica a nivel local de las oficinas que han sido creadas en el seno de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

**Consejo de la Magistratura.** En la Provincia de La Pampa la selección de jueces, fiscales y defensores es realizada por el Consejo de la Magistratura, órgano que por disposición constitucional se compone de cuatro miembros: un juez del Superior Tribunal de Justicia que lo preside, sendos representantes del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo -uno por cada rama, implicando que no hay representación de “minorías” legislativas en este cuerpo-, y un representante elegido por el Colegio de Abogados (interviniendo según la circunscripción en que se radica el cargo).

El Consejo de la Magistratura no tiene competencias disciplinarias ni de gobierno o administración del Poder Judicial, limitándose a esta función de selección de funcionarios judiciales.

En el año 2014 el Consejo convocó y concluyó 13 concursos de selección de cargos: diez de ellos culminaron con elevación de ternas o duetos al Poder Ejecutivo Provincial, y tres concursos se declararon desiertos. Sobre un total aproximado de 125 funcionarios judiciales, al comenzar el año 2015 catorce cargos se encontraban en proceso de selección por ante el Consejo, y trece ternas o duetos elevados por este orga-

nismo estaban a consideración del Poder Ejecutivo para su envío a la Legislatura.

En algunos casos estas vacantes son cubiertas con la actuación de funcionarios subrogantes que simultáneamente actúan en su cargo “natural”, o -si esa subrogancia puede redundar en “inconvenientes serios, objetivos y fundados al servicio”- por “sustitutos” que son designados por el Superior Tribunal dentro de una lista de aspirantes que es aprobada por la legislatura provincial. El sistema tiene base legal en la Ley Orgánica del Poder Judicial, y la constitucionalidad de la designación e intervención de los funcionarios sustitutos fue ratificada por la justicia provincial en varios fallos del año 2014.

**El caso del Río Atuel.** En el informe correspondiente al año 2014 adelantábamos la promoción de una nueva demanda interprovincial que inició La Pampa contra la Provincia de Mendoza en relación al caso del Río Atuel, señalando incumplimientos de la resolución de la Corte en el fallo emitido en 1987 -la única causa de la historia en la que la Corte hubo de resolver en el marco de su competencia para tratar “conflictos interprovinciales” (previsión actualmente contenida en el art. 127 de la C.N.). Recordemos que allí la Corte había declarado la interprovincial del curso hídrico y exhortaba a ambas provincias a que concertaran a través de negociaciones y convenios las cuestiones concernientes a sus usos futuros y la división equitativa del mayor volumen que pudiera suscitarse a partir de usos más eficientes.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ya en febrero de 2014 había dado trámite a otra causa de objeto parcialmente convergente, promovida bajo el formato de amparo ambiental (caso “Palazzani”) en reclamo de la sustentabilidad de la cuenca pampeana del Río Atuel perjudicada por la obstrucción que se suscita al escurrimiento natural a partir del uso mendocino del curso hidrográfico. Esta primera aceptación, junto con la disposición de dar traslado a Mendoza de la demanda del Gobierno de La Pampa, parecen indicar que para el alto tribunal nacional no existe -como se postula desde la provincia cuyana- un blindaje jurisdiccional de “cosa juzgada” sobre este conflicto, cuya resolución ciertamente acarreará importantes proyecciones en temas de derecho procesal constitucional, y en cuestiones sustantivas ambientales y de derecho público provincial.

• **MENDOZA**, por *María Gabriela Abalos*

## **I. Mendoza y su deuda pendiente con la reforma de la Constitución**

La provincia de Mendoza, gobernada por el Dr. Francisco Pérez del Frente para la Victoria, desde el año 2011, concluyó un año más sin arribar a los consensos necesarios para impulsar y concretar la ansiada reforma de la Constitución Provincial.

La Carta Magna provincial data de 1916 y con algunas enmiendas o reformas de un solo artículo se encuentra a poco de cumplir cien años. Este texto tuvo grandes aciertos para su época como la incorporación de derechos sociales en sus arts. 44 y 45, sin embargo a veinte años de la reforma nacional de 1994, no luce acorde con la normativa nacional, ya que, ningún municipio mendocino goza de autonomía institucional. Ello hiere considerablemente la institucionalidad provincial puesto que revela la ausencia de vocación por el respeto y cumplimiento de la norma suprema nacional.

El año 2014 no fue la excepción y durante su transcurso no se consiguieron las mayorías legislativas necesarias (dos tercios de cada Cámara) para aprobar la ley de necesidad de reforma total o parcial o la de enmienda o reforma de un solo artículo por lo menos, que permitirá el reconocimiento de la tan mentada autonomía local.

## **II. Mendoza y la gesta sanmartiniana**

Con ocasión de celebrarse los 200 años de la llegada de San Martín como gobernador intendente de Cuyo, se realizó en Mendoza el Congreso Internacional Sanmartiniano organizado por el Instituto Nacional Sanmartiniano y el Ministerio de Cultura del Gobierno de Mendoza, a través de la Dirección de Patrimonio Cultural y Museos, la Dirección General de Escuelas junto al apoyo del Consulado de Chile y de Perú; constituyéndose un ámbito de encuentro académico, participativo y popular, con la concepción de que “San Martín es de todos”. Participaron más de 60 instituciones sanmartinianas de todo el país.

### III. Economía, vitivinicultura, turismo y exportaciones en Mendoza y la recesión

La provincia registra una caída en el nivel de actividad del 3,8%, la retracción es mayor que la vivida a nivel país (-2,6%). La principal causa del por qué la provincia sufre una recesión mayor a la que vive el conjunto de la economía argentina se debe principalmente a que el peso del sector “transable” o exportador es considerablemente mayor en Mendoza que en el país. Y de ahí que el llamado “atraso cambiario” afecta más a la provincia como economía regional que al país como un todo. La vitivinicultura es un claro ejemplo de ello. En Mendoza el sector transable (la parte de la economía que vive de exportar) representa al 2014 el 34% del total del Producto Bruto Geográfico (PBG), cuando supo ocupar el 42% allá por el 2003 y 2004, cuando la provincia disfrutaba un tipo de cambio competitivo. Esta participación es considerablemente más alta que el poco más del 20% que tiene el sector transable a nivel país.

Esta particularidad de la economía de Mendoza es lo que explica las altas tasas de crecimiento económico registradas durante la primera década del Siglo XXI y una recesión mayor ahora como consecuencia principalmente del “atraso cambiario”. Mendoza como economía regional perdió un tipo de cambio competitivo como consecuencia de la alta inflación con un dólar jugando a ser un ancla sobre los precios más que una herramienta de promoción de las exportaciones. La recesión evidenciada en 2014 fue producto de contracciones en la mayoría de los “motores” que influyen en la dinámica de la economía mendocina. Es por eso que Mendoza cayó en la segunda recesión en los últimos seis años.

De esta forma, el 2014 en gran medida la Provincia se vio sumida en el atraso y la alta inestabilidad cambiaria, la inflación con la entrada en *default* en el tercer trimestre del año repercutieron negativamente sobre las expectativas económicas generando intranquilidad en las decisiones económicas de muchas familias y empresas a lo largo del 2014, agudizando la recesión.

A nivel país, Mendoza también ocupa una posición relegada, ya que se encuentra, junto con San Juan (afectada por la caída en la minería), como una de las dos provincias con mayor caída en el crecimiento durante el 2014.

*a. Crisis de los sectores vitivinícola, frutihortícola y olivícola*

La crisis de estos sectores se agudizó en el 2014 primeramente por el problema de costos frente a los competidores del hemisferio sur, del cual Chile y Sudáfrica son los principales y en ciertos momentos suele ser Brasil en alguna variedad de fruta muy puntual. Segundo, la inflación y el atraso cambiario hacen que la rentabilidad sea muy baja, más el alza constante de los costos.

En relación con la vitivinicultura, según informe del INV, la comercialización total de vinos en el 2014 bajó el 11,31% en relación con el año anterior y la exportación de mosto descendió el 6,50% mientras que las exportaciones de vino cayeron el 13,77% en dólares y en volumen el 31%.

*b. Mendoza y el turismo*

En relación con el turismo se estima que la Provincia recibe el 12% de las personas que ingresan al país con fines turísticos. Tan solo en el último año, chilenos y brasileños y visitantes del resto del mundo dejaron en las arcas provinciales unos de U\$S 428 millones. Según datos elaborados por la Dirección de Planificación, Innovación y Prospectiva turística del Ministerio de Turismo de la Provincia, a Mendoza llega alrededor del 12% de los visitantes extranjeros que recibe la Nación; una proyección conservadora indica que la cantidad de turistas internacionales para la Provincia creció un 4% durante 2014, acumulando un aumento del 15%, en el período 2010-2014, cifra que a nivel nacional alcanza al 9% en el mismo tramo interanual.

En los últimos cuatro años los ingresos en dólares a la Provincia por concepto del total de turistas extranjeros, ha aumentado un 10%, cifra que surge de los aumentos en arribos, variaciones de estadia e incremento del gasto diario. Mientras que, en términos generales, en 2014 el turismo internacional le dejó a la Provincia casi U\$S 428 millones, un 33% más que en el 2013.

La participación del gasto en dólares de los turistas extranjeros, respecto del total de exportaciones a valor FOB, que incluye Combustibles y

Energía, Manufacturas de Origen Agropecuario, Manufacturas de Origen Industrial, Productos Primarios y Turismo receptivo (extranjero), paso del 19% en 2010 al 23% en el 2014.

Por otra parte, el Índice de Precios del Consumidor (IPC) en el año 2010 subió 24,77% respecto al 2009, en el 2011 el aumento fue del 25,65%, en 2012 creció 24,64%, en 2013 se disparó a 30,09% y en 2014 llegó a 34,44%. Sumando el IPC de los últimos años se deduce índice inflacionario del 139,59%, pero si se toma en consideración que cada año la base de precios es más grande, se obtiene que los precios en realidad aumentaron 148,55% en el periodo señalado.

### *c. Mendoza y la inseguridad*

Durante los doce meses del 2014 se registraron 160 asesinatos, lo que supone 22 crímenes más que los del 2013, según cifras oficiales. La mayor concentración de casos fue en el Gran Mendoza. El 2014 se considera como uno de los años con mayores récords de homicidio de los últimos cinco años.

### *d. Mendoza y la pobreza*

En el primer semestre de 2014 se registró que al menos 36,7% de los mendocinos son pobres. Esto equivale a decir que aproximadamente 666 mil personas en la provincia no alcanzan a cubrir los gastos necesarios para vestirse, transportarse, enviar a sus hijos a la escuela o pagar una visita al médico. En tanto, 164 mil viven en condiciones de pobreza extrema, es decir, sin poder satisfacer sus necesidades alimentarias. Asimismo, la provincia se ubica entre las jurisdicciones donde la pobreza se incrementó de manera más contundente, al igual que Córdoba.

## **IV. La obra pública en Mendoza**

Aunque aun Mendoza tiene un importante déficit en lo que se refiere a infraestructura, se han concretado algunos logros en el 2014. La provincia durante el 2014 ha invertido en materia vial unos \$ 4.551 millones de



pesos. De esta forma, se completaron las obras viales de reconstrucción de las Rutas Provinciales nos. 84 y 87 de gran significancia para facilitar el acceso a la refinería YPF Lujan de Cuyo y además brindar un camino alternativo de empalme con la Ruta Nacional no. 7 que comunica con Chile. En el departamento de San Rafael se terminaron las obras sobre las rutas provinciales 173 y 150 que ayudan a potenciar el turismo de la zona. Se encuentra culminada la inversión mayor en las obras en los carriles Rodríguez Peña (RPNº 4) y Tropero Sosa (RP Nº 5) que mejoraron la actividad industrial de los departamentos de Maipú y de Godoy Cruz. Se habilitaron 22 km. de ruta hasta Zapata sobre un total de 27 km. en la doble vía en la RN 40 tramo Anchoris-Tunuyán, totalizando un avance de las calzadas del 80%, y se ha avanzado en un 40% en la traza de la Ruta Nacional 40 en el tramo Pareditas- Sosneado. Se comenzó con la construcción de la tercera vía del acceso Sur y se adjudicó la doble vía a San Juan. Se inició también la repavimentación del corredor oasis centro norte que involucra a las rutas provinciales 86, 16, 61, 60 y 41 en los departamentos de Maipú, Lujan de Cuyo, Rivadavia, Junín y San Martín. La extensión de la obra es de 110 km y una inversión de \$ 262 millones.

También se avanzó en la construcción, reparación y mantenimiento de redes de Gas Natural para más de 316.000 mendocinos con una inversión superior a los \$ 175 millones de pesos. En este sentido, en diciembre del 2013 se creó el Ministerio de Energía con el fin de adecuar la matriz energética a las demandas de una sociedad que ha experimentado un importante desarrollo en su industria y el crecimiento de su economía. Se aprobó la creación de la Empresa Provincial de Energía.

Otras obras como Los Blancos se encuentran pendientes de financiamiento complementario. En esta obra se trabaja con el Ministerio de Economía de la Nación a fin de lograr financiación de las entidades crediticias internacionales.

## **V. Mendoza y la educación**

En el 2014 se realizó en la Provincia la 59ª Asamblea del Consejo Federal de Educación y en dicha reunión se puso de manifiesto que Mendoza destina el 30% de los recursos del presupuesto al sector educativo; y cuenta con más de 100 escuelas ampliadas. Como novedad se destaca la

escuela bilingüe en el desierto de Lavalle en donde los chicos no estudian inglés sino huarpe. También se destaca se han entregado más de 197.000 netbooks entre escuelas secundarias, especiales e institutos de formación docente, con un 99,5% de cobertura en nuestra provincia; junto con el funcionamiento de unos 137 Centros de Actividades Juveniles (CAJ).

Sin embargo, la falta de acuerdos políticos en la Legislatura provincial han impedido que la Provincia adhiera aún a la ley de Educación nacional no. 26.206 por lo que todavía no se han logrado las modificaciones en relación con el Polimodal y la separación del nivel secundario en dos ciclos (básico -1° y 2° año- y orientado -3°, 4° y 5°-).

• **MISIONES**, por *Martín R. Pancallo D'Agostino*

### **Presupuesto provincial 2015**

El 9 de octubre la Cámara de Representantes sancionó el presupuesto para el 2015. Lo hizo con fuertes cuestionamientos de la minoría, centrados en la continuidad de los superpoderes que se viene dando al Poder Ejecutivo, estimándose un total de gastos de 23.557.173,60 millones de pesos, con un incremento del 39% respecto del presupuesto de 2014, con recursos por 17.152 millones; previéndose una necesidad de financiamiento de 6.404 millones. En realidad, esta última cifra no se refiere al déficit, sino que designa recursos que ingresan a la provincia como aportes no reintegrables con fines específicos, por ejemplo Fondo Especial del Tabaco etc. El mayor peso de estos aportes no reintegrables son los fondos que gira la Nación para programas del Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional, con un 37% del monto total. Se mantiene, como ya se dijo, la delegación de poderes al Poder Ejecutivo en cuanto al manejo discrecional del presupuestario (art. 12) y la emergencia económica y financiera, normas éstas que vienen de arrastre en los presupuestos anuales, permitiendo el cambio de destino de las partidas, con el único límite de no exceder el total.

El 80% de recursos proviene de la coparticipación. En tanto que el 61% de la inversión en obra pública de la provincia provino de fondos girados por la Nación. Este cuadro se da aun cuando la Dirección General de Rentas viene ejerciendo una presión fiscal cada vez más sofocante

en la economía con cruda incidencia en la producción y el comercio.- Se incrementa en un 40% los subsidios a las empresas de transporte, llegando a 36 millones, según consignaron diputados opositores. Una de esas empresas es la más beneficiada.

El ministro de Hacienda informó, al tratar el proyecto de presupuesto, que el Poder Ejecutivo tiene dos depósitos a plazo fijo en Banco Macro por valor total de \$ 950 millones de pesos, lo cual se criticó por no tener una normativa sobre el manejo, y disposición de esos fondos.

El funcionamiento de la Legislatura demandará el 1,5% del total de gastos provinciales, con un presupuesto de \$ 360.811.000; y en este presupuesto se incluyen los gastos para el funcionamiento de la “Comisión para la Prevención de la Tortura”, cuyo programa de funciones la sociedad no conoce, mientras se suceden los casos de abusos policiales con detenidos.

### **Acuerdo Metropolitano Binacional**

El 22 de agosto los intendentes de las ciudades de Posadas y de Encarnación Paraguay firmaron un Acuerdo Metropolitano Binacional con la intención de “aunar esfuerzos y estrategias para el crecimiento en conjunto de estas ciudades”. Se establece una comisión intermunicipal coordinadora del Área Metropolitana Binacional. Este convenio abarca localidades aledañas a ambas ciudades, como Garupá y Candelaria en Misiones.

### **Elección legislativa de 2011**

En la Memoria 2013 seguimos relatando la saga de la caprichosa situación a partir de una irregular distribución de bancas, hecha tomando sólo en cuenta el resultado eleccionario e ignorando el mínimo de bancas para la minoría dispuesto el art. 48 de la Constitución Provincial. Dijimos que el partido radical, tras un resultado negativo por parte del Tribunal Electoral, presentó un recurso extraordinario ante el Superior Tribunal de Justicia local, el que demoró dos años sin expedirse. Ante esta situación

recurrió ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por “retardo y denegación de justicia”. La Corte pidió el expediente lo que obligó al Tribunal local a tratar el recurso. Al hacerlo se dieron cuenta de que no se había pagado la tasa de justicia, condición que debió cumplirse obligatoriamente para abocarse y abrir el recurso. Ello motivó el rechazo, quedando así frustrado el interés por negligencia del propio partido recurrente.

### **Política fiscal. “Aduanas internas”, violación del art. 9º de la C.N.**

En nuestra anterior Memoria, hemos expuesto sobre los procedimientos que utiliza la Dirección General de Rentas de la Provincia que depende del Ministerio de Hacienda, para recaudar en concepto de Ingresos Brutos y multas por motivos formales los que, por su arbitrariedad, están desalentando a los sectores comercial e industrial, afectando las fuentes de trabajo y deprimiendo la economía, y con ello el propio objetivo fiscal (una manera de traicionarse a sí mismo que tiene el Estado Provincial).

La situación no ha cambiado, y la mayor recaudación está sirviendo para sostener un aumento desmedido del empleo público, como medio para disimular la desocupación y la pobreza. Ello en un contexto de abundantes recursos naturales y creciente desinversión en la provincia, por trasladarse los capitales a Corrientes donde la presión fiscal es más razonable y no se inventan formalismos para aplicar multas. Allí no se grava la producción con el impuesto a los ingresos brutos

Lo grave es que las medidas impositivas se aplican invocando la autonomía provincial, con leyes propias que ignoran los la supremacía y los derechos constitucionales, y el federalismo, con un Código Fiscal que en muchos de sus artículos desconoce la igualdad ante la ley, creando privilegios legales y procesales en favor del Estado, dejando inerme al contribuyente.

Los bultos de mercadería que son enviados desde Buenos Aires a comercios de Misiones, al traspasar el límite con Corrientes ingresando a Misiones, deben tener en exhibición una factura; si ella se encuentra dentro del bulto, para la Dirección de Rentas ello es pasible de una multa que en muchos casos llega hasta el cuarenta por ciento del valor del contenido, creando con ello una presunción de evasión. En suma, la creación de “errores formales” son también una fuente de ingresos. La presión

impositiva y la tipificación de los contribuyentes depende de la necesidad de fondos del Estado. Son muchos los comercios e industrias que se ven obligados a cerrar por los costos que deben afrontar. Las medidas que toma unilateralmente vienen acompañadas con una notoria ausencia del Poder Legislativo.

El diario local Primera Edición de fecha 26/10/2014 hace una amplia descripción de la actuación oficial en materia fiscal, a cuya reproducción nos limitamos porque coincide con la queja casi unánime.

Una de las primeras medidas que adoptó el gobierno provincial para incrementar la recaudación fue la implementación del régimen de retención de IIBB (Ingresos Brutos) en cuentas bancarias a partir de 2002. Luego surgieron otras medidas, como el régimen de percepción en cabeza de productores primarios de yerba mate y té, que se suponen exentos, percepción por el fruto país -que consiste en gravar productos exentos cuando salen de la provincia-, la grabación de los ingresos provenientes de las exportaciones y el pago a cuenta del anticipo de IIBB que están obligados a efectuar los proveedores del Estado. Estas medidas impositivas son calificadas como “regresivas y brutales” por el especialista en tributación Dr. Germán Noguera.

Agrega: *“Personalmente opino que el más brutal de todos los regímenes implementados ha sido el régimen especial de pago a cuenta del anticipo de IIBB que se estableció mediante la R.G. 56/07, por el cual se exige de manera previa al ingreso y/o egreso de cualquier tipo de bien mueble, acreditar el pago a cuenta del anticipo por parte del remitente. Considerando que la participación relativa de IIBB sobre el total de impuestos provinciales que recauda la Dirección de Rentas de Misiones es la más significativa, debo concluir que la política fiscal de Misiones es regresiva, por afectar a los sectores de la población de menores recursos”*. Los anticipos que ha creado Rentas en muchos casos duplican el 3% de ley.

El mismo especialista señaló entre los “hechos más reprochables” la represión que se lleva a cabo a través de fiscalizaciones, con el objeto de disciplinar a quienes opinen distinto o participen en protestas. Calificó de *“terrorismo fiscal al régimen de embargos preventivos que la DGR de Misiones promueve sobre las cuentas bancarias de contribuyentes que pretenden discutir las determinaciones de oficio que ella practica”*. *“Igualmente la amenaza de secuestrar mercadería en tránsito*

*o que ingresa o sale de Misiones, cuando a criterio del empleado de turno, la documentación respaldatoria revele un vicio formal, dando lugar a la intimidación de pagar una multa equivalente al 40% del valor de lo que se transporta, para evitar el comiso”.*

Esto se da en un contexto de notorio desequilibrio de fuerzas políticas, y una sociedad que prefiere amoldarse y buscar soluciones a través del empleo público, ya que el sector privado no está en condiciones de crear trabajo.

- **NEUQUÉN**, por *Armando Mario Márquez*

En año previo a la contienda electoral mayor para cargos nacionales y locales la provincia del Neuquén mantuvo el sostenido ritmo institucional que la caracteriza desde hace ya un tiempo a esta parte y del que queremos dar testimonio en las líneas que siguen.

A fin de lograr con ello una mejor claridad expositiva habremos de analizar separadamente aquéllos aspectos en que se produjeran las novedades de resalto.

## **Integración regional**

*Ruta Binacional de la Fe*: en la sede del municipio de Junín de los Andes, sus autoridades junto a sus pares de las comunas integrantes de la Región Chilena de la Araucanía: Freire, Villarica, Pucón y Curarrehue, en acto del que participaron también autoridades provinciales y representantes del sector privado, firmaron el convenio de mención *“que aspira a colocar a esa macro región en el centro de la escena del turismo religioso a ambos lados de la frontera”.*

*Comisión Interprovincial de Cuencas*: el viernes 4 de abril de 2014, en la Legislatura de Río Negro con sede en Viedma se reunió el Comité Ejecutivo de la entidad, a la que también concurrieron funcionarios rionegrinos y neuquinos y, como invitados especiales, el Intendente de Carmen de Patagones y sus funcionarios del área. En la oportunidad se analizaron cuestiones de interés común y se propusieron estrategias

comunicacionales para concientizar a la población sobre el cuidado y preservación del recurso hídrico.

*IV Reunión de Gobernadores Argentinos e Intendentes Chilenos de la Frontera Común y XVIII Reunión de la Comisión Parlamentaria Conjunta Argentino-Chilena:* las más altas autoridades de la provincia del Neuquén, junto a sus pares argentinos y del país trasandino y autoridades nacionales de ambas naciones, participaron los días 28 y 29 de agosto ppdo. en la ciudad de Buenos Aires del encuentro del título.

*XVIII Asamblea General del Bloque Argentino y la Unión de Parlamentarios del Mercosur:* se desarrolló del 21 al 23 de agosto en la sede de la Legislatura de Mendoza, con la presencia de legisladores de La Pampa, Tierra del Fuego, Mendoza, Río Negro, Santa Fe y autoridades del Bloque Argentino y de la Unión de Parlamentarios del Mercosur. Los corredores bioceánicos fueron los temas descollantes del cónclave.

*Encuentro Regional:* autoridades de los municipios neuquinos de Neuquén y Centenario y el rionegrino Cipolletti se reunieron el martes 12 de agosto de 2014 para unificar criterios en referencia a la licencia de conducir, seguridad vial y capacitación. En el encuentro también se resolvió acercar a ello a las demás comunas de la región.

*Tren del Valle:* los intendentes de las ciudades de Neuquén y Cipolletti (Río Negro), junto con funcionarios de ambas provincias se reunieron en la ciudad de Buenos Aires con representantes nacionales promoviendo el servicio ferroviario que unirá ciudades de ambas provincias en la denominada Región del Alto Valle.

*Ente Binacional:* en la reunión de trabajo llevada a cabo los días 15 y 16 de noviembre de 2014 en San Martín de los Andes, a la que también asistieron funcionarios provinciales y regionales de ambos países, los representantes de los sectores público y privado de esa localidad y su par chilena Pucón conformarán un ente binacional que promoverá el impulso del comercio y del turismo.

## **Los municipios**

*Suspensión:* por nueve votos a uno el Concejo Deliberante de la ciudad de Zapala en su sesión del lunes 2 de diciembre de 2013, resolvió

suspender como titular del cuerpo -por inconductas reiteradas- al concejal Mariano Ruiz, hasta tanto finalice su mandato en marzo de 2014; mientras tanto el nombrado volverá a ocupar su cargo de edil del Frente Grande.

*Enmienda:* en su sesión del lunes 9 de diciembre de 2013, por mayoría especial, el Concejo Deliberante de Cutral Có hizo lugar en comisión a la propuesta del ejecutivo local y habilitó la modificación por esa vía de la COM, posibilitándose la reelección ilimitada de los cargos de Intendente Municipal y Concejal, lo que así decidido sobre tablas en la última sesión del cuerpo de 2013.

*Voto Electrónico:* en su sesión del 31 de marzo de 2014 la Comisión de Legislación General del Concejo Deliberante de la ciudad de Neuquén avaló el proyecto oficialista para incorporar el sistema de voto con boleta única electrónica en las elecciones municipales.

*Ejido Municipal:* los municipios de Neuquén y Centenario mantienen una disputa por la ampliación de sus espacios que también afecta a sus vecinos Plottier y Senillosa. Tal cuestión, conforme lo dispone la Ley Mayor provincial será debatida y decidida en la Legislatura, a cuya espera se está.

*Reforma Carta Orgánica Municipal:* autoridades del municipio de Neuquén y representantes de la oposición coincidieron en la necesidad de una reforma a la COM local, aunque con diferentes posturas en cuanto a la instauración de la figura del Vice Intendente.

*Juez de Faltas:* El Concejo Deliberante de Zapala prorrogó por un año el interinato en el cargo de mención a las señoras Grecia Arratia Ortiz y Celia Valdés Montes, en carácter de titular y subrogante, respectivamente.

*Veto:* en medio de una fuerte polémica el Intendente del municipio de San Martín de los Andes vetó una ordenanza sancionada por el Concejo Deliberante local que establecía el marco laboral para el personal legislativo. En respuesta a esa postura la norma fue ratificada por ese cuerpo. Ante la polémica desatada y a partir de una propuesta del bloque de ediles del Partido Vecinal Solidaridad el Concejo Deliberante local avaló -por mayoría- la convocatoria de la ciudadanía por el mecanismo de Consulta Popular.

#### Elecciones locales:

Se celebraron las elecciones de autoridades de Juntas Vecinales en el ámbito del municipio de la ciudad de Neuquén, según el siguiente cronograma:



- Grupo 1, 20 de julio, vecinales de Confluencia Urbana, Limay y Valentina Sur Urbana y Rural, Santa Genoveva, Valentina Norte Urbana y Rural, Centro Oeste y Confluencia Rural.
- Grupo 2, 27 de julio, vecinales de Villa María, Villa Florencia, Don Bosco III, Río Grande, Altos del Limay, Barrio Nuevo, Área Centro Sur, Belgrano, Don Bosco II y Bouquet Roldán.
- Grupo 3, 3 de agosto, vecinales de Hibepa, Cuenca XV, San Lorenzo Norte, San Lorenzo Sur, Esfuerzo, Gran Neuquén Norte, Gran Neuquén Sur, Melipal y La Sirena.
- Grupo 4, 10 de agosto, vecinales de Mariano Moreno, Villa Farrell, Área Centro Este, Rincón de Emilio, 14 de Octubre, Copol, Alta Barda-Gamma, Ciudad Industrial, Provincias Unidas, Colonia Rural, Nueva Esperanza y Terrazas del Neuquén.
- Grupo 5, el 24 de agosto, vecinales de Unión de Mayo, Huiliches, Villa Ceferino, Islas Malvinas y Bardas Soleadas.

- En razón de lo que norman las ordenanzas 3441/13, 3442/13 y 3443/13 por las que se dividió el municipio de Plottier en 45 jurisdicciones comprensivas de los 120 barrios de la localidad, se estableció la conformación y funcionamiento de las Juntas Vecinales y se determinó su régimen electoral, con el dictado del decreto 935/14 el PEM convocó a elecciones de autoridades de ellas en 2 distritos que abarcan 6 barrios, las cuales se llevaron a cabo el domingo 31 de agosto de 2014.

- 36 listas se presentaron el domingo 30 de noviembre de 2014 en Cutral Có para la votación del título, que convocaron a vecinos de 20 barrios, que las eligieron para un mandato de dos años.

*Autarquía:* Concejales del municipio de Zapala pidieron al departamento Ejecutivo el traspaso del presupuesto administrativo y financiero del Concejo Deliberante, de acuerdo con lo que establece la Carta Orgánica.

*Nuevo intendente:* En una sesión especial realizada el miércoles 27 de agosto de 2014, con cuatro votos a favor y tres en contra, los concejales de Las Lajas eligieron a la titular del CD María Espinosa como nueva intendenta, la que asumió en su cargo el 1 de septiembre del año en curso, en reemplazo de su par Marcelo García, quien ocupaba interinamente el cargo mientras el jefe municipal, Raúl Monti, se recupera del accidente cerebro vascular sufrido el año pasado.

### *Audiencias públicas*

- Tal lo que dispone su COM se llevaron a cabo en Junín de los Andes el 18 de septiembre de 2014 con relación a la propuesta del Ejecutivo municipal de incrementar las tasas impositivas locales.

- Autoridades nacionales, provinciales y municipales anunciaron en forma conjunta la convocatoria para tratar el proyecto de ruta de circunvalación de Villa La Angostura.

*Voto electrónico:* La ordenanza 12980 del Concejo Deliberante de la ciudad de Neuquén que incorpora el sistema de voto con boleta única electrónica para las elecciones municipales en cualquiera de sus categorías para la ciudad capital, establece que en 2015 deberá aplicarse “en por lo menos el 30% de las mesas que se establezcan y de una manera equitativa y proporcional a cada circuito”. Además determina que el Ejecutivo deberá extenderlo en forma gradual a la totalidad de las mesas en elecciones posteriores.

### *Poder Judicial*

*Fallos:* destacamos:

- Del Tribunal Superior de Justicia de la provincia del Neuquén:

Integrado por jueces subrogantes, se pronunció en contra de la admisibilidad del recurso extraordinario federal interpuesto por la defensa de la doctora Graciela Rossi contra la resolución de la Sala Penal de ese Cuerpo que confirmó la sentencia del Jurado de Enjuiciamiento que la removió del cargo como Jueza de la V Circunscripción Judicial con asiento en Chos Malal.

Dejando sin efecto la multa impuesta por el municipio de Rincón de los Sauces a una empresa petrolera por entender que se excede en el marco de atribuciones que le atribuye la Constitución Provincial.

Rechazando la acción de inconstitucionalidad promovida por ex convencionales constituyentes y fallando a favor de que las concejales sean suplidas durante su licencia por maternidad (Resolución 39/2010 del Concejo Deliberante de la ciudad de Neuquén).

- De otros Tribunales provinciales:

La Juez Civil de la I Circunscripción, doctora Elizabeth García Fleiss, no hizo lugar a la acción de amparo presentada por un grupo de vecinos y la Fundación Aguas Patagónicas (Fundagua) contra 58 nuevos emprendimientos de loteo en Valentina Sur Rural y Valentina Norte Rural, en el ejido municipal de la ciudad de Neuquén, por entender que no se encuentra mínimamente acreditado el posible daño ambiental aludido en el reclamo.

- La Cámara Civil de la I Circunscripción dictó dos pronunciamientos que involucra a la municipalidad de la ciudad de Neuquén:

Rechazó una medida cautelar presentada por la Defensoría del Pueblo del municipio por la que se solicitaba la suspensión de la tala de árboles en el Parque Regional Bardas Norte.

Hizo lugar a una medida cautelar presentada por la Defensoría del Pueblo del municipio por la que solicitaba el restablecimiento del transporte público a tres barrios de la zona oeste, el que estaba interrumpido tras el temporal que azotara a la ciudad en abril de 2015.

#### *Justicia y pueblos originarios:*

Los delitos menores que involucren a miembros de comunidades indígenas reconocidas por el gobierno provincial, ocurridos dentro del territorio de Pulmarí, y que no afecten gravemente el interés público no serán perseguidos por la Justicia penal neuquina, tal el acuerdo al que arribaron el viernes 29 de agosto de 2014 en aquella localidad el Ministerio Público Fiscal y representantes de esas comunidades, así se respetará solución a la que arribe la propia comunidad originaria, de acuerdo con sus costumbres ancestrales. Sólo abrirá una causa penal si el pueblo mapuche no llega a un acuerdo. Alcanza solo a las comunidades reconocidas por el estado neuquino.

- La Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad del decreto 1184/02 destinado a regular la personería jurídica de las comunidades indígenas en estos términos: *“el adecuado respeto al régimen federal de gobierno impone a los estados locales a la hora de ejercer su potestad legisferante y reglamentaria reconocer y aceptar los respectivos estándares de referencia fijados a nivel normativo federal cuyas disposiciones constituyen una guía de contenidos mínimos a tener en cuenta por la provincias que integran el Estado argentino”*.

*Juicio por Jurados:*

La quincena inicial del mes de mayo de 2015 tuvo como novedad la realización del primer juicio por jurados en el ámbito provincial; en este caso fue la ciudad de Cutral Co, cabecera de la II Circunscripción Judicial, donde se llevó a cabo tal experiencia.

*Juicio por Jurados:* tal lo establece la normativa vigente en solemne acto llevado a cabo en la sede del Tribunal Superior de Justicia se sortearon los 1920 ciudadanos que actuarán como jurados en los debates a cumplirse en el curso del año 2015. El proceso continuó con las instancias de selección y definición.

*Fuero Contencioso Administrativo:* con el objeto de cumplir con la nueva letra constitucional provincial tras la reforma que se le practicara durante el curso del año 2006, el Tribunal Superior de Justicia se dirigió a la Legislatura neuquina presentando un proyecto de ley de creación del fuero de referencia.

*Elección de consejeros jueces:* el día martes 23 de septiembre de 2014 los jueces federales -Cámara y Primera Instancia con sede en las provincias de Neuquén y Río Negro-, como así también sus pares del resto del país, eligieron los representantes que integrarán la nueva conformación del Consejo de la Magistratura de la Nación.

*Elecciones de Consejeros Abogados:* por resolución número 02 del 19 de agosto de 2014 el Juzgado Electoral de la provincia estableció el cronograma tendiente a la elección de abogados para integrar el Consejo de la Magistratura (resolución 04/2014 de este organismo), la que se celebró el 12 de noviembre de 2014. En tal ocasión fueron consagrados los doctores Eduardo Sepúlveda y Mario Ferrari.

## **Poder Legislativo**

*Balance Anual:* La señora vicegobernadora de la provincia, doctora Ana Pechen, presentó a fina del año 2014 el informe de gestión legislativo del período. Informó que durante el año ingresaron 559 proyectos de ley, 59 más que en el 2013. De ese total, 440 fueron presentados por diputados, 60 por oficiales, 49 por particulares y 10 por el Ejecutivo.

Se llevaron a cabo 34 sesiones ordinarias, 3 sesiones ordinarias de prórroga, 1 sesión preparatoria y 1 sesión especial.

Hubo 226 sanciones (30% mayoría y 70% unanimidad): 47 leyes (53% por mayoría y 47% por unanimidad), 37 resoluciones (30% por mayoría y 70% por unanimidad), 129 declaraciones (22% mayoría y 78% unanimidad), 13 comunicaciones (23% mayoría y 77% unanimidad).

*Comisión Legislativa Interprovincial*: legisladores y autoridades ejecutivas de las provincias de Río Negro y Neuquén se reunieron el miércoles 4 de diciembre de 2013 junto con funcionarios de las Autoridad Interjurisdiccional de Cuencas y a resultas de ello crearon la Comisión Legislativa Interprovincial de los Ríos Limay, Neuquén y Negro y del lago Nahuel Huapi.

*Parlamento Patagónico*: sesionó el jueves 29 de mayo de 2014 en la ciudad de Ushuaia, mientras que al día siguiente se llevó a cabo la XV Asamblea de la Unión Parlamentaria del Mercosur y Bloque Argentino, oportunidad en la que los representantes de las provincias patagónicas publicitaron un documento conjunto referido a Malvinas.

*“Jóvenes Líderes Políticos y Comunitarios”*: con 55 cursantes dio inicio en la Legislatura provincial la tercera versión del ciclo del título, inaugurado en 2012.

*Defensoría del Pueblo*: la institución, creada tras la reforma constitucional de 2006 -artículo 265-, aún no ha sido legalmente instrumentada, de ahí que el 7 de marzo de 2014 la diputada provincial Beatriz Kreitman presentó a la legislatura neuquina un proyecto de su autoría (registrado al número 8450), proponiendo los términos de su implementación y funcionamiento.

*Congreso Nacional del Digesto Jurídico*: representantes de las legislaturas de la provincia del Neuquén, junto a sus colegas de todo el país, se convocaron el 8 de abril de 2014 en la ciudad de Buenos Aires para llevar a cabo el encuentro de mención.

#### *Acuerdos:*

- En su sesión del día jueves 8 de mayo de 2014 la Legislatura provincial, por mayoría, decidió no dar acuerdo a la propuesta de designación de la doctora Silvia Ayala como Jueza de Primera Instancia del fuero penal en la I Circunscripción Judicial.

- En su 27ª sesión ordinaria anual celebrada el día jueves 6 de noviembre de 2014 la Legislatura neuquina prestó su acuerdo para la designación de los doctores Antonio Alfredo Di Maggio, Laura Marcela Serrano y María Vaqueiro como vocales del Tribunal de Cuentas de la provincia.

*Reelección:* la Comisión de Asuntos Constitucionales y Justicia de la Legislatura neuquina informó que “no logró reunir los votos necesarios para emitir despacho sobre una declaración que plantea que la ordenanza de enmienda de la Carta Orgánica de Cutral Co para habilitar la reelección indefinida en dicha localidad no se ajusta a los términos del artículo 305 de la Constitución Provincial que prohíbe tal mecanismo”.

*Renuncia:* La comisión de Derechos Humanos y Peticiones aprobó de forma unánime el expediente que eleva la renuncia de la diputada Angélica Lagunas -FIT-, el cual deberá tratarse en la última sesión del período legislativo, el 11 de diciembre. De esta forma se da cumplimiento al acuerdo público realizado durante la campaña electoral, y que la banca del Frente de Izquierda y los Trabajadores fue ocupada por Gabriela Suppicich, quien la sucedía en la lista, asumiendo ésta en tal ocasión su puesto. Anteriormente el espacio del FIT en la Legislatura fue ocupado por Alejandro López, quien al renunciar dejó la banca a quien lo seguía en orden de lista, Raúl Godoy, el que el año pasado declinó su puesto en favor de la actual diputada renunciante.

*Recategorizaciones:*

- En su sesión del jueves 23 de octubre de 2014 la Legislatura local aprobó en particular la ley N° 2928 por la cual Villa El Chocón pasa a ser Municipio de 2ª categoría, en los términos previstos por los artículos 274 y 277 de la Constitución de la provincia del Neuquén.

- Esperan ahora su turno las localidades de Loncopué, Chorriaca, Pehuenia, Aluminé y Varvarco.

*Parlamento Infantil:* El lunes 27 de octubre de 2014 se llevó a cabo la quinta edición del Parlamento Infantil en la Legislatura de la provincia del Neuquén. En su curso 34 “alumnos -diputados” de 6° grado de 10 escuelas de la provincia expusieron sus proyectos comunitarios ante sus pares, debatieron y votaron diez declaraciones.

## **Actividad académica**

*VIII Congreso de Historia Regional del Neuquén:* con la presidencia de quien suscribe este informe, la nueva versión de esta tradicio-

nal actividad académica se llevó a cabo los días 18 y 19 de septiembre de 2014 en la ciudad de Junín de los Andes.

*Capacitación:* el martes 16 de septiembre de 2014 la red ciudadana “San Martín de los Andes, cómo vamos” organizó un taller dirigido a funcionarios del municipio, concejales y candidatos a futuras elecciones sobre la implementación del Plan de Metas de Gobierno como herramienta de planificación y gestión, que adoptara el Concejo Deliberante local mediante ordenanza 9272/2011.

*Panel de Debate sobre Medios de Comunicación, Política y Acceso a la Información:* en el marco de las actividades del módulo “Medios de Comunicación y Democracia” se desarrolló como parte del programa de formación Jóvenes Líderes Políticos y Comunitarios en el Complejo Cultural Casa de las Leyes, en el marco de las actividades del módulo “Medios de Comunicación y Democracia”.

• **RÍO NEGRO**, por *Jorge E. Douglas Price*<sup>15</sup>

## **La política hidrocarburífera en el centro de la relación Nación-Provincia**

En medio del debate nacional sobre la nueva ley hidrocarburífera, y antes de su sanción, el gobernador de la Provincia (aliado hasta ese entonces al mismo sector político que gobierna la Nación) suscribió con Petrobras un acuerdo para renovar por 10 años más la concesión de tres áreas que la empresa brasileña explota en la provincia desde la década del 90.

El acuerdo fue criticado incluso desde sectores, hasta entonces, afines al gobierno, cuestionando la “*curva de inversión*” que presentaba el convenio, señalando además antecedentes negativos de la empresa, tales como la falta de inversión en las tres áreas en debate, una deuda impositiva

---

<sup>15</sup> Profesor titular Teoría General del Derecho I y II. Director del Centro de Estudios Institucionales Patagónico y del Proyecto “Digesto Federal de Derechos Humanos” - D094 de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Comahue.

con la provincia de \$ 76 millones (que data desde 2006) y pasivos ambientales no resueltos (recordemos, además, como señalamos en el informe anterior, que la Provincia ha decidido tolerar el *fracking*<sup>16</sup> como método extractivo, a través de la posición de la Gobernación, corroborada como constitucional a través de una sentencia del Superior Tribunal de Justicia<sup>17</sup>.

Vale señalar que las concesiones actuales con la empresa estatal brasileña vencen entre 2016 y 2017 y que el argumento del gobierno provincial de Río Negro se centraba en la amenaza que suponía, desde su perspectiva, la sanción de la nueva ley de hidrocarburos por parte de la

---

<sup>16</sup> El *fracking* consiste en una inyección de agua, arena y productos químicos a gran presión pero no en la parte vertical sino en la parte horizontal del pozo. Se consumen casi 20.000 metros cúbicos por pozo con el agregado de que se inyectan unas 400 toneladas de productos químicos diluidos en el agua. Para obtener resultados es necesario realizar muchas perforaciones, en efecto: la vida útil de estos pozos no convencionales es muy baja y la producción se agota en 5 o 6 años, lo que intensifica la perforación, a lo que hay que sumar que en cada pozo se realizan cerca de 15 fracturas, que aumentan el riesgo de contaminación. Una de las mayores preocupaciones de la fracturación hidráulica es la afección a los acuíferos subterráneos. Al fracturar el subsuelo, existe la posibilidad de que una de las fracturas inducidas alcance un acuífero, contaminando el agua con los fluidos de fracturación y con el propio gas de la formación. La composición de los productos químicos no es dada a conocer por las empresas, en síntesis se trata de gran cantidad de agua, químicos contaminantes y tóxicos, a los que se suma expulsión de Gas Natural a la atmósfera, pues no todo se recupera. Esta expulsión de GN incrementa el efecto invernadero, pues el poder de efecto invernadero del GN es 23 veces el del principal agente de este tipo que es el anhídrido carbónico. (Tomado del informe “Una opinión sobre el fracking” del Ing. Víctor Bravo-Fundación Patagonia tercer milenio ([www.funpat3mil.com.ar](http://www.funpat3mil.com.ar)), que puede obtenerse completo en: <http://www.funpat3mil.com.ar/documentos/opinionfracking>). Además puede señalarse que en EE UU numerosas comunidades han aprobado resoluciones contrarias a la fractura hidráulica y el Estado de Vermont acordó una prohibición en mayo de 2012, mientras que el Estado de Nueva York tiene una moratoria hasta 2015. Canadá, el otro país que explota el gas de esquisto comercialmente en grandes cantidades, ha visto también como la provincia de Quebec ha sido pionera en establecer una prohibición y como el Gobierno de Nova Escotia mantenía una moratoria de facto hasta mediados de 2014.

<sup>17</sup> En autos: “Provincia de Río Negro c/ Municipalidad de Allen s/Conflicto de poderes (ordenanza municipal N° 046/2013)” (Expte. N° 26731/13-STJ), en ellos el Superior Tribunal de Justicia declaró la inconstitucionalidad de una Ordenanza de la Municipalidad de Allen, que prohibía dicho método extractivo en su ejido, se basó para ello en lo que denominó ausencia de competencia, al entender que la materia hidrocarbúfera es de competencia exclusiva de la Provincia, con clara omisión de consideraciones hacia las competencias concurrentes de los Municipios en materia ambiental.



Nación. En su parecer, afirmaba el gobernador al anunciar el acuerdo, de aprobarse la ley, se debería llamar a licitación bajo las nuevas condiciones y, en consecuencia, la renovación se daría por un plazo de 35 años (y no de 10 como actualmente); y ya no podría adicionarse el 3% de regalías, como actualmente se hace, sino que se limitaría al 12% establecido en la primitiva ley de hidrocarburos sancionada durante la dictadura militar de 1966/1973. Ello implicaría según el gobierno provincial, restringir los aportes a los municipios y eliminar el *fondo fijo anticipado*. Desde los sectores nacionales se respondía que la ley hidrocarburífera en debate “*no afecta negativamente a la provincia en materia de derechos y porcentajes que tiene por regalías, ni sobre la potestad y participación que le incumben respecto de la licitación y adjudicación de áreas petroleras*”.

El convenio firmado a fines de abril de 2014 significó un aporte directo de US\$ 92,8 millones a la provincia (que el gobierno anunció destinar a obra pública y equipamiento) y un plan de inversión de US\$ 820 millones en una década. Según declaraciones formuladas por el Gobernador, ello permitiría mantener 800 puestos de trabajo y sumar otros 600 con un incremento de la producción del 10% en el caso del petróleo y del 38% en el gas.

El debate sobre estas políticas se da en la Provincia en momentos en que el gobierno provincial parece alejarse del nacional y resume, a nuestro entender, la tensión entre centralismo y federalismo que constituye el eje de estos informes.

Finalmente el 30 de octubre de 2014 fue sancionada la ley 27.007, que estableció la nueva política nacional en materia hidrocarburífera, que en lo sustancial implica la incorporación de, tal como señala el incorporado art.27 bis de la ley, la *Explotación No Convencional de Hidrocarburos* (así definida por la misma ley), esto es la extracción de hidrocarburos líquidos y/o gaseosos mediante técnicas de estimulación no convencionales aplicadas en yacimientos ubicados en formaciones geológicas de rocas esquisto o pizarra (shale gas o shale oil), areniscas compactas (tight sands, tight gas, tight oil), capas de carbón (coal bed methane) y/o caracterizados, en general, por la presencia de rocas de baja permeabilidad.

A su vez, con la redacción del nuevo artículo 35, se configura una nueva clasificación de las concesiones de explotación las que tendrán los siguientes períodos de vigencia (con más los adicionales que resulten de la aplicación del artículo 23 que luego se explica): a) Concesión de explotación convencional de hidrocarburos: veinticinco (25) años; b) Conce-

sión de Explotación No Convencional de Hidrocarburos: treinta y cinco (35) años -este plazo incluirá un Período de Plan Piloto de hasta cinco (5) años, a ser definido por el concesionario y aprobado por la Autoridad de Aplicación al momento de iniciarse la concesión-; c) Concesión de Explotación con la plataforma continental y en el mar territorial: treinta (30) años. Los titulares de las concesiones de explotación (ya sea que a la fecha de inicio de vigencia de la presente modificación hayan sido o no prorrogadas) y siempre que hayan cumplido con sus obligaciones como concesionarios de explotación, estén produciendo hidrocarburos en las áreas en cuestión y presenten un plan de inversiones consistente con el desarrollo de la concesión, podrán solicitar prórrogas por un plazo de diez (10) años de duración cada una de ellas (la respectiva solicitud deberá presentarse con una antelación no menor a un (1) año al vencimiento de la concesión). Queda establecido que aquellas concesiones de explotación que a la fecha de sanción de la presente ley hayan sido previamente prorrogadas se regirán hasta el agotamiento de los plazos de dichas prórrogas por los términos y condiciones existentes. Una vez agotados dichos plazos de prórroga, los titulares de las concesiones de explotación podrán solicitar nuevas prórrogas, debiendo dar cumplimiento a las condiciones de prórroga establecidas en la presente ley.

Según el nuevo texto del artículo 59, el concesionario de explotación pagará mensualmente al Concedente, en concepto de regalía sobre el producido de los hidrocarburos líquidos extraídos en boca de pozo, un porcentaje del doce por ciento (12%). Idéntico porcentaje del valor de los volúmenes extraídos y efectivamente aprovechados, pagará mensualmente la producción de gas natural, en concepto de regalía. Para el pago de esta regalía el valor del gas será fijado conforme al procedimiento indicado para el petróleo crudo en el artículo 61. El pago en especie de esta regalía sólo procederá cuando se asegure al concesionario una recepción de permanencia razonable. Y según el art.61 el pago en efectivo de la regalía se efectuará conforme al valor del petróleo crudo en boca de pozo, el que será declarado mensualmente por el permisionario y/o concesionario, restando del fijado según las normas establecidas en el inciso c) apartado I del artículo 56 (que no ha sido modificado), el flete del producto hasta el lugar que se haya tomado como base para fijar su valor comercial. Cuando la Autoridad de Aplicación considere que el precio de venta informado por el permisionario y/o concesionario no refleja el precio real de mercado, deberá formular las objeciones que considere pertinente. Como

vemos, la ley continúa dejando en manos de los mismos concesionarios, tanto el control de la producción declarada como del valor de la misma a efectos de establecer las regalías lo que comporta una notoria abdicación de los gobiernos, tanto nacional como provincial, en la materia. Ya en la década de 1980 autoridades del INVAP en la Provincia de Río Negro informaban que se estaba en condiciones técnicas de controlar la producción de los pozos, por lo que podemos suponer que, con mayor razón se está en condiciones de hacerlo actualmente y esta renuncia del Congreso de la Nación a establecer siquiera legalmente los controles parece inadmisibles.

Finalmente, y sin que esto implique completar un bosquejo mínimo del tema, y a modo de corroborar lo que decimos en los primeros párrafos sobre el *fracking*, la nueva ley no establece siquiera la obligación de realizar estudios de impacto ambiental, derivando a una legislación futura, conforme el art. 23, el Estado nacional y los Estados provinciales, de conformidad con lo previsto por el artículo 41 de la Constitución Nacional, *propenderán* al establecimiento de una legislación ambiental uniforme, la que tendrá como objetivo prioritario aplicar las mejores prácticas de gestión ambiental a las tareas de exploración, explotación y/o transporte de hidrocarburos a fin de lograr el desarrollo de la actividad con un adecuado cuidado del ambiente. La dificultad argentina en producir labor interinstitucional, así como en la sanción de legislación “concurrente” (que no es más que un aspecto de la misma), permite augurar un vacío legal en la materia por un tiempo prolongado, tiempo durante el cual, sin perjuicio del uso que pueda hacerse de la normativa constitucional y de la propia normativa ambiental ya existente, nos lleva a temer que esa legislación se debata y sancione sólo cuando los daños graves e irreversibles de esta práctica extractiva se manifiesten palmarios sobre las poblaciones, en particular las patagónicas dada las localizaciones principales de la misma.

## **El impacto de las políticas nacionales en la economía provincial**

El año fiscal se inició con el anuncio del gobernador de la provincia de reestructurar en casi 1700 millones de pesos del presupuesto del estado provincial (sobre un total aproximado de 14.000 millones), disponiendo la paralización de parte de la obra pública (incluyendo nuevas escuelas

durante el primer semestre, bien que excepcionando la construcción de viviendas financiadas por Nación), la limitación de ingresos de personal (durante 2013 se había producido un ingreso de 4600 empleados, lo que hace un % del total ) y el recorte del 50% de la planta de funcionarios, así como una reducción del 15% sobre el salario de los mismos.

Estas medidas se anunciaron como parte de un esfuerzo para “nuevas políticas salariales”. Con ese objetivo se dispuso reasignar 295 millones de pesos enderezados a los reclamos del sector docente, judicial y del resto de la administración pública, que exigían un trato similar al otorgado a la policía, que en diciembre de 2013, como consecuencia de los graves sucesos habido en todo el país en relación al sector de seguridad, había obtenido un aumento del 35% (hecho que era admitido como “causa” de estas políticas por el propio gobernador).

Al hacer públicas las medidas, el gobernador indicó que el período 2013 se cerró con un déficit real de 183 millones de pesos y apuntó que tal resultado se debió a tres factores: “La recuperación salarial de los trabajadores públicos, el plan de obras públicas y los aportes a la actividad productiva”.

Virtualmente al unísono, se celebró en las postrimerías del año 2013, un acuerdo salarial, promovido por el gobierno provincial y con la intervención del Ministerio respectivo nacional en el principal sector productivo provincial. El gobierno provincial y la Secretaría de Trabajo de la Nación firmaron el acta que reflejaba los acuerdos paritarios del complejo frutihortícola, con representantes de los gremios del empaque, rurales y del hielo, junto a representantes de CAFI, pero sin representantes de los fruticultores. Los acuerdos fueron alcanzados con un incremento del 26% en las escalas salariales en la actividad del empaque y cosecha y del hielo (estos últimos alcanzaron un salario básico de más de 9.000 pesos).

En el curso de las negociaciones, se firmó además un convenio para la creación de una Unidad de Fiscalización para el combate al *trabajo no registrado*, buscando la coordinación interinstitucional entre los entes fiscalizadores del Trabajo de la Provincia y de la Nación.

### **Auxilio de Nación por emergencia climática**

La Nación homologó en Julio de 2014, el decreto provincial 1/2014, a través de una resolución de la Comisión Nacional de Emergencia Agro-

pecuaria, en respuesta a la emergencia climática ocurrida en la Provincia en Abril de ese mismo año, que dejara pérdidas estimadas en 50 millones de pesos. La medida que se extiende a un año vista, implica reconocimientos fiscales para los productores afectados, tales como pedidos de exención o prórrogas impositivas y la imposibilidad de ser intimados por los bancos oficiales. En la declaración de emergencia se encontraban incluidos los Departamentos de El Cuy, General Roca, 9 de Julio, Ñorquinco, San Antonio, Valcheta, 25 de Mayo y Pilcaniyeu, es decir la mayor parte del territorio provincial.

La homologación del decreto gubernamental había sido solicitada por el respectivo Ministerio provincial en el marco de un encuentro del Consejo Federal Agropecuario (CFA) realizado en Buenos Aires, días después del temporal de viento y agua que azotó a la provincia a mediados de abril. En esa oportunidad, la Secretaría de Coordinación Político-Institucional y Emergencia Agropecuaria, se comprometió a convocar a la brevedad a la Comisión de Emergencia para dar rápido tratamiento y aprobación a la solicitud elevada por Río Negro.

Si bien lo órganos provinciales se mostraron satisfechos con la medida de Nación y destacaron la prontitud de la respuesta de la cartera nacional, se puede apreciar que una respuesta obtenida tres meses después de suceder una catástrofe de las dimensiones de la sufrida por la Provincia, parece antes bien expresar las notorias dificultades para la coordinación interinstitucional que hemos señalado en más de una oportunidad también.

## **Reconocimiento de los derechos de las comunidades originarias**

En lo que sigue, extractamos en lo principal, un informe del área de Comunicación de la Defensoría del Pueblo de la Nación<sup>18</sup>, que refleja la conclusión de un proceso que, *prima facie*, podemos calificar como un paso adelante en materia de reconocimiento de los derechos de las comunidades originarias y un caso donde la coordinación interinstitucional, ha

---

<sup>18</sup> <http://blogdeprensa.com.ar/gacetillas/1080-rio-negro-accede-a-pedido-del-defensor-del-pueblo-de-la-nacion-por-comunidad-mapuche>.

parecido funcionar de modo positivo, contrariamente a lo que aparece como la norma de nuestras prácticas en la relación Nación-Provincia.

Según dicha información, la Provincia de Río Negro accedió a un pedido del Defensor del Pueblo de la Nación por una Comunidad Mapuche. En efecto: "... el Consejo de Desarrollo de las Comunidades Indígenas de la provincia de Río Negro (CoDeCi) resolvió reconocer la personería jurídica de la Comunidad Mapuche Tambo Báez, tal cual había sido solicitado tiempo atrás por la Defensoría del Pueblo de la Nación. En el año 2013, representantes de la Comunidad Mapuche Tambo Báez, residentes en la Ruta Provincial N<sup>o</sup> 79, Lote 94, Colonia Agrícola Nahuel Huapi, del departamento rionegrino de Bariloche, denunciaron ante el Defensor del Pueblo que el CoDeCi y el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) no reconocían la personería jurídica de la Comunidad. Señalaron que como el Consejo no procedía a inscribirlos en el Registro respectivo recurrieron ante el INAI, para que éste proceda a su inscripción en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas (ReNaCI). Sin embargo, el INAI tampoco accedió, alegando que habría una superposición territorial con otra Comunidad.

La Comunidad Tambo Báez, en su reclamo ante la Defensoría del Pueblo, indicó que ostentó la ocupación tradicional del territorio referido hasta la década del '70, momento en el cual el Estado Nacional comenzó a llevar adelante medidas para desalojarlos. La situación empeoró después de junio de 2006, cuando fue ejecutado el desalojo de la Comunidad por una causa judicial promovida por el Ejército Argentino. En tal contexto, refieren que terceros ajenos a la Comunidad ingresaron y ocuparon parte de su territorio. Si bien dicho proceso judicial fue suspendido el 20 de abril de 2011 con causa en lo dispuesto por el art. 2 de la ley 26.160, el CoDeCi informó en ese proceso de la ocupación del territorio por parte de otra comunidad indígena. Cabe mencionar aquí que dicha ley fue promulgada en noviembre de 2006, unos meses después de haber sido desalojada la Comunidad Tambo Báez.

Así, en 2013, con el fin de superar el supuesto conflicto existente entre las comunidades, el INAI y el CoDeCi arbitraron los medios para desarrollar un proceso de mediación entre ambas, en el cual participó la Defensoría del Pueblo de la Nación, miembros de las comunidades involucradas en el conflicto, representantes del CoDeCi (incluida su presidenta), del INAI, del Consejo de Participación Indígena (CPI) por el Pueblo Mapuche de la Provincia de Río Negro, de la Coordinadora del Parlamento del Pueblo Mapuche de la Zona Andina, del Consejo Asesor Indí-

gena, del Espacio de Articulación Mapuche de Bariloche y, finalmente, algunos miembros de otras Comunidades Indígenas Mapuches de la zona.

Tal proceso concluyó sin que fuera posible arribar a una solución amistosa entre ellas, por lo cual, frente al posterior silencio de la administración, en noviembre de 2013, esta Defensoría requirió formalmente al INAI y al CoDeCI, entre otras cuestiones, que señalen la resolución a adoptar en torno a la registración de la Comunidad Tambo Báez.

Cabe agregar que la obligación de reconocimiento de la personería jurídica de las comunidades indígenas se encuentra establecida en el art. 75, inc. 17, de la Constitución Nacional y posee como fundamento el reconocimiento de la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Este mandato constitucional obliga al Estado a reconocer la institucionalidad indígena en sus propios términos, en tanto poseen una realidad jurídica propia y anterior a los registros estatales.

Así, no se les “otorga” la personalidad sino que simplemente se registra, con lo cual tal registración, sólo constata su preexistencia. De esta forma, la inscripción en un registro nacional o provincial es un acto que formaliza el reconocimiento de su preexistencia, a lo cual se encuentra obligado tanto el Estado Nacional como los estados provinciales.

En este sentido, el inciso 17 del art. 75 de la Constitución Nacional establece que “[l]as provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones”. Entonces, si bien el Estado Nacional se encuentra obligado a reconocer y registrar la personería jurídica de las Comunidades Indígenas, las Provincias también pueden realizar tal inscripción, siempre y cuando cumplan con los principios y derechos establecidos por el texto Constitucional y los acuerdos internacionales, especialmente el Convenio N° 169 de la OIT.

Si bien la existencia de un conflicto territorial no puede obstaculizar la inscripción de la personería jurídica de la Comunidad Mapuche Tambo Báez, menos podría hacerlo cuando durante el proceso de mediación realizado durante septiembre de 2013 distintos miembros de organizaciones y comunidades Mapuches manifestaron que es Tambo Báez la que ha ostentado la ocupación tradicional del territorio ubicado en la Ruta Provincial 79, Lote 94, Colonia Agrícola Nahuel Huapi, Departamento de Bariloche.

Por ello, en julio de 2014 el Secretario General a cargo del Defensor del Pueblo de la Nación, CPN Carlos Haquim, exhortó al INAI a

proceder a la inscripción de la Comunidad Mapuche Tambo Báez en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas y a ejecutar el relevamiento técnico - jurídico - catastral dispuesto por la ley 26.160, con notificación al CoDeCi.

Y fue así que por Resolución 117/2014 - CODECI, el Consejo de Desarrollo de las Comunidades Indígenas de la provincia de Río Negro resolvió dar por cumplidas las condiciones para el reconocimiento de la personería jurídica de la Comunidad Mapuche Tambo Báez y girar las actuaciones a la Inspección General de Personas Jurídicas de la Provincia, a fin de que proceda a inscribir a la dicha comunidad con domicilio en Colonia pastoril Nahuel Huapi, Lote 94, Depto. de Bariloche”.

El caso bajo análisis expresa un progreso, para quienes formulamos este informe en un doble sentido, en el primero, más obvio, es el del reconocimiento de los derechos de las comunidades, área sobre la que se verifica -más allá y más acá de las normativas constitucionales y legales- una auténtica disputa discursiva ideológica entre el viejo modelo de estado etnocéntrico orientado a la satisfacción de las demandas del mercado y un estado pluriétnico, que procura satisfacer una diversidad de intereses que van más allá de la mera satisfacción de los bienes económicos y atiende a valoraciones culturales diversas.

### *Una conclusión que “no concluye”*

Por enésima vez en el curso de estos informes reiteraremos nuestra crítica a lo que parece ser la “lógica ínsita” de la política argentina contemporánea: ausencia de debate, ausencia de cooperación interinstitucional (con contadas excepciones como las que hemos relatado en algunos puntos de este informe, tal como el convenio en materia de control del trabajo en negro, o la aceptación del reclamo de la Defensoría de la Nación en favor de una comunidad originaria), ausencia de congruencia entre políticas, como por ejemplo la ostensible despreocupación por el medio ambiente que expresa el impulso de la política petrolera en Vaca Muerta y zonas aledañas, como se manifiesta en el desconocimiento de la ordenanza que prohíbe el *fracking* en la ciudad de Allen (Río Negro) y el desconocimiento genérico de los derechos de las comunidades originarias, muchas veces asentadas en los mismos territorios que la explotación petrolera depreda sin límites avizorables.



Se perpetúa la lógica de subordinar/condicionar a las Provincias, principalmente a través de la regulación de los aportes presupuestarios. En efecto, ello se verifica particularmente con el recurso a la refinanciación de la deuda nacida del quebranto de 2001/2002 (momento en el que ya la Nación consumió -pese a los discursos en contrario- la política de sumisión desarrollada en la década de 1990, que también hemos señalado en los informes de esa década) mediante el recurso de “pesificar” la deuda y mantener a las Provincias en un estado de semiasfixia financiera que se perpetúa hasta el presente, pasados ya 14 años de la declaración de *default* y que se renueva periódicamente con “convenios” de refinanciación que el Estado nacional “graciosamente” concede a las provincias, perpetuando el viejo esquema según el cual las obligaciones principales del Estado están a cargo de las Provincias y la “caja” financiera en manos de la Nación, sin que se cumpla la manda constitucional de sancionar la nueva ley de coparticipación federal.

Es más, sostenemos que los mandatos unilaterales del Poder Ejecutivo Nacional, en los que se sigue verificando -a su vez- la escasa o nula mediación del Congreso, no hace sino continuar la tradición argentina nacida con la misma Constitución de 1853, cuyo diseño original, también hemos señalado en más de una oportunidad, pergeñó un modelo fuertemente centralista tras una pátina de descentralización que, mediante diversos subterfugios legales o prácticas políticas, tiende a disminuir aún más.

- **SALTA**, por *Ignacio Colombo Murúa*

## **I. Nivel municipal**

### *a. Autonomía municipal*

Uno de los temas más debatidos durante el 2014 fue la temática de la autonomía municipal. Desde el Concejo Deliberante capitalino se postuló una reforma de la Carta Orgánica, marcando la conveniencia de aumentar los mandatos de los concejales (de dos a cuatro años), la necesidad de que el municipio adquiriera competencias electorales, la de dotar al Defensor del Pueblo Municipal de legitimación activa para es-

tar en juicio y la creación de la figura del “Vice-intendente” entre otros reclamos reformistas.

No obstante ello, se debe remarcar que, dada la estructuración constitucional que regula al municipio en Salta, muchas de las modificaciones postuladas requieren una revisión de la Constitución provincial. Es más, desde el Instituto de Derecho Constitucional de la Universidad Católica de Salta<sup>19</sup>, hemos señalado que para que se alcance realmente un profundo fortalecimiento de la autonomía local es necesaria una reforma de la Constitución; puesto que por mandato constitucional el Municipio sigue, en aspectos esenciales, dependiendo de la discrecionalidad Provincial.

Es oportuno destacar, en esa línea, que según el art. 170 de la Constitución Provincial, los municipios salteños de más de 10.000 habitantes cuentan con el derecho de dictar su propia Carta Orgánica, aunque, en el mismo artículo se impone una gravosa restricción, puesto que exige, como condición de eficacia de la misma, la aprobación previa de la Carta por parte de la Legislatura provincial. El legislador provincial está facultado en ese sentido a realizar un control de “compatibilización” (aunque no se aclara en la norma a qué refiere la norma con “compatibilización”). A su vez la norma le fija 120 días a la Legislatura para efectuar dicho control, y establece que en caso de silencio la misma se considerará automáticamente aprobada. Siendo así, los municipios salteños de más de 10.000 habitantes poseen una *autonomía municipal condicionada, limitada o restringida*<sup>20</sup>. Esta es la denominación con que la doctrina califica a aquellos municipios que cuentan con la competencia de dictar su propio estatuto organizativo aunque sujeta (para la efectiva vigencia del acto) a la aprobación de otro órgano. En el caso salteño sujeto al control político de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Provincial -con facultad de veto-<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Dictamen elaborado a partir del pedido del Concejo Deliberante salteño.

<sup>20</sup> Esta norma constitucional ha sido aplicada en numerosas oportunidades en detrimento de la autonomía, por ejemplo, cuando por ley de la Legislatura, en ejercicio del control de “compatibilización”, se quitó de la Carta Orgánica de la Municipalidad de la Ciudad de Salta las competencias electorales.

<sup>21</sup> “En estos casos se reconoce la autonomía institucional de los municipios pero con distintos condicionamientos ligados al Poder Legislativo provincial. En este grupo figuran las constituciones de Neuquén (1957/94/06), Chubut (1994) y Salta (1986/98). Especial es el caso de la de Tucumán (2006) que supedita el dictado de la Carta Orgánica

La situación respecto a la autonomía es mucho más grave respecto de los municipios cuya población es menor a 10.000 habitantes. El artículo 174 de la Constitución Provincial, en su último párrafo, expresa que ***“Los Municipios de diez mil habitantes o menos, se rigen por las disposiciones de la Ley de Municipalidades. Sin perjuicio de ello, a pedido de cada Municipio, se contemplan sus situaciones particulares por una ley especial que se dicte a tal efecto”***.

La Ley de Municipalidades que rige en la actualidad a los municipios caracterizados en la norma lleva el número 1.349 y fue promulgada el 11 de febrero de 1933. Esta ley se encuentra cargada de disposiciones anacrónicas que hasta la fecha no han recibido modificaciones, y que de ninguna manera prevén la posibilidad del ejercicio de la autonomía en ninguno de sus aspectos <sup>22</sup>.

En cuanto a la duración del mandato de los concejales, cabe también advertir que la constitución provincial es la que se encarga de fijarla. El art. 172 de la Constitución de la Provincia, estipula la duración del mandato de los Intendentes Municipales en cuatro años y la de los concejales en dos años; con lo cual estamos inevitablemente frente a una cuestión que requiere la reforma ineludible de la Constitución local. Lo mismo puede señalarse con relación a la incorporación de la figura del viceintendente, puesto que La Constitución de la Provincia unifica para todos los municipios la organización de su gobierno a través de dos departamentos (art. 171 Const.Pcial.): el Ejecutivo Municipal a cargo de un intendente, y los concejos deliberantes, con número variable de concejales de acuerdo a la población. El art. 182 de la Constitución vigente, a su vez establece que “En caso de ausencia o impedimento transitorio del Intendente, el Presi-

---

a la convocatoria a convencionales constituyentes que hará el Poder Legislativo provincial”. ABALOS, María Gabriela, “La autonomía municipal”, en “A 20 años de la reforma constitucional de 1994” (García Lema y Hernández coord.), *Jurisprudencia Argentina*, 2014-III, número especial, ps. 178-186, p. 184.

<sup>22</sup> Coincidimos en este aspecto con lo que señala Hernández: “Las provincias que no contienen la autonomía institucional de los municipios, departamentos o partidos, en sus respectivas constituciones, además de incumplir el mandato de la Constitución Federal se encuentran obligadas, al menos, a adecuar las leyes orgánicas de las municipalidades para incluir en ellas los otros rasgos autonómicos establecidos por el artículo 123”. HERNÁNDEZ, Antonio María. *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires*, Depalma. Bs. As., 1997, p. 139.

dente del Concejo Deliberante lo reemplaza. Si la ausencia o inhabilidad es definitiva y falta más de un año para completar el período de mandato, debe convocarse a elecciones”.

En cuanto al funcionamiento del Concejo capitalino durante el año 2014, debe señalarse que el mismo se ha visto influido fuertemente por la compleja configuración del órgano debido al inédito triunfo del Partido Obrero en las elecciones de diciembre de 2013, el que incorporó a 9 concejales de 21 que conforman la totalidad del cuerpo. Esto obligó al bloque oficialista a celebrar acuerdos con las otras fuerzas del recinto (“Salta Somos Todos”, “Partido de la Victoria”, y el “Frente Popular Salteño”) para mantener, aunque limitado, el predominio legislativo. Con ello la actividad legisferante durante el año 2014 se ha visto reducida significativamente con relación a otros años.

## II. Nivel provincial

### *a. Ejecutivo Provincial*

Se produjeron momentos de tensión entre el Partido Justicialista y el Partido Renovador, alianza que integra el gobierno provincial, teniendo sobre todo en miras el escenario electoral del año 2015 -en donde se elegirá Gobernador y Vice- y el rol que jugará allí el Partido Renovador. Así se manifestaron algunos desacuerdos entre Juan Manuel Urtubey (gobernador-PJ) y Andrés Zottos (vice-gobernador-P.R.S.), los que llegaron a su punto máximo con un quiebre en el año 2013 y el anuncio de que el partido Renovador abandonaría el “Frente” gobernante. Luego, durante el año 2014 las relaciones comenzaron a recomponerse y a redefinirse los espacios de cada una de las fuerzas (con menor influencia, ahora, del P.R.S.)<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> El frente encabezado por el gobernador, Juan Manuel Urtubey (PJ), y el vice, Andrés Zottos (Partido Renovador), tuvo una crisis en 2013 que distanció a los integrantes de la fórmula. De todos modos, el acuerdo político parece encaminarse nuevamente a la convivencia y a la renovación de la alianza. Las diferencias existían desde hacía tiempo, principalmente por el reparto de cargos en los ministerios, y se profundizaron cuando

También con miras a las elecciones del año 2015 se comenzó a discutir la habilitación constitucional del tercer mandato consecutivo del gobernador en ejercicio, pues se han generado interpretaciones divergentes sobre el sentido y alcance del artículo 140 de la Constitución Provincial. El mencionado dispositivo estipulaba, hasta el año 1998, que estos funcionarios “duran en sus funciones cuatro años y no pueden ser elegidos más de dos veces consecutivas para desempeñarse como gobernador o vicegobernador de la Provincia respectivamente”. Hasta ese momento se interpretaba que la Constitución Provincial sólo permitía dos mandatos seguidos (y esto es lo que quiere decir “elegidos dos veces consecutivas”), de conformidad con el espíritu reformista de la época y siguiendo la línea de la Reforma de 1994 de nuestra Constitución Nacional. No obstante, en el año 2003, durante el gobierno de Juan Carlos Romero, se agregó, en una enmienda específica para, un agregado clave al art. Discutido: “lo que significa tres períodos consecutivos”. Es decir, la redacción se modificó y actualmente estipula “(...) no podrán ser elegidos más de dos veces consecutivas para desempeñarse como gobernador o vicegobernador de la Provincia respectivamente, *lo que significa tres períodos consecutivos*”. Esta redacción no ha zanjado la discusión, puesto que se ha cuestionado una supuesta incoherencia interna<sup>24</sup>, e incluso se ha presentado una acción declarativa de certeza ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación en donde se cuestiona la constitucionalidad de la interpretación reeleccionista, aduciendo que con ella se afecta la forma republicana de gobierno<sup>25</sup>. Todo parece indicar, pese a ello, que el tercer mandato se discutirá en las urnas.

---

Zottos se presentó a las elecciones legislativas con el PRS por fuera del acuerdo. El resultado electoral fue adverso para Zottos, que de a poco buscó recomponer la relación con el primer mandatario.

<sup>24</sup> Es que literalmente, sostienen. “elegido dos veces consecutivas” significa dos períodos, pues han mediado para ello dos elecciones. Pero en el 2003 la intención del constituyente fue la de habilitar un tercer mandato, aunque la redacción no ha sido la más afortunada, por insertar una aclaración a un texto que tenía un sentido distinto.

<sup>25</sup> “Frente Grande c/ Provincia de Salta”, CSJN, Expte 5813/14, con Dictamen de la Procuradora Fiscal de fecha 10 de marzo de 2015 en donde insta el rechazo por carecer de competencia originaria la Corte para entender en el asunto. Señala la Procuración que el caso salteño no guarda similitud con el de Santiago del Estero (caso “Zamora”), pues acá la Constitución habilita el mandato cuestionado.

### *b. Legislativo Provincial*

A nivel legislativo provincial, destaca, sin dudas, la reforma procesal penal que se viene desarrollando en la Provincia<sup>26</sup> desde el 2011. A partir de dicho año comenzó un proceso de modificación del tradicional sistema mixto (con rasgos inquisitorios) a un sistema de corte acusatorio. Para ello se siguieron los modelos de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, instaurando las funciones de investigación en cabeza de los fiscales y de control en los “Jueces de Garantías”. Asimismo se crearon los Tribunales de Impugnación, con competencia de apelación. A partir del año 2014 el Tribunal de Impugnación también entiende en casos de casación, liberando a la Corte local de dicha competencia.

También resultan relevantes las iniciativas legislativas en materia de violencia de género, puesto que la Provincia ha tenido un alto índice de delitos de esa índole<sup>27</sup>. En un primer momento, por D.N.U. N° 2654/14, se declaró la “emergencia pública en materia social por violencia de género”, luego por ley 7857 se crearon en Salta cinco juzgados específicos de “Violencia Familiar y de Género”<sup>28</sup>, los que se cubrirán durante el año 2015.

Por otro lado, la Provincia adhirió al artículo 34 de la ley nacional 23.737 de estupefacientes, lo que implicó que la Justicia provincial, desde el 1 de enero de 2014, sea competente para perseguir los delitos de microtráfico de estupefacientes<sup>29</sup>. El andamiaje legislativo para esta adhesión surge de la ley nacional 26.052 de “desfederalización parcial de la competencia penal en materia de estupefacientes”, lo que puede generar

---

<sup>26</sup> Leyes provinciales: 7690, 7797 y 7799.

<sup>27</sup> Como antecedente puede mencionarse la ley provincial 7403 -año 2006-, conocida como la “Ley de violencia familiar”, dictada luego del caso “Yapura Alderete” (CJS “Martínez J. Abraham - Recurso de casación”, tomo 175:273/286-23 de abril de 2013), en el cual un padre de familia, pese a que los damnificados habían radicado denuncias alertando del peligro existente, asesinó a su mujer y a dos de sus hijas, sobreviviendo una de ellas, la que fuera indemnizada por la Provincia por decisión de la justicia.

<sup>28</sup> Dos en Distrito Centro, y uno para cada una de las siguientes circunscripciones judiciales: Orán, Tartagal y Metán.

<sup>29</sup> Previamente han adherido a la “desfederalización” las provincias de Buenos Aires (ley 13392), Catamarca, La Rioja (ley 7893), Entre Ríos (ley 9783), Misiones y Córdoba (ley 10067 del año 2012).

algún cuestionamiento desde el punto de vista constitucional-federal. La ley de desfederalización dictada por el Congreso Nacional representa un supuesto en donde aparece el nivel Federal dictando una norma para que las provincias se adhieran a ella, desfederalizando, en ese acto, la cuestión en sus respectivas jurisdicciones. En realidad, desde una estricta mirada constitucional el mecanismo utilizado es impropio. Las provincias son las que delegan parte de sus competencias originarias al nivel federal, con lo cual se trataría, en todo caso, de un supuesto de “reasunción” de competencias delegadas, más que de una “desfederalización” de competencias propuesto por el Congreso de la Nación (que implicaría que éstas, en su origen, son federales)<sup>30</sup>.

### *c. Poder Judicial*

Durante el año 2014 se renovaron dos cargos de juez de Corte, reasumiendo los Dres. Fabián Vittar y Abel Cornejo. La Corte salteña se compone de 7 jueces designados por el gobernador con acuerdo del Senado, duran 6 años en sus cargos y son reelegibles indefinidamente<sup>31</sup>. También hubo designaciones en el ámbito del Ministerio Público, asumiendo el cargo de defensora general de la Provincia la Dra. María Inés Diez y renovando su mandato el procurador general, Dr. Pablo López Viñals.

Como ya se señaló, la reforma procesal penal, generó también importantes reformas en la organización de la magistratura del fuero penal. La primera instancia está a cargo de los “Jueces de Garantías” (también con funciones de juicio para aquellos delitos cuyas penas no

---

<sup>30</sup> La Corte Nacional ha convalidado la desfederalización en diversos pronunciamientos: CSJN “Echevarría” (2006), “Tévez” (2007), “Castro” (2007), “Bisogni” (2009)

<sup>31</sup> Puede reseñarse que la Federación Argentina de la Magistratura (FAM) impetró una acción declarativa ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación alegando la inconstitucionalidad de la limitación temporal al mandato de los jueces de corte salteños, entre otros motivos, por entender que la periodicidad de los cargos afecta al principio de inamovilidad consagrado en el art. 110 de la C.N. Caso: “Federación Argentina de la Magistratura c/ Salta Provincia s/ acción declarativa”. Hasta el momento se ha aceptado la competencia originaria de la Corte (año 2010, Expte. F. 880. XLIII.ORI, Fallos: 333:709) y se ha expedido en sentido negativo la Procuración General de la Nación (diciembre de 2013).

excedan los 6 años en abstracto y para aquellos tramitados por el proceso sumarísimo -flagrancia-; la Segunda Instancia está a cargo de los nuevos “jueces de impugnación” (competencia de apelación y casación). Esto ha descomprimido mucho la labor de la Corte de Salta en materia penal, sólo pudiendo entender por recurso de inconstitucionalidad -de causales muy restringidas-.

Además se ha emprendido una política de descentralización y especialización en el ámbito del Ministerio Público, incrementándose la presencia territorial, con fiscalías y delegaciones fiscales en distintos lugares de la provincia; y con la creación de fiscalías especializadas -Fiscalías de Género, Fiscalías de Graves Atentados contra las Personas, Fiscalías de Delitos Económicos Complejos-, con la intención de dar un tratamiento especial para estas problemáticas específicas.

En el fuero administrativo se ha creado la Cámara y un nuevo juzgado Contencioso Administrativo (hasta la fecha funciona solo uno). No se ha llamado aun a concurso para las coberturas de los cargos ni se han puesto en funcionamiento los mencionados tribunales.

En el ámbito jurisdiccional destaca el caso “Cháves Sandra c/ Poder Ejecutivo”, en el marco del cual el Gobierno de Salta llegó a una solución amistosa en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y accedió a conmutar la pena impuesta a los penados: Sandra Beatriz Cháves y Marcos Gilberto Cháves teniendo por cumplida la condena de ambos por el tiempo transcurrido. El caso fue admitido por la Comisión en 2009<sup>32</sup> y se denunció a la Argentina por la condena que se dictó en el año 2001 -Cámara Tercera en lo Criminal de Salta- argumentando que la misma contenía elementos sexistas y estereotipos prejuiciosos (se habló allí, de que la viuda no había tenido una conducta acorde a la situación de pérdida, literalmente se refirió a la acusada como la “viuda alegre”) y, principalmente, la violación a la garantía de la doble instancia, puesto que los recursos casatorios de los condenados habían sido rechazados por cuestiones meramente formales<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> CIDH, Informe N° 66/09, Petición 920-03, Admisibilidad, Marcos Gilberto Cháves y Sandra Beatriz Cháves, Argentina.

<sup>33</sup> En ese sentido, es importante destacar que la sentencia impugnada es anterior al caso “Casal Matías Eugenio y otros”, C.S.J.N., Fallos: 328:3399.



También reviste importancia el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación revocando la sentencia de la Corte de Salta en el caso “Sisnero Mirtha Graciela y otros c/ Taldelva SRL y otros s/ Amparo”<sup>34</sup>. La Corte local había dejado sin efecto un fallo de la Cámara de Apelaciones Civil y Comercial que hacía lugar al amparo interpuesto por la Sra. Sisnero, alegando discriminación de género por la negativa de las empresas de transporte público de Salta para contratarla como chofer. El tribunal salteño entendió que la amparista no había demostrado la idoneidad requerida para el puesto. La Corte Nacional -mediante el fallo suscripto por los jueces Lorenzetti, Fayt, Petracchi, Maqueda y por la jueza Highton de Nolasco- hizo lugar a la queja, declaró procedente el recurso extraordinario y, en consecuencia, dejó sin efecto la sentencia apelada al considerar que el tribunal *a quo* no había respetado los criterios establecidos en la jurisprudencia del alto tribunal en materia de cargas probatorias para los casos de discriminación (cons. 7°).

### III. Otras novedades institucionales

Recientemente se ha reglamentado por Ley el Consejo Económico y Social de Salta -ley 7784/13-, el cual está creado por el art. 77 de la Constitución Provincial. Este ha sido un avance institucional importante, puesto que pese a que el Consejo estaba creado desde la Reforma Constitucional de 1986 nunca se lo había reglamentado. Su principal función es la de ser un órgano de consulta permanente para los poderes públicos, resultando obligatorio su dictamen previo en caso de implementación de políticas “económico-sociales, culturales, científicas y tecnológicas”.

### IV. Provincia-Nación

En cuanto a la coparticipación federal, durante el año 2014, Salta no ha sido ajena a la problemática tradicional del sistema de distribución de

---

<sup>34</sup> C.S.J.N., Expediente S. 932. XLVI. RHE.

ingresos. Así, del análisis presentado por el Instituto Argentino de Análisis Fiscal<sup>35</sup> se desprende que en el 2014 Salta se ubicó entre las provincias con “bajos ingresos y baja densidad poblacional”, junto con Catamarca, Formosa, La Rioja, San Juan y Santiago del Estero. Entre estas disparidades, el instituto indicó que, por ejemplo, cada ciudadano de la provincia de Tierra del Fuego recibió durante 2014 la suma de \$25.174, mientras que en Salta ingresaron \$8.816 por habitante, quedando por debajo de la media de \$12.014.

• **SAN JUAN**, por *Alberto M. Sánchez*<sup>36</sup>

Cada vez que acometemos la tarea de escribir la Memoria Federal del año cumplido nos parece ser protagonistas de un nuevo *déjà vu*. ¿Qué aportar de original acerca de lo acontecido? ¿Cómo hacer para dar vida a la ilusión de que el federalismo comience a perfilarse en nuestro país, de que las relaciones interjurisdiccionales crezcan en cantidad y calidad, de que emerjan políticas de Estado aunque más no sea bajo la apariencia de la punta del iceberg?

La realidad nos muestra otro panorama, tan lejano a estas ilusiones como cercano a los pasados panoramas ya descritos en Memorias anteriores.

Lo cierto es que debemos seguir insistiendo, a riesgo de ser reiterativos, en que la deuda que nuestros gobiernos tienen, al menos en esta materia, es grande. No hay desarrollo posible sin políticas de Estado y éstas no verán la luz si no hay diálogo y consensos, si la institucionalidad no le gana al personalismo.

Consigno, entonces, lo acontecido en San Juan durante 2014, siguiendo el esquema utilizado habitualmente.

---

<sup>35</sup> ARGARAÑAZ, Nadin; BARRAUD, Ariel y BULGARELLI, Valentina, “Disparidades regionales en la coparticipación de impuestos durante el año 2014. Informe Económico N° 294”, Córdoba 23 de enero de 2015. Disponible en: <https://docs.google.com/file/d/0BwPNVocxv2wBM1R0dGIzb0JHMFEdit>

<sup>36</sup> Con la colaboración de Mariana Sánchez Agostini en la recopilación y sistematización de la normativa consignada.

## **I. Relaciones Nación-Provincia**

- Decreto 0158-MPyDE-14: Ratifica en todas sus partes el Convenio entre el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y la Provincia de San Juan para Implementar Medidas de Ayuda a Productores en el Marco de la Ley N° 26.509, suscripto en fecha 27 de diciembre de 2013.

- Decreto 0193-MI-14: Ratifica la Resolución N° 1149-DPV/13, dictada por la Dirección Provincial de Vialidad, y aprueba el Convenio de Adhesión y Mantenimiento-Provincia de San Juan, suscripto en fecha 22 de enero de 2013, entre la Dirección Provincial de Vialidad y Unidad Ejecutora del Programa de Infraestructura Vial Productiva II de la Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo (UCPyPFE) del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, y cuyo objeto es establecer los derechos y obligaciones de las partes en relación a las actividades a ser ejecutadas en el marco del Programa de Infraestructura Vial Productiva II, en un todo de acuerdo a lo previsto en el Contrato de Préstamo BID 2655/OC-AR y su Reglamento Operativo.

- Decreto 0245-MDHypS-14: Aprueba el Convenio de Cooperación Mutua celebrado entre la Administración Nacional de la Seguridad Social y la Provincia de San Juan, con el fin de optimizar el proceso de implementación del Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos, de conformidad con los lineamientos establecidos en el decreto 84/2014 y sus normas reglamentarias. Faculta al Ministerio de Desarrollo Humano y Promoción Social para que actúe como organismo de enlace con la Administración Nacional de la Seguridad Social. Ordena a los distintos Ministerios y Organismos Centralizados y Descentralizados de la Administración Pública Provincial que presten la máxima colaboración con el organismo de enlace.

- Decreto 0359-MI-14: Ratifica en todas sus partes cuatro Convenios Únicos de Colaboración y Transferencia. El primero celebrado entre la Subsecretaría de Obras Públicas dependiente de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios con la Provincia de San Juan, suscripto el 25 de septiembre de 2013; los tres siguientes celebrados entre la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, dependiente de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios con la

Provincia de San Juan, suscriptos los días 10 de octubre de 2013 y 21 de enero de 2014, los cuales tienen por objeto la asistencia financiera para la ejecución de Obras en los departamentos de 9 de Julio, Caucete, 25 de Mayo, Pocito y Rivadavia.

- Decreto 0479-MI-14: Ratifica en todas sus partes el Convenio Único de Colaboración y Transferencia y sus Anexos I y II, celebrado entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y la Provincia de San Juan, suscripto el 25 de septiembre de 2013, el cual tiene por objeto la asistencia financiera para la ejecución de la Obra de Terminación de Centro de Salud en el Departamento 9 de Julio.

- Decreto 0529-MPyDE-14: Ratifica en todas sus partes el Convenio y Anexos I y II, suscripto el día 13 de marzo de 2014, entre el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación y el Gobierno de la Provincia de San Juan, por el cual el Ministerio aportará una suma de dinero determinada, imputable a los recursos dispuestos para el Programa de Asistencia para la Cadena de Valor Vitivinícola Argentina para el ejercicio 2014, el cual será ejecutado por el Ministerio de Producción y Desarrollo Económico de la Provincia de San Juan.

- Decreto 0569-MI-14: Ratifica en todas sus partes el Convenio Único de Colaboración y Transferencia, celebrado entre la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda dependiente de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y la Provincia de San Juan, suscripto el 17 de febrero de 2014, el cual tiene por objeto la asistencia financiera para la ejecución de Obras en los departamentos de Rivadavia y Chimbas.

- Decreto 0615-MPyDE-14: Ratifica el Convenio de Colaboración N° 172, celebrado entre el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y la Provincia de San Juan -representada por el Ministerio de Producción y Desarrollo Económico-, en fecha 20 de agosto de 2013, sobre la implementación del Régimen para la Recuperación, Fomento y Desarrollo de la Actividad Caprina, dispuesta mediante ley nacional 26.141 y su decreto reglamentario 1502.

- Decreto 0654-MHF-14: Ratifica en todas sus partes el “Convenio entre la Provincia de San Juan y el Gobierno Nacional” y los Anexos I a XI que integran el mismo, celebrado con fecha 28 de abril de 2014. Cede *pro solvendo* irrevocablemente a favor del Estado Nacional, los derechos de la Provincia sobre las sumas a percibir por el Régimen de Co-

participación Federal de Impuestos, de acuerdo a lo establecido por los Arts. 1º, 2º y 3º del Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, ratificado por la ley nacional 25.570, hasta la total cancelación del capital con más los intereses.

- Decreto 0675-MPyDE-14: Ratifica el Acuerdo de Ejecución del Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR), celebrado entre el Gobierno de la Provincia de San Juan y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, suscripto el 9 de septiembre de 2013. El Programa citado tiene como objetivo contribuir a la cohesión e inclusión social y productiva de los habitantes pobres del sector rural de Argentina, promoviendo la creación de condiciones para un desarrollo sostenible de las áreas rurales en el marco de las economías regionales.

- Decreto 0682-MSP-14: Adhiere la Provincia de San Juan, a través del Ministerio de Salud Pública, a la Disposición N° 3714-13, de la Secretaría de Políticas, Regulación e Institutos-Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), del Ministerio de Salud de la Nación, de fecha 12 de junio de 2013, cuyo fundamento reside en el desarrollo, implementación, seguimiento y revisión de un Sistema de Información Federal para la Gestión del Control de los Alimentos (SIFeGA).

- Decreto 0768-SAyD-14: Ratifica en todas sus partes el Convenio de Consorcio de Cooperación Público-Privado, Convocatoria FITS 2012 Energía Biomasa, suscripto en fecha 29 de mayo de 2012 y el Contrato de Promoción de la Convocatoria Fondo de Innovación Tecnológica Sectorial de Energía (FITS Energía-Fuentes Renovables: Biomasa 2012) Proyecto N° 0012: “Desarrollo de un Sistema de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos con Tecnología de Valorización Energética”, suscripto el 18 de julio de 2013, entre la Secretaría de Estado de Ambiente y Desarrollo Sustentable y la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, dependiente del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), Energía Provincial Sociedad del Estado y las empresas Instalar DG S.R.L., Megar Ingeniería S.R.L. y Othala S.A.

- Decreto 0901-MI-14: Ratifica en todos sus términos el “Acuerdo Marco” de fecha 3 de abril de 2014, celebrado entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación y la

Provincia de San Juan; el “Convenio Instrumental”, de fecha 3 de abril de 2014, celebrado entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios -representado por la Secretaría de Energía de la Nación- y la Provincia de San Juan, y suscripto asimismo por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, el Ente Provincial Regulador de la Electricidad de San Juan (E.P.R.E.) y la empresa Energía San Juan S.A.; y el “Convenio de Aplicación” celebrado en fecha 21 de mayo de 2014 entre la Secretaría de Energía de la Nación y la empresa Energía San Juan, firmado asimismo por la Provincia de San Juan -representada por el Ministerio de Infraestructura-, y el E.P.R.E.; todos ellos firmados en el marco del Programa de Convergencia de Tarifas Eléctricas y Reafirmación del Federalismo Eléctrico en la República Argentina. Encomienda al E.P.R.E. el seguimiento y control, hasta la puesta en servicio, de las obras a realizarse en el ámbito del Sistema Interconectado Provincial, en el marco del “Programa de Convergencia de Tarifas Eléctricas y Reafirmación del Federalismo Eléctrico en la República Argentina”. Asimismo encomienda a este organismo la definición e instrumentación de las garantías a requerir a la Distribuidora Energía San Juan S.A., hasta la conclusión satisfactoria de las obras. Dispone que el E.P.R.E. emita los instrumentos regulatorios pertinentes a través de los correspondientes actos administrativos, para ordenar la incorporación regulatoria de tales obras ejecutadas en el marco del “Programa de Convergencia de Tarifas Eléctricas y Reafirmación del Federalismo Eléctrico en la República Argentina”, al Servicio Público de Distribución de la Energía Eléctrica en la Provincia de San Juan.

- Decreto 0913-MG-14: Ratifica en todas sus partes el Convenio Marco de Cooperación, celebrado entre el Gobierno de la Provincia de San Juan y el Ministerio Público Fiscal de la Nación, suscripto el 18 de junio de 2014, cuyo objeto es establecer un marco general de cooperación entre ambos, con el fin de desarrollar en forma conjunta programas o proyectos de carácter científico, técnico, de capacitación y/o de investigación, sin perjuicio de otras actividades que puedan llevarse a cabo en áreas de mutuo interés.

- Decreto 0914-MSP-14: Ratifica en todas sus partes el Compromiso Provincial de Gestión Anual para el año 2014, celebrado entre la Unidad Coordinadora del Ministerio de Salud de la Nación y el Ministerio de Salud Pública de la Provincia de San Juan, conforme lo establecido en el Convenio Marco para la Implementación del Proyecto de Funciones

Esenciales y Programa de Salud Pública II (FESP II), por lo cual las partes reafirman su voluntad de alcanzar las metas sanitarias definidas en el Plan Federal de Salud 2010-2016, las que se encuentran en consonancia con los objetivos de desarrollo del Milenio propuestos para el 2015.

- Decreto 0915-MG-14: Ratifica en todas sus partes el Convenio Marco de Cooperación, celebrado entre el Gobierno de la Provincia de San Juan y el Ministerio de Seguridad de la Nación, suscripto el 11 de junio de 2014, el cual tiene como objeto brindar soluciones efectivas en apoyo a la comunidad y en particular aquellas misiones de carácter humanitario, en emergencia o crisis, dentro de los alcances establecidos por las leyes que regulan el accionar de Gendarmería Nacional.

- Decreto 1001-MHF-14: Ratifica en todas sus partes el Convenio de Cooperación y Asistencia Técnica, celebrado con fecha 28 de abril de 2014, entre la Jefatura de Gabinete de Ministros y la Provincia de San Juan, cuyo objeto es promover, en el marco de la ley 25.506, el intercambio y cooperación vinculados a la digitalización de los procedimientos administrativos, la utilización de firma digital y otros servicios de certificación, la capacitación y la realización de encuentros técnicos-informáticos.

- Decreto 1008-MI-14: Ratifica en todas sus partes el Convenio Marco para la Ampliación de la Capacidad del Sistema de Transporte de Gas Natural a la Provincia de San Juan, celebrado el 3 de octubre de 2013 entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y la Provincia de San Juan, suscribiendo y prestando conformidad al mismo el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS). El citado Convenio tiene por objeto incrementar la capacidad de transporte del fluido, permitiendo mejorar sustancialmente la calidad de vida de sus habitantes y auspiciar el crecimiento de la actividad económica.

- Decreto 1030-MDHyPS-14: Aprueba el Convenio de Ejecución - Plan Nacional de Seguridad Alimentaria- Abordaje Federal 2014, celebrado entre el Ministerio de Desarrollo Humano y Promoción Social y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, cuyo objeto radica en financiar acciones tendientes a garantizar la seguridad alimentaria de personas en condición de vulnerabilidad social localizadas en jurisdicción de la Provincia de San Juan.

- Decreto 1051-MDHyPS-14: Aprueba el Convenio de Ejecución - Plan Nacional de Seguridad Alimentaria- Fortalecimiento de las Prestaciones Alimentarias de Comedores Escolares, celebrado entre el Ministe-

rio de Desarrollo Humano y Promoción Social de la Provincia de San Juan y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, el cual tiene por objeto financiar acciones tendientes a garantizar la seguridad alimentaria de personas en condición de vulnerabilidad social asistentes a Comedores Escolares de la Provincia de San Juan.

- Decreto 1083-MI-14: Ratifica en todas sus partes el Convenio Único de Colaboración y Transferencia y sus Anexos I y II, celebrado entre la Subsecretaría de Obras Públicas, dependiente de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y la Provincia de San Juan, suscripto el 22 de mayo de 2014, cuyo objeto es la asistencia financiera para la ejecución de Obras en el Departamento de Jáchal.

- Decreto 1306-MSP-14: Aprobar el Convenio de Prórroga para la continuidad del Programa Médicos Comunitarios Equipos de Salud del Primer Nivel de Atención, suscripto entre el Ministerio de Salud de la Nación y el Ministerio de Salud Pública de la Provincia de San Juan, celebrado el 15 de abril de 2014. Su objeto consiste en asegurar, en el marco de la estrategia de la Atención Primaria de la Salud, el fortalecimiento del primer Nivel de Atención a través de los equipos comunitarios aprobados y financiados por la Nación.

-Decreto 1316-MG-14: Ratifica en todas sus partes el Convenio de Asistencia y Cooperación en Materia de Control de Veranadas, suscripto entre el Gobierno de la Provincia de San Juan y Gendarmería Nacional Argentina, por el que se establece la transferencia del 40% del importe total que la provincia perciba en concepto de Tasas de Veranadas en cada periodo estival.

- Decreto 1199-MSP-14: Aprueba el Convenio para la Puesta en Marcha del Componente de Formación de Recurso Humano Vinculado al Control de Vectores, celebrado entre el Ministerio de Salud de la Nación y el Ministerio de Salud de la Provincia de San Juan, aprobado por Resolución N° 605 del 14 de mayo de 2014 del Ministerio de Salud de la Nación. Su objeto consiste en la formación de Recurso Humano en el ámbito de los programas provinciales, mediante el otorgamiento de becas de formación y capacitación en actividades dirigidas al control, vigilancia y prevención de enfermedades vectoriales, en el marco de los objetivos de la Dirección de Enfermedades Transmisibles por Vectores.

- Decreto 1494-MI-14: Aprueba en todas sus partes el Convenio Marco celebrado en fecha 18 de julio de 2014 entre la Dirección Nacio-



nal de Vialidad y el Ministerio de Infraestructura de San Juan, con el objeto de a realización del Estudio, Proyecto Definitivo y ejecución de la Obra “Convenio Marco 2º Anillo de Circunvalación a la Ciudad de San Juan-Provincia de San Juan”.

- Decreto 1388-MG-14: Ratifica en todas sus partes el Convenio Marco celebrado entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el Gobierno de la Provincia de San Juan, suscripto el día 12 de septiembre de 2014, por el cual ambos se comprometen, entre otras, a intercambiar las actas y constancias que labre cada una de ellas dentro del marco del Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social -instituido por ley 25.877-, a conformar un equipo permanente de inspectores, a realizar una capacitación continua y recíproca del personal que cumpla funciones de fiscalización.

- Decreto 1404-MDHyPS-14: Ratifica el Convenio Programa de Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja, suscripto entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Gobierno de la Provincia de San Juan, cuyo objeto consiste en reglar los mecanismos de cooperación, colaboración y articulación para la implementación del mentado Programa en el territorio de la Provincia de San Juan.

- Decreto 1447-G-14: Ratifica en todas sus partes el Convenio de Colaboración Institucional, celebrado con fecha 13 de noviembre de 2014 entre la Administración Nacional de Seguridad Social y la Provincia de San Juan, suscripto con el objeto de la implementación de la segunda etapa del Plan de Inclusión Previsional impulsada por la ley 26.970 y sus normativas reglamentarias.

- Decreto 1453-MI-14: Ratifica en todas sus partes el Convenio Único de Colaboración y Transferencia y sus Anexos I y II, celebrado entre la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda -dependiente de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, y la Provincia de San Juan, suscripto el 2 de junio de 2014, el que tiene por objeto la asistencia financiera para la ejecución de Obras de pavimentación en los Departamentos de Ullum, Capital, Pocito y San Martín.

- Decreto 1480-MG-14: Ratifica en todos sus términos el Anexo II denominado “Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil I”, firmado entre la Subsecretaría de Trabajo y la Gerencia de Empleo de la ciudad de San Juan, en el marco del “Proyecto Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil I”, el que se realiza bajo el Programa de Acciones de

Entrenamiento para el trabajo, en el ámbito del Ministerio de Trabajo, de Empleo y Seguridad Social.

## **II. Relaciones con municipios**

- Decreto 0284-MHF-14: Ratifica en todas sus partes el Convenio suscripto con fecha 30 de diciembre de 2013, entre los Ministerios de Hacienda y Finanzas y de Gobierno de la Provincia de San Juan y las Municipalidades de la Provincia, por el cual se transfiere a las Municipalidades determinadas sumas de dinero conforme a lo establecido por el Artículo 27 de la ley 8413, debiendo cumplir las mismas con las obligaciones impuestas por el Convenio.

- Decreto 0881-MM-14: Ratifica los “Convenios Marco De Cooperación Y Asistencia Recíproca”, celebrados en fecha 5 de mayo de 2014, entre el Gobierno de la Provincia, Ministerio de Minería, y las Municipalidades de Pocito y Zonda, los cuales tienen por objeto mantener una estrecha cooperación y colaboración a los fines de lograr la óptima aplicación del Proyecto que lleva a cabo la Dirección de Desarrollo Minero Sustentable del Ministerio de Minería, como así también los Planes, Programas y Recursos de origen Nacional y/o Provincial que se desarrollan y administran por su intermedio.

- Decreto 1237-MDHyPS-14: Aprueba en todas sus partes los Convenios suscriptos con fecha 1 de agosto de 2014, entre el Ministerio de Desarrollo Humano y Promoción Social y todos los Municipios de la Provincia, cuyo objeto consiste en accionar mecanismos gubernamentales en conjunto con el Plan de Políticas Sociales para Todos los Sanjuaninos, para la ejecución y puesta en marcha de las áreas específicas de la mujer, para lo cual se acuerda que cada Municipio creará y nombrará el órgano ejecutivo del área mujer bajo la denominación que el mismo defina.

## **III. Relaciones con instituciones**

- Decreto 0003-MSP-14: Ratifica el “Acta Acuerdo entre la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Católica de Cuyo y el Ministerio de Salud Pública de la Provincia de San Juan”, suscripta entre dicho

Ministerio y la Facultad de Ciencias Médicas, en el cual el primero se compromete a colaborar con la Facultad en el dictado, ejecución y desarrollo de actividades prácticas de los programas de la Maestría en Salud Social y Comunitaria.

- Decreto 0124-MI-14: Ratifica el Acta Acuerdo N° 247 celebrada entre las autoridades de la Dirección de Recursos Energéticos y el Sindicato de Trabajadores de Luz y Fuerza- San Juan, mediante el cual se adhiere a lo dispuesto por la ley 8243 y se crean los diferentes agrupamientos para el personal de la Dirección de Recursos Energéticos comprendidos en el Acta Convenio Colectivo de Trabajo SSRE-FATLyF-1996.

- Decreto 0194-MPyDE-14: Ratifica en todas sus partes el Convenio Marco de Asistencia y Cooperación celebrado entre el Ministerio de Producción y Desarrollo Económico y la Corporación Vitivinícola Argentina-COVIAR- suscripto en fecha 25 de julio de 2013, por el cual ambas instituciones, en la medida de sus posibilidades, se comprometen a adoptar programas de cooperación, asistencia y coordinación para la ejecución conjunta de proyectos de asistencia técnica, económica, de capacitaciones, formación, investigación, académicos, culturales, o formación y perfeccionamiento de recursos humanos; el intercambio de formación científica, técnica y de todos aquellos otros que hagan al interés de ambas partes, propios de su ámbito de competencia.

- Decreto 0318-MG-2014: Ratifica el Acta Complementaria suscripta entre la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de San Juan y la Secretaría de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos del Ministerio de Gobierno de fecha 2 de enero de 2014, por la cual ambas acuerdan coordinar acciones conjuntas para la realización del trabajo “Participación y Análisis en procesos administrativos en las distintas dependencias del Registro Civil de la Provincia de San Juan”.

- Decreto 0322-MHF-14: Ratifica en todas sus partes el Acta Complementaria del Convenio de Asistencia y Cooperación entre el Gobierno de la Provincia de San Juan y la Universidad Nacional de San Juan y sus Anexos I y II, suscripta con fecha 14 de febrero de 2014, entre la Secretaría de la Gestión Pública de la Provincia de San Juan y la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de San Juan, en el marco de lo establecido en dicho Convenio, aprobado por decreto N° 2987-G-88 y la ley N° 6.478. Por la citada Acta la Secretaría encomienda a la Facultad realizar tareas de capacitación y evaluación del personal dependiente

de la Administración Pública Provincial en el marco del Programa de Recategorización de Planta Permanente e Incorporación de nuevos agentes, regulados por la ley 8243 y el decreto N° 492/12.

- Decreto 0339-MG-14: Ratifica el Acta Complementaria suscripta entre la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de San Juan y la Secretaría de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos del Ministerio de Gobierno, fecha 2 de enero de 2014, por la cual ambas acuerdan coordinar acciones conjuntas para la realización del trabajo “Participación y Análisis en procesos administrativos en las distintas dependencias de los Juzgados de Faltas de la Provincia de San Juan”.

- Decreto 0358-SECITI-14: Ratifica el Convenio Marco de Colaboración suscripto el 31 de octubre de 2013, entre la Secretaría de Estado de Ciencia, Tecnología e Innovación y la Fundación para el avance de las Ciencias Astronómicas (FUPACA), por el cual ambas instituciones se comprometen, dentro de sus respectivas competencias, a prestar plena colaboración, intercambio recíproco y asistencia financiera, y cooperación mutua para la realización de actividades y el intercambio de información y conocimiento, en todos los aspectos que tengan o tuvieren relación directa con las actividades de los signatarios y/o que contribuyan al cumplimiento de los objetivos fundacionales de ambas entidades.

- Decreto 0362-MPyDE-14: Ratifica en todos sus términos el Convenio Marco de Asistencia y Cooperación, suscripto en fecha 18 de octubre de 2013, entre el Ministerio de Producción y Desarrollo Económico y la Cámara de Pasas de Uva y Afines de San Juan, en el cual se establecen las pautas y compromisos asumidas por cada una de las partes, para instrumentar programas y acciones de cooperación, asistencia y coordinación para la ejecución conjunta de proyectos de asistencia técnica económica, de capacitación, formación, académicos, culturales, de formación y perfeccionamiento de recursos humanos, intercambio de formación científica, técnica y de todos aquellos otros que hagan al interés común de las partes, propios de su ámbito de competencia.

- Decreto 0382-SECITI-14: Ratifica el Acta Complementaria al Convenio de Asistencia y Cooperación ratificado por decreto N° 2.987-G-88, suscripta en fecha 27 de agosto de 2013 entre la Secretaría de Estado de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Ministerio de Salud Pública de la Provincia y la Universidad Nacional de San Juan, por conducto de la Facultad de Ciencias Sociales, por la cual se encomienda a la Facultad la

elaboración de un Diagnóstico de Situación de la Investigación en Salud en las cinco zonas sanitarias de la provincia de San Juan.

- Decreto 0390-SECITI-14: Ratifica el Acta Complementaria al Convenio de Asistencia y Cooperación ratificado por decreto N° 2.987-G-88, suscripta en fecha 9 de diciembre de 2013 entre la Secretaría de Estado de Ciencia, Tecnología e Innovación y la Universidad Nacional de San Juan, por la cual ambas convienen en crear un Programa de Perfeccionamiento en Ingeniería de Túneles Carreteros, con el fin de financiar estudios de posgrado en el exterior en Ingeniería en Túneles Carreteros, con el fin de financiar estudios de posgrado en el exterior en ingeniería de túneles carreteros. Se designa como Autoridad de Aplicación del Programa a la Secretaría de Estado de Ciencia, Tecnología e Innovación.

- Decreto 0426-SECITI-14: Ratifica el Convenio Marco de Colaboración y Complementación Técnica suscripto en fecha 12 de noviembre de 2013, entre la Secretaría de Estado de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Consejo Profesional de Ciencias Políticas de San Juan, por el cual ambas instituciones se comprometen, dentro de sus respectivas competencias, a prestar plena colaboración, asistencia financiera y cooperación mutua para la realización de actividades y el intercambio de información y conocimiento en todos los aspectos que tengan o tuvieren relación directa con las actividades de los signatarios y/o que contribuyan al cumplimiento de los objetivos fundacionales de ambas entidades.

- Decreto 0465-MG-14: Ratifica el Acta Complementaria suscripta entre la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de San Juan y la Secretaría de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos del Ministerio de Gobierno, de fecha 2 de enero de 2014, por la que ambas acuerdan coordinar acciones conjuntas para la realización del trabajo “Análisis, seguimiento técnico y optimización de la Personería Jurídica, en la Inspección General de Personas Jurídicas de la Provincia de San Juan”.

- Decreto 0485-MI-14: Aprueba el Acta Complementaria al Convenio de Asistencia y Cooperación Mutua con la Universidad Nacional de San Juan -aprobado por decreto N° 2987 del 3 de noviembre de 1988-, celebrada entre la Dirección de Tránsito y Transporte y la Universidad Nacional de San Juan, mediante la cual se acuerda la realización de parte de alumnos de la Facultad de Ciencias Sociales del trabajo denominado “Participación y Análisis en procesos administrativos en las distintas de-

pendencias de la Dirección de Tránsito y Transporte de la Provincia de San Juan”.

- Decreto 0549-MTyC-14: Ratifica el Acta Complementaria y su Anexo I, de fecha 3 de enero de 2014, suscripta entre el Ministerio de Turismo y Cultura y la Facultad de Filosofía, Humanidades y Artes de la Universidad Nacional de San Juan, cuyos objetivos se encuentran previstos en la ley 26.427 de Pasantías Educativas para el año 2014.

- Decreto 0619-MI-14: Aprueba el Acta Complementaria del Convenio de Asistencia y Cooperación, suscripta entre el Gobierno de la Provincia de San Juan -representada por la Dirección de Recursos Energéticos- y la Fundación Universidad Nacional de San Juan, por la cual acuerdan llevar adelante el Proyecto “Implementación de Sistema de Bombeo de Agua para riego agrícola aplicando Energía Solar Fotovoltaica conectado a la red eléctrica de distribución de la Provincia de San Juan-Instalación Piloto, Ensayos, Mediciones y Estudio de Factibilidad”, en el marco del Proyecto “Solar San Juan”.

- Decreto 0641-MHF-14: Ratifica el Acta Complementaria del Convenio Marco celebrado entre el Gobierno de la Provincia y la Universidad Católica de Cuyo -aprobado por decreto N° 2742-G-90-, suscripta el 12 de mayo de 2014 entre el Ministerio de Hacienda y Finanzas, la Contaduría General de la Provincia, la Tesorería General de la Provincia, la Dirección Provincial de Presupuesto y la Universidad Católica de Cuyo (UCCuyo), la que tiene por objeto que la UCCuyo realice, a través de su equipo de proyectos, el “Proyecto Nuevo Desarrollo del SIIF”, referido al desarrollo de un nuevo Sistema Integrado de Información Financiera.

- Decreto 0727-MI-14: Aprueba el Acta Complementaria del Convenio de Asistencia y Cooperación Mutua aprobado por decreto N° 2987/88, celebrada entre la Dirección de Tránsito y Transporte y la Universidad Nacional de San Juan, mediante la cual se acuerda la prestación de servicios de personal técnico-informático de la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales para desarrollar tareas inherentes a su especialidad.

- Decreto 0731-MSP-14: Ratifica el Acta Complementaria al Convenio Marco de Cooperación entre la Provincia de San Juan y la Universidad Nacional de San Juan -en el marco de los decretos N° 2987-G-88 del 3 de noviembre de 1988 y N° 0437-11-, suscripta entre el Ministerio de Salud Pública y la Universidad Nacional de San Juan, para el financiamiento complementario para contribuir a solventar el funcionamiento en el año académico 2014 de la Tecnicatura Universitaria en Enfermería.

- Decreto 0751-MHF-14: Ratifica en todas sus partes el “Convenio de Asistencia Técnica entre el Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas y el Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de San Juan”, suscripto con fecha 28 de abril de 2014, entre la Asociación Civil Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas, y el Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de San Juan, el cual tiene por objeto que la referida Asociación brinde asistencia técnica dirigida a implementar la técnica de Presupuesto por Programa en el Ministerio de Educación de la Provincia de San Juan.

- Decreto 0766-MI-14: Aprueba en todas sus partes el Acta Acuerdo Complementaria del Convenio de Otorgamiento de Subsidios a Usuarios Finales del Servicio Público de Distribución de Electricidad, aprobado por decreto N° 0576-MOSPyMA-01, suscripta entre el Gobierno de la Provincia de San Juan y la Distribuidora Eléctrica Energía San Juan S.A., estableciendo los montos de Bases Fijas en concepto de Subsidios a los Usuarios, diferenciando los períodos de liquidación para Verano e Invierno.

- Decreto 0810-MPyDE-14: Ratifica el Convenio Específico de Cooperación, suscripto el 15 de marzo de 2013, entre el Foro de Abogados de San Juan y la Dirección de Defensa al Consumidor, el cual tiene por objeto la cooperación inter-institucional, con el fin de suministrarse recíproca asistencia y apoyo con la finalidad de difundir los derechos del consumidor y usuario, y la capacitación en la Provincia de San Juan.

- Decreto 0890-MI-14: Aprueba en todas sus partes el Acta Complementaria del Convenio de Asistencia y Cooperación Mutua entre el Gobierno de la Provincia de San Juan y la Fundación Universidad Nacional de San Juan, para el asesoramiento para la “Evaluación de la capacidad de la estructura del Edificio 9 de Julio de soportar un terremoto destructivo y la posibilidad de su rehabilitación”, que se realizará por intermedio del Instituto de Investigaciones Antisísmicas “Ing. Aldo Bruschi”, de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de San Juan.

- Decreto 0983-MP-14: Ratifica en todas sus partes la Addenda a la Carta Acuerdo N° 5 al Convenio de Asistencia Técnica e Investigación, suscripto entre el Gobierno de la Provincia de San Juan y la Fundación ArgenINTA con fecha 2 de junio de 2014. Funda la modificación en el avanzado estado de ejecución del proyecto y la prórroga en el plazo del mismo, lo que motiva algunas modificaciones en materia de asignación de recursos, manteniendo en su integralidad los compromisos económicos y

técnicos asumidos por las partes; aumentando los fondos comprometidos y reasignando fondos entre las diferentes categorías de gasto previstas.

- Decreto 1011-MPyDE-14: Ratifica la Carta Acuerdo N° 9 al Convenio de Asistencia Técnica e Investigación -Servicios de Cooperación y Consultoría para la ejecución del proyecto “Mejora de la Red Secundaria de Riego” del área proyecto Desarrollo Agrícola y Gestión del Área Bajo Riego: Canal del Norte -25 de Mayo- Provincia de San Juan, suscripta con fecha 30 de junio de 2014 entre el Gobierno de la Provincia de San Juan Entidad de Enlace- Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) -representado por el Ministerio de Producción y Desarrollo Económico- y la Fundación ArgenINTA. Su finalidad consiste en dar cooperación técnica y administrativa a la UECPPA para la ejecución de las tareas relacionadas con los componentes “Asistencia Técnica, Capacitación y Transferencia de Tecnología a productores beneficiarios” y “Unidad Ejecutora de Proyecto” (UEP), particularmente en su actividad de Recursos Humanos, destinando al mismo parte de los fondos de financiamiento.

- Decreto 1038-MSP-14: Aprueba el Acta Complementaria suscripta entre la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de San Juan y el Hospital Público Descentralizado Dr. Guillermo Rawson del Ministerio de Salud Pública de fecha 28 de julio de 2014, para la coordinación de acciones conjuntas para la realización del trabajo de “Participación y Análisis”, a los fines de mejorar los procesos de Gestión Administrativa que se articulan en el citado Nosocomio.

- Decreto 1149-MTyC-14: Ratifica en todas sus partes el Acta Complementaria, celebrada el día 10 de julio de 2014 entre el Ente Autárquico Parque Provincial Ischigualasto y la Universidad Nacional de San Juan, en el marco del Convenio de Asistencia y Cooperación oportunamente firmado entre el Gobierno de la Provincia y la Universidad Nacional de San Juan, aprobado por decreto N° 2987-G-88. Su objeto es promover la realización de actividades de promoción científica, turística y de extensión en el Parque Provincial Ischigualasto, declarado Patrimonio Natural de la Humanidad por UNESCO.

- Decreto 1271-MG-14: Ratifica en todas sus partes el Acta Complementaria y sus Anexos I y II - cuya finalidad radica en la elaboración por parte del Departamento de Informática de la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, de un Software de aplicación denominado “Sistema Integral Informático de Seguridad-S.I.I.S.”-, celebrados entre



el Ministerio de Gobierno y la Universidad Nacional de San Juan, suscripta el 8 de septiembre de 2014 en el Marco del Convenio de Asistencia y Cooperación de fecha 3 de octubre de 1988.

- Decreto 1454-MI-14: Ratifica en todas sus partes el Convenio Marco para la Ampliación de la Capacidad del Sistema de Transporte de la Provincia de San Juan, celebrado entre el Gobierno de la Provincia, el Director Provincial Redes de Gas y la Distribuidora de Gas Cuyana S.A., suscripto el 23 de septiembre de 2014. El mismo tiene por objeto satisfacer la creciente demanda del servicio de gas en la Provincia y la confiabilidad operativa, posibilitando a sus habitantes una mejora sustancial en el suministro y una mejor calidad de vida con una importante economía en sus presupuestos.

- Decreto 1531-MI-14: Ratifica en todas sus partes el Convenio Específico de Asistencia Tecnológica, celebrado entre la Facultad Regional La Rioja de la Universidad Tecnológica Nacional y el Gobierno de San Juan, suscripto el 7 de diciembre de 2011 en la Provincia de La Rioja, el cual tiene por objeto el dictado de la Carrera de Técnico Superior en Seguridad Vial.

-Decreto 1530-MP-14: Ratifica en todas sus partes el Acta Complementaria Número II al “Convenio de Asistencia Técnica entre el Ministerio de Producción y Desarrollo Económico de la Provincia de San Juan (EE-PROSAP-UECPPA) y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)- (Anexo I, Anexo II, Anexo III, y Anexo IV)”, celebrado con fecha 7 de enero de 2013 entre el Ministerio de Producción y Desarrollo Económico y el INTA. La misma fue suscripta con fecha 7 de julio de 2014 entre las mismas partes con el fin de prorrogar su ejecución hasta el 31 de diciembre de 2014.

#### **IV. Relaciones internacionales**

- Decreto 0816-MM-14: Ratifica las Cláusulas Complementarias suscriptas el 30 de junio de 2014, entre el Ministerio de Minería de la Provincia de San Juan, la Dirección de la Agencia San Juan de Desarrollo de Inversiones y la Oficina de Naciones Unidas de Servicios para Proyectos -UNOPS, de la “Carta Acuerdo entre la Agencia San Juan de Desarrollo de Inversiones y la Oficina de las Naciones Unidas de Servi-

cios para Proyectos (UNOPS)”, para la implementación del Programa “Programa de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión y Control Ambiental del Gobierno de la Provincia de San Juan”.

- Decreto 1342-MM-14: Ratifica el “Memorando de Entendimiento”, celebrado en fecha 25 de septiembre de 2014 en Montreal - Canadá, entre la Provincia de San Juan, la Universidad Nacional de San Juan, la empresa San Juan Mining S.A., la empresa Dundee Sustainable Technologies Inc., y la entidad del Gobierno de Canadá denominada Sustainable Development Technology Canada. Su objetivo es permitir la adopción de tecnologías canadienses limpias, por parte de países en vías de desarrollo, en especial aplicar tratamientos metalúrgicos usando la tecnología patentada y desarrollada por Development Technology Canada en la Provincia de San Juan, con posibilidades de extender dicha aplicación al resto del país.

- **TUCUMÁN**, por *Federico A.M. Lannes*<sup>37</sup>

## **I. Principales acciones gubernamentales**

El último año de la gestión del Gobernador Alperovich no será muy distinto a los anteriores, al igual que el presupuesto nacional dónde la prioridad asignada por la Casa Rosada seguirá siendo la cobertura social de la población. Así se deja en otro plano a la obra pública cuya “renta política” no podrá -en la mayoría de los casos- reeditar los consabidos beneficios inmediatos, porque la mayoría de esas obras serán inauguradas por un nuevo gobierno.-

Si se tienen en cuenta los principales programas con incidencia en las políticas sociales y de infraestructura provincial que componen las transferencias discrecionales a provincias, se tiene que para 2015, estos programas seleccionados comprenden transferencias por más de \$ 41.063 millones, \$13.700 millones más que lo presupuestado en 2014, según lo afirma la consultora Economía & Regiones (E&R).

---

<sup>37</sup> San Miguel de Tucumán, 11 de febrero de 2015.

Para esta Consultora, el 43% de estos fondos estaría destinado a cubrir el déficit habitacional en el país, un 16% al programa de Ingreso Social con Trabajo, un 14% a complementar el salario docente, en tanto que el 26% restante, se destina a obras viales, programas alimentarios, infraestructura escolar, acciones de empleo y programas de salud. La misma fuente informa que Tucumán se encuentra en el lote de distritos con menos incidencia per cápita (\$ 1.212) debido a la elevada densidad poblacional de la jurisdicción.

Respecto al reparto de partidas discrecionales, en 2015 Tucumán recibirá \$ 193,4 millones por los programas del Ministerio de Educación de la Nación: \$61,5 millones corresponderá a infraestructura y equipamiento escolar y unos \$131,9 millones por Fonid y Compensación Salarial. También llegarán a la Provincia 169,3 millones destinados a acciones de empleo.

En Salud, llegarán a la Provincia \$29,7 millones por el programa oficial Atención a la Madre y el Niño. Dicha cifra representa un 3% del total nacional.

El Ministerio de Desarrollo Social es la siguiente área de mayor importancia en la Nación. A Tucumán se destinarán \$306,1 millones por el programa Promoción del Ingreso Social con Trabajo y \$98,8 millones por Seguridad Alimentaria.

Tucumán, a su vez, recibirá una cifra aproximada a los \$877,4 millones por los programas habitacionales del Ministerio de Planificación Federal. Esa cartera nacional administrará el 2015 \$17.808,3 millones según el presupuesto nacional.

Se destinara a Tucumán \$382,4 millones por el subprograma Desarrollo de Infraestructura Habitacional “Techo Digno” y \$268,2 millones por Acciones para el Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica.

Por el plan Fortalecimiento Comunitario del Hábitat, la Provincia percibirá \$161,9 millones; mientras que Urbanización de Villas y Asentamientos será un monto menor: \$64,9 millones, según se desprende de la iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional.

Los fondos destinados a la Provincia por los planes Acciones para Mas Escuelas, Mejor Educación, y Dirección Nacional de Vialidad (construcciones) ascenderán en el 2015 a \$31,9 millones y \$48,3 millones respectivamente.

Con los subprogramas para las escuelas y las obras de construcción de Vialidad Nacional, los recursos para Tucumán que saldrán del Minis-

terio de Planificación Federal serán en total \$957,6 millones (participación en el total nacional: 4,5%).

**II.** Recientemente el gobernador Alperovich aseguró que, al terminar su mandato, "todos los CAPS estarán como nuevos"; fue durante un acto en el barrio Independencia, en el que -además- afirmó que "la mejor manera de hacer política y honrar el voto es trabajando".

A su vez el Ministro de Salud de la Nación, Dr. Juan Manzur, afirmó que el sistema de salud tucumano continúa su modernización y mejora la atención a pacientes.

### **III. Otras acciones gubernamentales**

A fines de 2014, el gobierno provincial prorrogó hasta el 31/12/2015 la vigencia del beneficio de la alícuota del 0% en el impuesto sobre los Ingresos Brutos para la producción primaria desarrollada en el territorio de la Provincia de Tucumán, siempre y cuando sea comercializada directamente por el productor primario de limón, frutilla, arandino y palta.

**IV.** Ha resultado altamente significativa una reunión informativa realizada en la UNSTA donde se dieron a conocer las características del MBA 2015 donde Egresados de esta Maestría en Negocios, comentaron los alcances, logros y potencialidades que tiene una Capacitación en Alta Dirección, como la mencionada.

**V.** En la Ciudad de Concepción, probablemente la segunda en importancia después de San Miguel de Tucumán, la población está alarmada por la cantidad de suicidios y adicciones que afectan a los sectores más vulnerables, es decir, el de los jóvenes y el de los adultos mayores.

En la sala de emergencias del Hospital Regional de Concepción - donde faltan especialistas en esta problemática- se reciben tantos casos de jóvenes autolesionados que tuvieron que incorporar un Protocolo de Atención al Paciente con Intentos Suicidas.

Las autolesiones están vinculadas a un cambio de valores y a otras cosas que se están viendo con más frecuencia en la sociedad, por ejemplo el *bullying* y el abuso de sustancias

Es por eso que los expertos piden que las escuelas implementen estrategias de contención. Pero la información no dice nada sobre las medidas que se toman respecto a los que comercian y se enriquecen con la venta de este flagelo.

**VI.** En el mes de Agosto, el Jefe de Ejército César Milani, fue denunciado por los supuestos delitos de “enriquecimiento ilícito”, “violación de los deberes de funcionario público” y “violación a la ley de defensa nacional”. Los diputados nacionales Elisa Carrió y Fernando “Pino” Solanas hicieron la presentación en el juzgado federal de Daniel Rafecas. Para ambos Milani “trabaja para el Estado desde los 19 años, siempre formó parte de las Fuerzas Armadas y en 2010 declaró una fortuna de \$ 1.494.610, que creció en 2011 a \$ 1.785.889 (o sea \$ 291.279) pese a que su salario pasó de \$ 14.000 en 2010 a \$ 15.000 en 2011”. En la denuncia, Carrió y Solanas, manifestaron que “el Jefe del Ejército es dueño de una importante propiedad en el barrio de La Horqueta, partido de San Isidro (Bs. As.), desde 2010”, pero habría incongruencias acerca del precio que pagó por el inmueble de 1.150 metros cuadrados, que según estimaciones de mercado costaría unos \$ 2,6 millones. “Durante el 2010, año en que se hizo cargo del área de inteligencia del Ejército”, Milani “cobró un sueldo de \$ 14.000 y dijo que ahorra \$ 5.000 mensuales”.

**VII.** Amado Boudou es el primer vicepresidente argentino en ejercicio en ser procesado por un acto de corrupción en lo que se conoce como el “Caso Ciccone”. En total suma 10 causas penales en su contra en la Justicia Federal. Entre abril de 2012 y julio de 2014, la oposición elevó siete pedidos de juicio político.-

En febrero de 2012, se vio involucrado en una controversia acerca de la compra de la Compañía de Valores Sudamericana (ex Ciccone Calcográfica), una empresa privada con tecnología para imprimir papel moneda. De acuerdo con una denuncia hecha por Laura Muñoz, la empresa habría sido adquirida por su esposo Alejandro Vandebroele y éste sería el “testaferro” de Boudou, con lo que se le acusa de “negociaciones incompatibles con la función pública.

El fiscal federal Carlos Rivolo decidió comenzar la investigación judicial a partir de la denuncia de Muñoz, que había sido realizada en el programa radial que conduce Jorge Lanata por Radio Mitre.

**VIII.** En el año 2014 el Banco Interamericano de Desarrollo ha implementado en un conjunto de provincias y municipios argentinos el programa PRODEV. Este programa, que se viene ejecutando desde algunos años en todo el continente latinoamericano, tiene por objetivos desarrollar una gestión pública acorde a resultados; esto es, mediante sistemas y procesos de planificación y monitoreo de las políticas públicas acorde a objetivos y metas medibles y evaluables. El fortalecimiento de estas capacidades de gobernanza de las políticas provinciales y municipales busca mejorar el desarrollo autónomo de las provincias y, por ende, del federalismo en nuestro país. Los cinco pilares de la Gestión por Resultados son: planificación; presupuestación; monitoreo y evaluación; financiamiento; y gestión de programas y proyectos. A partir de un diagnóstico inicial del estado de tales aspectos, realizado conjuntamente por el BID y cada provincia o municipio, ambas partes diseñan posteriormente un conjunto de mejoras a realizar. Este análisis de sugerencias y propuestas está a cargo de consultores externos que trabajan conjuntamente con funcionarios locales en su formulación, las que luego se implementan en ministerios y secretarías de estado de cada gobierno provincial o municipal. Ocho provincias y municipios han comenzado a ejecutarlo en nuestro país. La financiación del programa está completamente a cargo del BID.

La provincia de Tucumán ha sido la primera en concluir el programa PRODEV en nuestro país. Como consecuencia de ello, han quedado instalados en la provincia Manuales Metodológicos de Planificación, de Monitoreo y Evaluación, y de Gestión de Programas y Proyectos; un Sistema Integral de Gestión Estratégica, para la carga, seguimiento y evaluación de objetivos, metas y acciones de gobierno; un Portal abierto para la lectura y seguimiento ciudadano de los Lineamientos Estratégicos de la provincia; y aproximadamente 100 funcionarios (Secretarios y Directores) y técnicos capacitados en la utilización de herramientas y procesos de planificación, monitoreo y control de políticas públicas. La contraparte local de la implementación del programa del BID en la provincia ha sido la Secretaría de Gestión Pública y Planeamiento.

En una dirección similar, la provincia de Tucumán ha actualizado en el año 2014 sus Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo Económico y Social de la Provincia. Estos Lineamientos constituyen un conjunto de objetivos y metas cuantitativas, y de obras estratégicas, que pretenden marcar el horizonte de las acciones y políticas estatales en sus diferentes áreas de gobierno. Estos objetivos y metas se han dialogado y discutido

entre funcionarios y técnicos estatales y representantes de más de setenta organizaciones de la sociedad civil a lo largo del mes de setiembre, en talleres que reunieron a más de 250 participantes.





# *DOCTRINA*



## **EXPOSICIÓN DEL PROFESOR JAMES A. GARDNER<sup>\*</sup> EN EL ACTO DE INCORPORACIÓN COMO ACADÉMICO CORRESPONDIENTE EN LOS ESTADOS UNIDOS**

Señor Presidente de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Señores Académicos, Profesores, Estudiantes:

Agradezco muy profundamente la distinción que se me confiere, de formar parte de esta prestigiosa Institución, como Académico Correspondiente en los Estados Unidos.

Tengo clara conciencia del honor que representa, ya que Argentina hay 2 Academias Nacionales de Derecho, la de Buenos Aires y ésta de Córdoba, que expresan al Derecho Argentino en su más alta significación.

Es suficientemente conocida la tradición jurídica de Córdoba, por tener una de las más antiguas Universidades de América, fundada por los jesuitas en 1613. Asimismo, es notable la importancia de esta Universidad en el campo del derecho público, porque sus egresados cumplieron un rol protagónico en las grandes asambleas constituyentes argentinas, desde los precedentes anteriores a la Constitución originaria de 1853, hasta esta última reforma constitucional de 1994.

Por eso agradezco de todo corazón esta distinción y las palabras pronunciadas de recepción por parte del académico Antonio María Hernández, que fuera -entre otros antecedentes-, vicepresidente de la Comisión Redactora en la mencionada Convención Constituyente última y donde especialmente participara en los temas federales.

Tuve el gusto de conocer al Prof. Hernández con motivo del Congreso Mundial de Derecho Constitucional realizado en Atenas, en 2007,

---

<sup>\*</sup> Decano Interino y Bridget y Thomas Black Profesor distinguido de SUNY, SUNY Buffalo Law School, State University of New York.

en oportunidad de presentar un trabajo en el Workshop sobre State Constitutional Law, que era presidido por el mismo junto al Prof. Robert Williams, de USA.

Conozco parte de sus trabajos y publicaciones, además de su participación en la International Association of Centres for Federal Studies. Ahora he venido a Argentina a estudiar sus instituciones federales, en el marco de un análisis de Derecho Comparado y con conocimiento del Instituto de Federalismo de esta Academia, dirigido por el Prof. Hernández y con miembros como los Prof. Barrera Buteler y Riberi.

Seguidamente inicio la exposición del tema:

## **LA CONTIENDA INTERGUBERNAMENTAL EN SISTEMAS FEDERADOS**

Mi tema de hoy es el federalismo, y en particular, cómo éste trabaja en los complejos estados de hoy día.

La meta del diseño constitucional federal es la sustentabilidad. Los sistemas federados cortejan dos riesgos diametralmente opuestos. Otorgarles demasiado poder a los gobiernos nacionales conlleva un riesgo de colapso interno hacia la centralización y su concomitante amenaza a la libertad individual. Brindarle poder excesivo a unidades subnacionales es arriesgarse a la fragmentación del estado y la consiguiente pérdida de los beneficios y protecciones que provee la vida en un gran Estado moderno.

En la tradición madisoniana del diseño constitucional, se cree que evitar estos riesgos -así como la sustentabilidad del sistema federado- depende de un balance cuidadosamente planificado entre fuerzas opuestas.<sup>1</sup> Se considera que una distribución simétrica de poder entre los gobiernos nacionales y subnacionales es el prerrequisito para una descentralización sostenida de poder.

Aun así, visto desde afuera, parece imposible lograr el difícil diseño de un balance entre el poder nacional y el poder subnacional. En estados federados modernos, el balance de poder entre las unidades constituyen-

---

<sup>1</sup> Madison, *The Federalist*, N<sup>os.</sup> 48-51 (Clinton Rossiter, ed. 1961).

tes parece inclinarse casi siempre hacia el gobierno central. Los gobiernos nacionales son más grandes que los subnacionales. Tienen acceso a más ingresos públicos y empuñan mayores recursos. Son los puntos de foco de la identidad nacional y los agentes de relaciones externas en la plataforma mundial. Los tribunales constitucionales a menudo apoyan el uso de expansivos poderes nacionales, especialmente en tiempos de crisis. Sin embargo, es igualmente evidente que los gobiernos nacionales en estados federados no siempre se salen con la suya. A veces -y con frecuencia en algunos estados- las unidades subnacionales prevalecen cuando sus objetivos y política contienden con los del estado central. Las políticas nacionales se pueden alterar para la satisfacción de las unidades subnacionales o se pueden bloquear por completo. Los gobiernos subnacionales pueden exitosamente poner en agenda puntos de diseño de políticas nacionales. En resumen, el poder nacional en las federaciones a menudo se blande en servicio de las metas subnacionales.

¿Cómo es esto posible ante las ventajas aparentemente inherentes del estado central? Contestar esta pregunta requiere investigar cómo opera realmente el federalismo. Ni el texto constitucional ni los principios de teoría constitucional pueden contestar estas preguntas. La Constitución no siempre guía o controla por completo la conducta de los actores gubernamentales. Y los seres humanos tienen una descuidada tendencia a ignorar principios teóricos que, según los estudiosos, deberían guiar su conducta.

Para contestar esta pregunta, entonces, es imperativo examinar las herramientas y métodos a los que las unidades subnacionales en los estados federados realmente acuden a la hora de influenciar, cambiar frustrar o instigar las políticas nacionales. Ciertamente, la Constitución siempre es pertinente dado que la estructura formal del derecho constitucional en un Estado federado crea o retira, de manera inevitable, opciones y arenas para la contienda gubernamental. Pero no se debe asumir, sin evidencia a tales efectos, que los gobiernos nacionales y subnacionales compiten por el poder utilizando métodos y lugares contemplados por esquemas constitucionales. Por el contrario, debemos investigar dónde y a través de qué métodos ocurre la contienda. Eso es lo que propongo que hagamos hoy.

Por consiguiente, me refiero a dos ejemplos, el de Estados Unidos y el de Canadá. Para cada uno, describiré brevemente las herramientas que los estados de la Unión y las provincias canadienses han desarrollado

y utilizado a través del tiempo en aras de lograr su cometido. Lo que veremos tiende a validar la propuesta reciente de Moisés Naím sobre la manera en que lo que él llama “micropoderes” logra lo que se proponen aun contra oponentes mucho más poderosos: “*Desgastan, impiden, minan, sabotean y rebasan a los mega-actores en formas que los últimos, aun con la inmensidad de sus recursos, no están equipados o preparados para resistir*”<sup>2</sup>.

### **Federalismo estadounidense**

Los miembros de la generación que fundó a los Estados Unidos reservaron una profunda sospecha hacia la centralización concentrada del poder, modelo del imperio nacional contra el cual se rebelaron.<sup>3</sup> Como resultado, aun aquellos que profesaron la necesidad de crear una autoridad central estabilizadora concordaron en que hacerlo implicaría graves riesgos. Los constituyentes resolvieron este problema creando un gobierno nacional que creían que tendría el poder de hacer lo que hiciera falta hacer a nivel nacional, pero nada más -un gobierno nacional de grandes pero limitados poderes-. Esta solución se implementó a través de una descentralización constitucional del poder que creó un gobierno nacional de poderes enumerados y limitados<sup>4</sup>, y asignó los poderes generales restantes al nivel subnacional<sup>5</sup>. Los Padres de la Constitución anticiparon que cada nivel de gobierno tendría suficiente poder para monitorear y supervisor al otro, y que este diseño podría ser auto-estabilizador al institucionalizar una lucha perpetua entre los dos órdenes en la cual ninguno pudiera prevalecer.

---

<sup>2</sup> Moisés NAÍM, *The End of Power: From Boardrooms to Battlefields and Churches to States, Why Being in Charge Isn't What It Used to Be* 52 (2013).

<sup>3</sup> Malcolm M. FEELEY and Edward RUBIN, *Federalism: Political Identity and Tragic Compromise* 101-102 (2008).

<sup>4</sup> U.S. Const., art. I § 8.

<sup>5</sup> Id., enmienda. X: “Los poderes que la Constitución no le ha delegado a Estados Unidos, o que los Estados no le han prohibido, se les reservan a los Estados respectivamente, o al pueblo”; *McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. 316 (1819).

Si los constituyentes claramente contemplaron la posibilidad de fricción, desacuerdo y supervisión mutua entre los gobiernos nacionales y estatales, entonces, ¿cómo anticiparon que estas luchas, de hecho, se desatarían? El mecanismo principal de la Constitución de los Estados Unidos provee para la afirmación rutinaria de objeciones estatales a la política nacional o el uso del poder nacional en el Senado. Concebido como una cámara de representación de los estados en su capacidad corporativa<sup>6</sup>, el Senado debía proveerle a los estados un foro disponible para la afirmación de sus intereses.

La pregunta más interesante, en ciertos sentidos, es cómo los constituyentes anticiparon que los estados podrían avanzar y proteger sus intereses en aquellas ocasiones en que no habría disponibilidad de modos de expresión e influencia constitucionalmente permitidos. En estas circunstancias, los Padres de la Constitución evidentemente contemplaron que los estados pudieran acudir a una serie de medidas que incluyeran manifestaciones intensificadas, no en las salas de gobierno, pero sí en la esfera pública. En caso de crisis, se esperaba que los estados primero manifestaran desaprobación, y luego invocaran la práctica revolucionaria de protesta, para luego llegar al desafío y la obstrucción y, finalmente, de ser absolutamente necesario, a la resistencia militar activa al poder federal<sup>7</sup>.

La asignación contemporánea de poder entre los gobiernos nacionales y subnacionales en los Estados Unidos se ha alejado mucho del diseño constitucional original. Para finales del siglo XX, las condiciones de la modernidad se habían adentrado tanto en el plan constitucional original que la distribución real de poder entre los gobiernos nacional y subnacional se inclinó dramáticamente en favor del poder nacional. El crecimiento del Estado administrativo, las exigencias de haber luchado en dos guerras mundiales y la Gran Depresión, y el rol básicamente de apoyo del gobierno federal al movimiento de los derechos civiles le confirió gran legitimidad al gobierno nacional a costa de los estados<sup>8</sup>. Además, durante un periodo que duró más de cuatro décadas, el Tribunal Supremo le concedió

---

<sup>6</sup> U.S. Const. Art. I, § 3.

<sup>7</sup> LARRY KRAMER, *Putting the Politics Back into the Political Safeguards of Federalism*, 100 Colum. L. Rev. 215 (2000).

<sup>8</sup> FEELEY and RUBIN, *supra* escolio 3, pp. 110-15.

legitimidad constitucional a estos desarrollos en una serie de sentencias que ratificaron la inmensa expansión del poder nacional que ha ocurrido en la práctica<sup>9</sup>.

En estas circunstancias, se podría asumir que el poder subnacional en los Estados Unidos se ha vuelto ampliamente irrelevante, pero esto está muy lejos de la verdad. De hecho, aun en condiciones hostiles para el ejercicio eficaz del poder formal subnacional, los estados de la Unión, no obstante, han logrado desarrollar una amplia variedad de técnicas -algunas claramente contempladas por la Constitución, otras, no tanto- para protegerse con éxito del poder nacional, afirmando los intereses de sus ciudadanos contra invasiones del gobierno nacional e influenciando la dirección y el contenido de la política nacional.

1. *Amenazas de resistencia violenta.* Entre las estrategias extraconstitucionales más poderosas -y más arriesgadas- que los estados de la Unión han empleado se encuentra el uso o amenaza de fuerza para resistir ejercicios de poder nacional<sup>10</sup>. Aunque el uso final de la fuerza -la secesión- ha fallado muy mal, en ocasiones, los estados han recurrido a la fuerza de menores y mejor calculadas formas para obtener lo que quieren. La Crisis de la Anulación de 1832 probablemente es el ejemplo más prominente. En aras de protestar un impuesto nacional que suprimía el mercado extranjero, Carolina del Sur creó un ejército pequeño que amenazó con bloquear cualquier esfuerzo de oficiales de la aduana nacional de recolectar el impuesto en el puerto de Charleston. La amenaza de violencia se difundió eventualmente cuando el gobierno nacional tomó medidas cuidadosas para evitar una confrontación abierta, y Carolina del Sur se echó hacia atrás en su amenaza de utilizar la fuerza<sup>11</sup>.

Otro ejemplo más reciente de alguna amenaza estatal de uso de fuerza es la bravuconada de Arkansas de 1957 en respuesta a esfuerzos nacio-

---

<sup>9</sup> Véase, por ejemplo, *NLRB v. Jones & Loughlin Steel Corp.*, 301 U.S. 1 (1937); *Wickard v. Filburn*, 317 U.S. 111 (1942); *Heart of Atlanta Motel v. U.S.*, 379 U.S. 241 (1964); *Katzenbach v. Morgan*, 384 U.S. 641 (1966).

<sup>10</sup> Los siguientes ejemplos se encuentran en James A. GARDNER, *Interpreting State Constitutions* (2005).

<sup>11</sup> William W. FREEHLING, *Prelude to Civil War: The Nullification Controversy in South Carolina, 1816-1836* (1968).



nales por implementar una orden judicial federal que requería terminar con la segregación racial en la Central High School de Little Rock, la capital estatal. El gobernador de Arkansas envió a la Guardia Nacional a la escuela para prevenir por la fuerza que los estudiantes demandantes entraran y trataran de terminar con dicha segregación<sup>12</sup>. A medida que se cocinaba una confrontación, el gobernador retiró sus tropas, dejando que los estudiantes se encararan a una turba blanca. El presidente Eisenhower, entonces, envió una unidad militar estadounidense regular para implementar la orden del tribunal y mantener la paz<sup>13</sup>.

Más recientemente, los estados han amenazado con confrontación física con el gobierno nacional sobre asuntos de política ambiental. En 1988, conforme a una política de Idaho de negarse a aceptar desecho nuclear de fuera de su Estado, el gobernador envió a la policía al borde estatal para confiscar un envío ferroviario de desecho radiactivo generado en una instalación nuclear en Colorado<sup>14</sup>.

2. *Fuerte desafío*. Desde luego, la violencia es sólo el método más extremo que los estados emplean a veces para desafiar al gobierno nacional. En una categoría de conducta desafiante que algunos podrían relacionar con la desobediencia civil individual<sup>15</sup>, los estados han tomado acción oficial abierta para resistir, impedir o minar la efectividad de ejercicios legales de autoridad nacional. Un ejemplo tiene que ver con la Ley USA Patriot<sup>16</sup>, la cual fue promulgada por el Congreso tras los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001. La ley contenía disposiciones que expandían significativamente la autoridad del gobierno nacional para investigar el terrorismo y detener individuos que fuesen considerados como amenazas a la seguridad doméstica. Algunas de dichas disposiciones crearon serias preocupaciones de derechos civiles. Algunos estados respondieron con legislación que desafió la afirmación de poder nacional de la

---

<sup>12</sup> Taylor BRANCH, *Parting the Waters: America in the King Years, 1954-63* (1989), págs. 222-24.

<sup>13</sup> *Id.*

<sup>14</sup> Fox Butterfield, *Idaho Firm on Barring Atomic Waste*, *New York Times*, Oct. 23, 1988, 1:32.

<sup>15</sup> Jessica BULMAN-POZEN and Heather K. GERKEN, *Uncooperative Federalism*, 118 *Yale L.J.* 1256, 1272 (2009).

<sup>16</sup> Pub. L. No. 107-56, 115 Stat. 272 (2001).

Ley. Más prominentemente, Alaska, Colorado y Montana proclamaron estatutos que no permitían que personal estatal policial cooperara con oficiales federales en investigaciones antiterroristas bajo los términos descritos en la Ley<sup>17</sup>.

Los estados también han proclamado las llamadas “leyes de libertad de portar armas”, con el propósito de -bajo la Cláusula de Comercio-, exceptuar las armas de fuego del poder regulador federal<sup>18</sup>; las leyes de medicalización de la marihuana, dirigidas a legalizar el uso médico de la marihuana, claramente prohibido por las leyes federales antidrogas<sup>19</sup>; y las restricciones o abiertas prohibiciones al aborto en circunstancias claramente protegidas por la ley constitucional nacional al momento de la proclama<sup>20</sup>.

3. *Desafío débil*. El desafío estatal también puede ser más débil o disimulado, como fallar por completo en el cumplimiento o en la implementación de la ley federal. Aquí, el Estado no desafía la ley nacional abiertamente, sino que, en la pose de hacer valerla, la sabotea con medidas flojas o inapropiadas<sup>21</sup>.

4. *Negación de cooperación necesaria*. No todos los métodos de resistencia estatal a abusos del poder nacional son tan complejos. Cuando el gobierno nacional utiliza su poder de gasto antes que su poder de comercio para proclamar programas a lo largo de la nación, induce a los estados a participar en los programas condicionando recompensas económicas a la participación y cumplimiento estatal. En estas situaciones, los estados podrían resistirse a lo que perciben como abusos de poder nacional simplemente rehusando los incentivos financieros<sup>22</sup>. Aunque es

---

<sup>17</sup> BULMAN-POZEN and GERKEN, *supra* escolio15, págs. 1278-79.

<sup>18</sup> John DINAN, *Contemporary Assertions of State Sovereignty and the Safeguards of American Federalism*, 74 Albany L. Rev. 1635, 1650-51 (2011).

<sup>19</sup> Id. págs. 1645-49; John DINAN, *How States Talk Back to Washington and Strengthen American Federalism*, Policy Analysis 1 (No. 744, Dec. 3, 2013), págs. 3-4. La validez de las prohibiciones generales al uso de la marihuana se afirmó explícitamente en *United States v. Oakland Cannabis Buyers' Coop*, 532 U.S. 483 (2001) y *Gonzales v. Raich*, 545 U.S. 1 (2005).

<sup>20</sup> DINAN, *How States Talk Back*, *supra* escolio19, pp. 8-10.

<sup>21</sup> GARDNER, *supra* note 10, at 92-93.

<sup>22</sup> *South Dakota v. Dole*, 483 U.S. 203 (1987).

mucho más común que los estados acepten fondos nacionales condicionados que el que los rechacen<sup>23</sup>, éstos han sacrificado ocasionalmente dichos fondos para poder rechazar políticas que ven como adversas para el bien público. Por ejemplo, Nuevo Hampshire se ha negado reiteradamente a proclamar una ley de uso obligatorio de cinturones de seguridad, renunciando así a una porción de su asignación federal de mantenimiento de carreteras y fondos de construcción<sup>24</sup>. Por años, Nevada y Wisconsin han sacrificado fondos federales de carreteras al declinar bajar su umbral estatutario para sanciones por conducir en estado de embriaguez a un nivel de 0.8 por ciento de alcohol en la sangre, en desafío del ajuste que quiere la ley federal<sup>25</sup>.

La forma más fuerte de retención de cooperación a la que han recurrido los estados a veces es la prohibición legislativa directa de cooperación de los oficiales estatales y locales. Por ejemplo, algunos estados utilizaron la ley para prohibirle a sus oficiales participar en la implementación de la Ley Federal de Identificación Real, una ley anti-terrorismo diseñada para restringir la capacidad de los terroristas de obtener licencias de conducir de Estados Unidos imponiendo requisitos onerosos en los procesos a través de los cuales los estados otorgan dichas licencias<sup>26</sup>.

5. *Influencia política.* Aun cuando los estados no tienen el poder de actuar por cuenta propia, tienen medidas enteramente legales de influenciar el contenido de la política nacional. Una herramienta importante de influencia subnacional es la explotación de varias avenidas de influencia política<sup>27</sup>. Los oficiales estatales a menudo tienen la capacidad, por ejem-

---

<sup>23</sup> Albert J. ROSENTHAL, *Conditional Spending as a Regulatory Device*, 26 San Diego L. Rev. 277-288 (1989); Calvin R. MASSEY, *Etiquette Tips: Some Implications of "Process Federalism"*, 18 Harv. J. Law and Public Policy 175-226 (1995).

<sup>24</sup> Donn TIBBETTS, *Lift Seat-Belt Sanctions*, Merrill Urges DOT Chief, Manchester Union Leader, Jan. 28, 1995, A-1; Editorial, Buckled by Choice: The Useless Seatbelt Mandate, Manchester Union Leader, April 29, 2009.

<sup>25</sup> Ed VOGEL, *Lower Drunken Driving Standard Sought*, Las Vegas Review-Journal, Mar. 7, 2001; Amy RINARD, *State Pays for Its 0.10 Standard*, Milwaukee Journal Sentinel, Apr. 21, 2002.

<sup>26</sup> John D. NUGENT, *Safeguarding Federalism: How States Protect Their Interests in National Policymaking* 194 (2009); DINAN, *How States Talk Back*, SUPRA escolio19, p. 5.

<sup>27</sup> Herbert WECHSLER, *The Political Safeguards of Federalism: The Role of the States in the Composition and Selection of the National Government*, 54 Colum. L. Rev. 543 (1954); Jesse CHOPER, *Judicial Review and the National Political Process* (1980).

plo, de presionar a la delegación congresional del estado a trabajar para la implementación a nivel nacional de las políticas que el estado favorece<sup>28</sup>. A través de dichos medios, los oficiales estatales pueden bloquear legislación que desapruaban antes de que se proclame, u obtener modificaciones de propuestas de políticas nacionales para eliminar o moderar disposiciones a las que se oponen.

Los estados también pueden recurrir a las herramientas de influencia política que empuñan grupos de intereses ordinarios. Por ejemplo, éstos han formado una variedad de “asociaciones comerciales” especializadas para desarrollar posturas coordinadas y cabildear en el Congreso, que incluyen la Asociación Nacional de Gobernadores, el Consejo Nacional de Legislaturas Estatales, la Liga Nacional de Ciudades, la Asociación Nacional de Condados y ciertas asociaciones de gobernadores regionales y de un solo asunto<sup>29</sup>.

Adicionalmente, como otros grupos de interés, los estados pueden ejercer presión política en Washington movilizandoo la opinión pública<sup>30</sup>. Por ejemplo, los oficiales electos pueden, y a menudo convocan ruedas de prensa para anunciar su oposición a la legislación nacional o a decisiones de políticas<sup>31</sup>.

6. *Negociaciones y convenios*. Otra herramienta disponible a los estados a la hora de influenciar el ejercicio de poder nacional es la negociación. Aun cuando el gobierno federal tiene la autoridad de actuar unilateralmente -con frecuencia, este es el caso en áreas de autoridad nacional por operación de la Cláusula de Supremacía-, lograr una negociación intergubernamental significativa obviamente requiere que los estados tengan algo que los oficiales federales deseen. Usualmente, lo que los oficia-

---

<sup>28</sup> Donald H. HADIER, *When Governments Come to Washington: Governors, Mayors, and Intergovernmental Lobbying* (1974); Anne Marie CAMMISA, *Governments as Interest Groups: Intergovernmental Lobbying and the Federal System* (1995); John DINAN, *State Government Influence in the National Policy Process: Lessons from the 104<sup>th</sup> Congress*, 27 *Publius* 129 (1997).

<sup>29</sup> NUGENT, *supra* escolio26, pp. 118-126.

<sup>30</sup> John DINAN, *Shaping Health Reform: State Government Influence in the Patient Protection and Affordable Care Act*, 41 *Publius* 395, 404 (2011).

<sup>31</sup> *Id.*

les federales quieren de los estados es cooperación. Dado que la cooperación estatal se puede dar o retener en distintos puntos del proceso de desarrollo e implementación de políticas nacionales, el sistema ofrece numerosas posibilidades de regateo<sup>32</sup>.

7. *Litigación*. Una manera totalmente legal y formalmente reconocida en que los estados de la Unión influncian el desarrollo de políticas por las ramas legislativas y ejecutivas nacionales es invocar el poder de la rama judicial nacional contra ellos. Los estados a menudo tienen éxito demandando al gobierno federal en tribunales federales en cuanto a alegados abusos de autoridad nacional<sup>33</sup>.

Ocasionalmente, los estados no sólo han demandado para impugnar políticas federales ya promulgadas como leyes, sino que han usado la amenaza de la litigación para influenciar la creación de políticas nacionales durante su etapa de desarrollo. Por ejemplo, durante el tratamiento congressional de la Ley de Protección al Paciente y Cuidado de Salud Asequible, los gobernadores y los fiscales generales utilizaron la amenaza de demandas “para tratar de influenciar el diseño del proyecto antes de su promulgación”<sup>34</sup>. En otros casos, los estados han creado estrategias coordinadas de legislación y litigación, promulgando legislación que desafía los límites del poder estatal en un esfuerzo de suministrar pruebas para futuras demandas<sup>35</sup>.

## Federalismo canadiense

A continuación, me moveré hacia el norte para considerar la misma incógnita en relación con Canadá: ¿cómo se salen con la suya las provincias canadienses contra el mayor y más rico gobierno nacional? Como veremos, los mecanismos que emplean las provincias canadienses a menudo difieren de aquellos utilizados por los estados de la Unión, y las

---

<sup>32</sup> Erin RYAN, *Federalism and the Tug of War Within* 281 (2011).

<sup>33</sup> E.g., *New York v. United States*, 505 U.S. 144 (1992).

<sup>34</sup> DINAN, *Shaping Health Reform*, *supra* escolio30, pág. 405.

<sup>35</sup> DINAN, *How States Talk Back*, *supra* escolio 19, págs. 8-10.

diferencias se pueden trazar grandemente a distinciones que subyacen en las estructuras constitucionales de los federalismos estadounidense y canadiense.

Bajo la Constitución canadiense, el Poder Legislativo nacional está revestido en el Parlamento, que está compuesto de la Cámara de los Comunes y el Senado. El pueblo escoge a los miembros de los Comunes. Los senadores son usualmente asignados por el gobernador general, un oficial asignado por la Reina, pero la práctica común es que el gobernador general asigne los puestos sólo por recomendación del gabinete<sup>36</sup>.

Como en los Estados Unidos, el Senado canadiense se originó para servir como foro de representación de los intereses de las provincias. Sin embargo, la posibilidad de que el Senado pueda servir como un foro eficaz para el poder subnacional se sabotó totalmente gracias al método constitucional de asignación. Más que delegarle la asignación de Senadores a las mismas provincias, la Constitución se lo otorga, para todo propósito práctico, al gabinete federal, con el predecible resultado de que el Senado se componga de séquitos de aliados escogidos a mano del partido de turno que gobierne en los Comunes. Por consiguiente, históricamente, el Senado no ha servido ni como vehículo de influencia subnacional sobre el poder nacional ni como un supervisor efectivo del poder legislativo nacional de los Comunes<sup>37</sup>.

Existe la práctica de “federalismo ejecutivo”<sup>38</sup>. Este término describe un proceso de creación de políticas en el que las decisiones de mayor envergadura sobre la política nacional se toman no en deliberaciones de una legislatura nacional representativa, sino a través de negociaciones intergubernamentales entre los jefes ejecutivos del gobierno nacional y los subnacionales<sup>39</sup>. En general, se cree que el surgimiento del federalismo

---

<sup>36</sup> Constitution Act, 1982, Arts. 17, 24, 37; Peter HOGG, *Constitutional Law of Canada* (5<sup>th</sup> ed. 2007), 1:21, 282.

<sup>37</sup> Id. at 283-284.

<sup>38</sup> Se le acredita el término a Smiley. Donald V. SMILEY, *The Federal Condition in Canada* (1987).

<sup>39</sup> Como lo ha puesto un jurista, “[e]n Canadá, las relaciones intergubernamentales se han vuelto el sustituto del compromiso a través del Parlamento”. David E. SMITH, *Federalism and the Constitution of Canada* 93 (2010).

ejecutivo en Canadá obedece a un conjunto inusual de interacciones entre las estructuras constitucionales canadienses. Dado que Canadá, al contrario que muchas democracias parlamentarias, también es un Estado federado, se crean las condiciones en las cuales los primeros ministros ejercen un control muy ajustado sobre sus parlamentos, y todo gobierno nacional o subnacional está gobernado por esos ministros inusualmente poderosos. Esto crea condiciones como las internacionales, o aquellas que prevalecen en la Unión Europea, en las cuales los jefes de Estado pueden conducir una cantidad considerable de negocios mientras operan fuera de sus procesos legislativos formales<sup>40</sup>.

### **Herramientas y métodos de influencia subnacional**

A continuación discutiré los métodos concretos que las unidades subnacionales de Canadá utilizan para obtener lo que quieren del gobierno nacional. En resumen, dada la institucionalización del federalismo ejecutivo, el método más común al cual recurren las provincias canadienses es la negociación. Como resultado, las decisiones de mayor importancia relacionadas a la creación de políticas se toman a través de un proceso que Richard Simeon ha llamado muy acertadamente “diplomacia provincial”.<sup>41</sup>

### **Negociación y tratados**

En este sistema, que se caracteriza por “consulta y negociación extensa que va de caso en caso”<sup>42</sup>, las provincias canadienses buscan influenciar las acciones del gobierno nacional a través de la negociación.

---

<sup>40</sup> Ronald L. WATTS, *Executive Federalism: A Comparative Analysis I* (Queens University Institute of Intergovernmental Relations 1989), <http://www.queensu.ca/iigr/pub/archive/researchpapers/Researchpaper26ExecutiveFederalismWatts.pdf>.

<sup>41</sup> Richard SIMEON, *Federal-Provincial Diplomacy: The Making of Recent Policy in Canada* (1972).

<sup>42</sup> Herman BAKVIS and A. Brian TANGUAY, *Federalism, Political Parties, and the Burden of National Unity: Still Making Federalism Do the Heavy Lifting?*, in Herman

*Negociaciones multilaterales abarcadoras.* En su forma más pura, el regateo intergubernamental asociado al federalismo ejecutivo ocurre a través de los convenios colectivos entre los catorce jefes de gobierno. Este tipo de procedimientos podría suscitarse dentro de los confines formales de la institucionalizada y rutinaria Conferencia de Primeros Ministros; o sobre una base más ad hoc en la forma de Reuniones de Primeros Ministros convocadas para lidiar con crisis ocasionales; o una que otra vez, en consultas a puerta cerrada, tras bastidores, y fuera del ojo público<sup>43</sup>. Muchas negociaciones intergubernamentales canadienses son manejadas por ministros y burócratas con carteras específicas que actúan como representantes de sus gobiernos<sup>44</sup>.

Una de las negociaciones intergubernamentales abarcadoras más exitosas es el Acuerdo sobre Comercio Interno, un trato entre los gobiernos federal y provincial en 1994 que prohíbe la creación de barreras internas de comercio, garantiza la no-discriminación a oportunidades por motivos de origen o residencia, y compromete a todos los gobiernos a la liberalización del comercio<sup>45</sup>.

*Negociaciones bilaterales.* Las provincias canadienses también pueden -y lo han hecho frecuentemente- influenciar exitosamente la política nacional a su favor a través de negociaciones bilaterales con el gobierno federal. A veces, las negociaciones bilaterales pueden darse sobre un solo asunto de interés primordial para una o unas cuantas provincias. Un ejemplo muy conocido es la negociación entre Ottawa y las provin-

---

BAKVIS and Grace SKOGSTAD, *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy* (2<sup>d</sup> ed., 2008), at 130.

<sup>43</sup> Martin PAILLON and Richard SIMEON, *The Weakest Link? First Ministers' Conferences in Canadian Intergovernmental Relations*, in Peter Meekison, Hamish Telford, and Harvey Lazar, eds., *Canada: The State of the Federation, 2002: Reconsidering the Institutions of Canadian Federalism* (2004), pág. 119 y texto cercano.

<sup>44</sup> La analogía de Simeon a la diplomacia internacional tiene gran tracción aquí: tal como en el reino internacional, las relaciones intergubernamentales canadienses podrían ser continuadas por los jefes de estado, o por oficiales de niveles progresivamente menores, dependiendo del grado de interés y compromiso que los gobiernos quieren demostrar, consistente con las convenciones diplomáticas.

<sup>45</sup> Acuerdo sobre Comercio Interno, disponible en [http://www.ic.gc.ca/eic/site/ait-aci.nsf/vwapj/AIT\\_agreement\\_2007-05\\_en.pdf/\\$FILE/AIT\\_agreement\\_2007-05\\_en.pdf](http://www.ic.gc.ca/eic/site/ait-aci.nsf/vwapj/AIT_agreement_2007-05_en.pdf/$FILE/AIT_agreement_2007-05_en.pdf).



cias de Terranova y Labrador y Nueva Escocia, que han llevado a lo que se conoce como los Acuerdos Atlánticos. Bajo estos tratos, que le dieron fin a una disputa sobre la titularidad provincial o nacional de depósitos de petróleo encontrados mar adentro, se estableció una Junta de Petróleo en Alta Mar como agencia conjunta provincial-federal para manejar el desarrollo de los recursos en controversia. La fórmula federal de igualación también se ajustó en favor de las dos provincias<sup>46</sup>.

Otra circunstancia en la cual se llega a arreglos bilaterales es la negociación de la autoridad provincial para salirse por completo de un acuerdo entre el gobierno federal y las otras provincias. Por ejemplo, las negociaciones sobre el Plan de Pensión Canadiense en 1960 resultó en la inclusión -ante la insistencia de Quebec- de una disposición que le permitiera a las provincias salirse del acuerdo y recuperar por sí mismas fondos perdidos a través de su propio alivio del impuesto de rentas federales en las provincias que ejerzan dicha opción<sup>47</sup>. Este arreglo -no el primero en su categoría- autorizó a Quebec a "*hacerse totalmente responsable de programas manejados en el resto del país por gobiernos federales o provinciales, o por Ottawa sola*"<sup>48</sup>. Aunque las disposiciones de salida a menudo están disponibles para cualquier provincial, regularmente se incluyen aunque solo una o dos provincias expresen interés en ellas.

---

<sup>46</sup> James P. FEEHAN, *Eqqualization 2007: Natural Resources, the Cap, and the Offset Payment Agreements*, in John R. Allan, Thomas J. Courchene, and Christian Leuprecht, eds., *Canada: The State of the Federation, 2006/7: Transitions: Fiscal and Political Federalism in an Era of Change* (2009).

<sup>47</sup> Kenneth McROBERTS, *Misconceiving Canada: The Struggle for National Unity* 41 (1997); Simeon, *Provincial Diplomacy*, supra escolio 41, págs. 58-59.

<sup>48</sup> McROBERTS, supra escolio 47, pág. 41. Bakvis and Brown llevan un punto similar. Herman BAKVIS and Douglas BROWN, *PolicyCoordination in Federal Systems: Comparing Intergovernmental Processes and Outcomes in Canada and the United States*, 40 *Publius* 484, 492 (2010). Otro programa abarcador en el cual la participación resultó ser asimétrica fue un acuerdo de desarrollo mercado-laboral llevado a cabo en 1996 que cubría información, la asignación de recursos laborales a distintos mercados y programas de adiestramiento y mejoramiento de destrezas. Cuando se asentó el polvo, Ontario no pudo llegar a un acuerdo; cinco provincias establecieron convenios en los que los gobiernos federales y provinciales ejecutarían diferentes aspectos de los programas relevantes sujeto a coordinación voluntaria. Herman BAKVIS, *Checkerboard Federalism? Labour Market Development Policy in Canada*, in Bakvis and Skogstad, *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy* (2002).

*Negociaciones constitucionales.* La combinación en Canadá del federalismo ejecutivo y una fórmula de enmienda constitucional que no requiere participación popular crea condiciones en las que las negociaciones intergubernamentales canadienses se pueden extender no solo a las políticas dentro del entramado constitucional, sino a los términos del mismo entramado básico constitucional. Aun cuando ha sido imposible llegar a un acuerdo en cuanto a las enmiendas constitucionales formales, la negociación intergubernamental, de todas formas, produjo de vez en cuando un equivalente funcional<sup>49</sup>.

Las iniciativas provinciales, especialmente ante la insistencia de Quebec, ha precipitado rondas de políticas metaconstitucionales, en las que el primer ministro y los jefes de gobierno han acordado reescribir la Constitución Canadiense de maneras abarcadoras y trascendentales. En 1987, un acuerdo -el Acuerdo del Lago Meech- se concluyó en principio. Dicho convenio, entre tantas otras cosas, hubiera reconocido a Quebec como una “sociedad distinta”, le hubiera otorgado un rol mayor y asimétrico en la inmigración, le hubiese provisto a cada provincia el poder de vetar enmiendas constitucionales, y hubiese impuesto límites en el poder federal de gasto<sup>50</sup>. Luego de llegar a un trato pero antes de que se pudiese implementar, ciertos cambios inesperados en el liderazgo político de dos provincias eliminaron la unanimidad necesaria para formalizar las enmiendas constitucionales acordadas. Un proceso similar de negociación metaconstitucional se completó en 1992, esta vez con el aval unánime de los líderes provinciales, que resultó en el Acuerdo de Charlottetown. En una movida inusual, sin embargo, el Acuerdo dispuso participación del pueblo en forma de un referéndum nacional, llevando el resultado de las negociaciones constitucionales intergubernamentales a una extraña y angosta derrota<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> SIMEON, *supra* escolio 41, p. 41. Gibbins toma un punto de vista un tanto distinto ante el mismo fenómeno: “*es importante notar la capacidad de las relaciones intergubernamentales de rescribir el libreto federal en Canadá sin la necesidad de un cambio constitucional*”. Roger GIBBINS, *Federal Societies, Institutions, and Politics*, in Herman Bakvis and William M. Chandler, eds., *Federalism and the Role of the State* 112 (1987).

<sup>50</sup> HOGG, *supra* escolio 36, 1:72-73.

<sup>51</sup> Para un recuento de la derrota del referéndum de Charlottetown, véase, por ejemplo, Michael LUSZTIG, *Constitutional Paralysis: Why Canadian Constitutional Initiatives Are Doomed to Fail*, 27 *Canadian Journal of Political Science* 747 (1994).

## **Ignorar al gobierno federal**

Sin importar la norma dominante de consultoría y negociación mutua, las provincias canadienses a veces obtienen lo que desean simplemente ignorando al gobierno federal por completo y yendo directamente por las metas provinciales, a través del ejercicio directo y sin mediación del poder provincial. Hasta cierto punto, esto es más posible en Canadá que en otros estados federados dada la gran cantidad de poder que se le asigna constitucionalmente a las provincias.

## **Amenazas**

La creación de amenazas constituye el opuesto de la preferencia canadiense de consultoría y negociación intergubernamental, y aun así, las provincias en ocasiones han empuñado esta herramienta para obtener lo que quieren. El tipo más emblemático de esta amenaza es, por supuesto, la secesión, una táctica empleada por Quebec periódicamente a lo largo de los últimos treinta años, más o menos. Aunque nunca ha estado enteramente claro cuán serias son sus amenazas de separación, la amenaza ha sido suficiente para, por lo menos en dos ocasiones, arrastrar al gobierno federal -y con él, a las otras provincias canadienses- a la mesa de negociación para regateos metaconstitucionales atendidos más que nada para contemplar las quejas de Quebec en aras de mantener el territorio dentro de su Dominio.

## **Conclusiones**

Permítanme ahora ofrecer brevemente algunas conclusiones provisionales sobre este menudo análisis comparativo. Primero, me parece que la Constitución de los Estados Unidos ha llegado a un punto de estabilidad relativa en cuanto a su presente balance entre el poder nacional y el subnacional. El gobierno federal es fuerte, pero los estados han desarrollado un conjunto de métodos de influencia que, unidos, los hacen ver como oponentes eficaces en múltiples instancias.

En contraste, me parece que el balance constitucional entre el poder subnacional y el nacional es inestable en Canadá. Las provincias son poderosas -tienen poderosas herramientas a su disposición, y abogan efectivamente para los intereses de sus provincias. Las negociaciones son el vehículo primordial de contienda intergubernamental sobre las *políticas*, pero tienden a colapsar disputas y negociaciones *constitucionales*. Dado que la Constitución canadiense puede ser modificada tan sólo por acuerdo ejecutivo, existe una constante tentación de hacerlo. También vemos una serie constante de señuelos, modificaciones y esfuerzos ocasionales de renegociación global del convenio constitucional. Esto sugiere inestabilidad constitucional a largo plazo.

Así, para culminar donde comenzamos, el diseño del federalismo que ofrece la Constitución canadiense podría no ser tan sostenible como la estructura de diseño que dispone la Constitución estadounidense. Esto no necesariamente hace del modelo estadounidense uno ideal por imitación de otros estados que aspiren a un convenio federal sostenible, pero sugiere que el modelo canadiense podría verse con escepticismo como fundamento de un ESTADO federado sostenible.

Gracias.

## HIPERPRESIDENCIALISMO Y PRESUPUESTO

POR PROF. DR. ANTONIO M. HERNÁNDEZ

### I. Presidencialismo e hiperpresidencialismo<sup>1</sup>

Nuestro sistema es presidencialista, ya que en la Ley Suprema se mantiene en el art. 87 -luego de la reforma constitucional de 1994- el mismo texto del anterior art. 74 de 1853, que dispone: “El Poder Ejecutivo de la Nación será desempeñado por un ciudadano con el título de “Presidente de la Nación Argentina”.

El modelo inicial del texto histórico de 1853 fue el de la Constitución de Filadelfia de 1787, pero con algunas modificaciones que establecieron un presidencialismo aún más fuerte en sus competencias, por la influencia de Juan Bautista Alberdi que siguió el antecedente de la Constitución Chilena de 1833<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> En este tema seguimos lo expuesto en la obra *Derecho constitucional*, director Antonio María Hernández, Buenos Aires, La Ley, 2012, t. II, Cap. XVII: “Poder Ejecutivo”, de nuestra autoría.

<sup>2</sup> La presidencia argentina tuvo más atribuciones que la norteamericana, v.gr. en materia co-legislativa y en la designación de funcionarios. Cuando hablamos de presidencialismo “fuerte” nos referimos al conjunto de las atribuciones que la Constitución reconoce al Presidente, y en ese sentido, en general se puede sostener que la Presidencia-institución ha sido fuerte a partir del modelo norteamericano, pudiéndose distinguir sin embargo distintas gradaciones de fortaleza en las Constituciones latinoamericanas, que van desde la considerada más fuerte (precisamente la chilena) hasta la que han recibido atenuaciones por la reducción de competencias y especialmente, por la incorporación de instituciones típicas del parlamentarismo, como la nuestra, entre muchos otros casos señalados por Diego Valadés en sus obras *El Gobierno de Gabinete*, publicada en México

El Presidente tuvo 4 jefaturas: del Estado, del Gobierno, de la Administración y de la Ciudad de Buenos Aires. Actualmente, luego de la reforma de 1994, conserva las tres primeras.

---

y en nuestro país, edición de Rubinzal-Culzoni y de la Universidad Nacional Autónoma de México, Santa Fe, 2008 y Prólogo de mi autoría y *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Colegio Nacional de México, en 2007. En dichos libros, el distinguido constitucionalista mexicano reabre con agudeza el debate que habían producido politólogos como Linz, Valenzuela, Sartori y Nohlen en torno al presidencialismo y parlamentarismo en América Latina, inclinándose por la renovación del primero, mediante la incorporación de instituciones del segundo, a los fines de morigerar la concentración del poder presidencial y racionalizar su ejercicio.

Señalamos que en el seminario titulado “Making Presidentialism work”, realizado en el Distrito Federal de México con la organización conjunta del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e Internacional IDEA, entre los días 6 y 8 de febrero de 2008, luego de hacer referencia a la Presidencia como institución, indicamos que también se la puede analizar en relación a la persona que la ocupa, desde el punto de vista de la realidad política. Y aquí se pueden asimismo hacer clasificaciones según la “fortaleza” o “debilidad” política de los presidentes, especialmente en relación a sus liderazgos y al mayor o menor poder frente al Congreso, la prensa, etc. En tal sentido, señalé como presidentes políticamente débiles a los que pierden las elecciones legislativas y quedan en minoría en las dos Cámaras del Congreso norteamericano. Esta cuestión está especialmente vinculada al sistema de partidos políticos y en principio, no debe observarse como disvaliosa para el funcionamiento de las instituciones. En este sentido, sostuve en relación a México, que la “debilidad” política de los presidentes Fox y Calderón, ha sido positiva para el funcionamiento del sistema republicano y la división y equilibrio de los poderes, en razón del tripartidismo existente (PAN, PRI y PRD), que ha fortalecido al Congreso y que impulsa una independencia del Poder Judicial. Por este mismo criterio, formulé mi oposición a la idea de que los presidentes deben también ser jefes de sus respectivos partidos políticos. Actualmente, se observa en dicho país un regreso a un fuerte presidencialismo, con el presidente Peña Nieto del PRI.

Por su parte Diego Valadés en su libro *Gobierno de Gabinete* clasifica a los sistemas presidenciales latinoamericanos en tres tipos: el tradicional, el transicional y el democrático.

Y así los caracteriza: “*El tradicional corresponde al ejercicio autoritario del poder, altamente concentrado en la persona que ocupa la titularidad de la presidencia, con relación al cual los controles políticos y jurisdiccionales no representan una garantía eficaz para los derechos fundamentales; el transicional corresponde a una etapa de desarrollo en que existen controles jurisdiccionales eficaces, pero donde los controles políticos no han alcanzado un pleno desarrollo; en el democrático están presentes los controles políticos y jurisdiccionales*”. Sólo ubica en el tercer tipo a Chile, Uruguay y Costa Rica.

En cuanto a las atribuciones del Presidente, según la Constitución vigente, están reguladas en el art. 99 de la Constitución y pueden ser clasificadas según el Prof. Daniel Sabsay<sup>3</sup> en:

- colegislativas (incs. 3, 8 y 9)
- reglamentarias (incs. 2 y 3)
- nombramiento y remoción de funcionarios (incs. 4, 7 y 19)
- jubilaciones y pensiones (inc. 6)
- poderes financieros (inc. 10)
- poderes militares (incs. 12 a 15)
- representación ante la comunidad internacional (inc. 11)
- poderes excepcionales (incs. 5, 16 y 20)

La Ley Suprema le otorga atribuciones de carácter colegislativo al Poder Ejecutivo -a cargo del Presidente-, ya que puede presentar proyectos de ley, además de promulgar y publicar los sancionados por el Congreso (art. 99 inc.3). También está facultado para vetar las leyes (art. 83).

Asimismo el Presidente debe realizar anualmente la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso para dar cuentas del estado de la Nación (art. 99 inc. 8) y puede prorrogar las sesiones ordinarias y convocarlo a sesiones extraordinarias (art. 99 inc. 9).

El Presidente tiene facultades reglamentarias para ejecutar las leyes (art. 99 inc. 2) y excepcionalmente puede dictar decretos de necesidad y urgencia, “cuando circunstancias excepcionales hicieren imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos” (art. 99 inc. 3).

Por otra parte, el Congreso puede delegarle facultades legislativas en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado y según las bases que fije (art. 76).

Aunque la importancia del Congreso y la trascendencia de sus funciones es indiscutible, también en nuestro país se aprecia que el centro de gravedad del poder corresponde desde hace tiempo al Poder Ejecutivo.

---

<sup>3</sup> Susana ALBANESE, Alberto DALLA VIA, Roberto GARGARELLA, Antonio María HERNÁNDEZ y Daniel SABSAY, *Derecho constitucional*, Buenos Aires, Universidad, 2004, Prólogo de Giuseppe de Vergottini, Capítulo de Poder Ejecutivo de Daniel Sabsay, pág. 618 y ss., al que nos remitimos para el análisis de esta temática, por razones de brevedad.

Ello se ha producido por diversas causas entre las que señalamos: a) las interrupciones del orden constitucional que significaron el cierre del Congreso; b) el liderazgo del Poder Ejecutivo en la realidad contemporánea; c) las emergencias políticas, económicas y sociales que disminuyeron el protagonismo del Congreso y d) la crisis de la representación política que afecta al prestigio del mismo.

Uno de los objetivos principales de la reforma constitucional de 1994 fue la atenuación del presidencialismo<sup>4</sup>.

*a. Las ideas-fuerza de la reforma constitucional de 1994, el diseño constitucional y la práctica institucional posterior*

Hemos señalado como ideas fuerza de la reforma: 1) atenuar el presidencialismo, 2) modernizar y fortalecer el Congreso, 3) asegurar la independencia del Poder Judicial, 4) fortalecer el federalismo y las autonomías municipales, 5) otorgar un nuevo status a la Ciudad de Buenos Aires, 6) reconocer nuevos derechos y garantías y reconocer jerarquía constitucional a algunos instrumentos internacionales de derechos humanos y 7) impulsar la regionalización tanto nacional como supranacional<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Véase Antonio M. HERNÁNDEZ, “Valoración de la reforma constitucional de 1994 en su décimo aniversario” en el libro *A diez años de la reforma de la Constitución Nacional*, de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Buenos Aires, Advocatus, 2005, pág. 49 y ss. y “Balance de la reforma constitucional de 1994”, *La Ley*, 24/8/09, L.L. 2009-E, 895, Buenos Aires. De todas maneras, somos de opinión que este diseño no buscó el tránsito de un sistema presidencialista a uno mixto con mayores ingredientes de parlamentarismo, como lo había intentado especialmente Carlos S. Nino, que desde el Consejo de Consolidación de la Democracia, creado por el presidente Raúl Alfonsín en 1986, con sus dos dictámenes, había preconizado una reforma constitucional en este aspecto, siguiendo los modelos de Francia, Portugal y Finlandia (véase además el extenso análisis que efectúa el destacado jurista en su obra *Fundamentos de derecho constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1992, pág. 595 y ss.). Más recientemente ha insistido con estos lineamientos Pablo RIBERI en su artículo “El presidencialismo exánime. Por más cooperación y mejores controles en nuestro sistema político” (*Constitución de la Nación Argentina*, Buenos Aires, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, 2003, t. II, págs. 291/315)

<sup>5</sup> Para un análisis más detenido de estos temas, véase Antonio María HERNÁNDEZ, “Balance de la reforma constitucional de 1994”, *La Ley*, Buenos Aires, 22 de agosto de 2009.



Corresponde que aquí analicemos si el diseño del constituyente fue adecuado a las ideas fuerza que guiaron la reforma. En tal sentido, efectuaremos nuestra valoración en relación a cada una de las ideas antes mencionadas<sup>6</sup>.

Con respecto a la primera, la atenuación del presidencialismo, es la que ha suscitado mayores controversias, con diversas críticas ante la continuidad del fenómeno del “hiper-presidencialismo”<sup>7</sup>.

Mereciendo el tema un análisis más detallado de instituciones, que no podemos ahora realizar por razones de brevedad, creemos que en general los cambios introducidos en el texto fueron acertados, aunque en la vigencia sociológica no se cumplieran.

En efecto, para corregir nuestro presidencialismo, basado en el modelo alberdiano -más fuerte que el norteamericano por la influencia de la Constitución chilena de 1833-, que además se acentuó por las prácticas políticas, las emergencias, el debilitamiento del Congreso, el inadecuado ejercicio del control de constitucionalidad en especial de la Corte Suprema y los golpes de Estado, el constituyente del 1994 adoptó las siguientes principales modificaciones institucionales:

- 1) Privación de una de sus jefaturas al Presidente como fue la de la Capital Federal, en cuya virtud a lo largo de la historia pudo designar por sí mismo al intendente de la Ciudad de Buenos Aires.
- 2) Fortalecimiento del Congreso mediante distintas reformas, que más adelante analizaremos y que persiguen un mejor equilibrio de los poderes dentro de nuestro sistema republicano. En tal sentido, ahora mencionamos la ampliación del período ordinario de sesiones, las mayores atribuciones para la declaración de la intervención federal, la creación de la figura del Jefe de Gabinete de Ministros que debe rendir mensualmente informe ante cada una de las Cámaras y que puede ser removido por un voto de censura y la creación de órganos de control que tienen relación funcional con el mismo.

---

<sup>6</sup> Seguimos aquí al trabajo citado en la nota anterior.

<sup>7</sup> Para nosotros este fenómeno se caracteriza por la concentración del poder en el Presidente, mas allá de las competencias fijadas por la Constitución, en desmedro de la división y equilibrio de los poderes y de los principios de la democracia constitucional. Nos detenemos en esta cuestión más adelante.

- 3) Reducción de las atribuciones del Presidente en la designación de los miembros del Poder Judicial mediante la creación del Consejo de la Magistratura y la sesión pública del Senado establecida para los Ministros de la Corte Suprema.
- 4) Fortalecimiento de las autonomías provinciales y municipales, para reducir las atribuciones del Gobierno Federal y afirmar el control vertical del poder, como otro objetivo del federalismo.
- 5) Jerarquización constitucional de órganos de control como la Auditoría General de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Ministerio Público, con la finalidad de profundizar el control propio del sistema republicano.
- 6) Reducción del mandato del Presidente a 4 años, con posibilidad de una reelección inmediata y elección directa, como había sido reclamado desde hace años por la mayoría de los partidos políticos, la doctrina y los precedentes constitucionales de 1949, 1957 y 1972, además de ser la tendencia predominante en el derecho comparado, incluso latinoamericano.
- 7) Incorporación al texto constitucional de los decretos de necesidad y urgencia y la legislación delegada, como institutos de emergencia convalidados por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia desde los casos “Peralta” (1990) y “Delfino” (1927) y con la indiscutible finalidad de limitar las atribuciones del Poder Ejecutivo en el ejercicio de los mismos, como emerge de los arts. 99 inc. 3 y 76 y de los debates de la Convención Constituyente.
- 8) Creación del Jefe de Gabinete de Ministros, como institución de cierta hibridez por su origen parlamentario en un sistema presidencialista<sup>8</sup> y con la finalidad de morigerar el hiper-presiden-

---

<sup>8</sup> Esta ha sido la tendencia consagrada en las 14 reformas constitucionales producidas sobre un total de 18 países de América Latina, según lo analiza especialmente Diego VALADÉS en sus obras *El Gobierno de Gabinete*, editada por Rubinzal-Culzoni y la Universidad Autónoma de México, Santa Fe, 2008, con Prólogo de mi autoría y “La parlamentarización de los sistemas presidenciales”, editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Colegio Nacional de México, México, 2007. En dichos libros, el distinguido constitucionalista mexicano reabre con agudeza el debate que habían producido politólogos como Linz, Valenzuela, Sartori y Nohlen en torno al presidencia-

cialismo y servir para asegurar la gobernabilidad en situaciones de crisis políticas, como se expresara en los debates de la Convención Nacional Constituyente.

Reiterando nuestro acuerdo con el diseño normativo realizado por la Convención, consideramos que por la falta de cumplimiento de la Constitución y permanente violación de la ley, no se ha verificado en el orden de la realidad una atenuación del hiper-presidencialismo como el constituyente lo legisló. Porque si bien en algunos aspectos funcionaron como limitaciones parciales las indicadas en los puntos 1, 3, 4 y 5, no se ha podido verificar en cambio que los otros puntos hayan logrado su propósito.

En particular, consideramos criticable la declinación por el Congreso de sus atribuciones, especialmente por la sanción de las leyes de emergencia económica como la 25.561, con amplísimas delegaciones legislativas, prorrogada hasta nuestros días; el uso excesivo de decretos de necesidad y urgencia y de legislación delegada por el Presidente; la concesión de los llamados superpoderes en la Administración financiera y presupuestaria al Jefe de Gabinete de Ministros y la práctica institucional de este último órgano, que en modo alguno ha atenuado los poderes presidenciales ni servido hasta ahora en una situación de crisis, como la de fines del 2001 durante la presidencia de De la Rúa.

Consideramos que de las normas redactadas, merece especial mención por su brevedad la del art. 76 sobre delegación legislativa, que ha originado dificultades de interpretación y una práctica abusiva por parte del propio Congreso y del Presidente. Esta cuestión debiera ser superada por una adecuada reglamentación del Congreso y un correcto y celoso ejercicio de sus competencias, además de una firme jurisprudencia de los tribunales, como se hizo por la Corte Suprema en el célebre caso “Provincia de San Luis”, donde nuestro más alto tribunal efectuó una acertada interpretación sobre el alcance de la emergencia y el uso de los decretos de necesidad y urgencia y de la delegación legislativa. Y más reciente-

---

lismo y parlamentarismo en América Latina, inclinándose por la renovación del primero, mediante la incorporación de instituciones del segundo, a los fines de morigerar la concentración del poder presidencial y racionalizar su ejercicio. Que es lo que estableció en el constitucionalismo latinoamericano, incluido nuestro país, más allá de los problemas observados posteriormente en las prácticas institucionales, que muestran la distancia entre la norma y la realidad.

mente, en el caso “Cameronera Patagónica” (2014), donde la Corte Suprema también se refirió a este instituto de emergencia, con un sentido restrictivo, tal como lo dispuso el constituyente.

Pese a que el diseño constitucional de 1994 significó una modificación del fuerte presidencialismo del texto originario de 1853, hoy en Argentina se gobierna por muy pocas personas<sup>9</sup> y por medio de decretos<sup>10</sup>, sin el debido control por parte del Congreso<sup>11</sup> ni del Poder Judicial y de la Corte Suprema de Justicia en particular<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> La titular del Poder Ejecutivo y unos pocos colaboradores, entre los que se contaba su marido, el anterior presidente, que a su vez, presidía el partido oficialista. Volveremos más adelante sobre este tema cuando consideremos el hiperpresidencialismo.

<sup>10</sup> Delegados o de necesidad y urgencia. Y a veces, ni siquiera ello, como ocurriera con la Resolución 125 sobre las retenciones agrarias, que originara un gran conflicto político y que finalmente fuera rechazada por el voto del Senado de la Nación al intentarse su convalidación mediante un proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo. No obstante ello, el Poder Ejecutivo, mediante el decreto 1076 del año 2008, ha seguido reivindicando su atribución de fijar las retenciones, en base a lo legislado inconstitucionalmente en los arts. 755 y concordantes del Código Aduanero, que fuera dictado por un gobierno de facto y que estableciera una delegación de facultades tributarias en el Presidente.

<sup>11</sup> Una excepción de ello fue el rechazo del proyecto de ley del Poder Ejecutivo que pretendía la convalidación de la Resolución 125 sobre retenciones, -como notoria expresión de hiperpresidencialismo pues se trataba de materia tributaria-, producido en el Senado de la Nación en julio del año pasado 2008. Véase nuestro artículo “Las retenciones, el hiperpresidencialismo y las violaciones constitucionales”, Debates de Actualidad, N° 200, mayo-diciembre 2008, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, pág. 40 y ss.

<sup>12</sup> Piénsese en tal sentido, que no ha existido un adecuado control de constitucionalidad en materia de emergencia económica, dado que en varios casos y en especial en “Bustos” y “Massa” se convalidó la misma en relación al corralito (véase nuestro artículo “El regreso a la jurisprudencia convalidatoria de la emergencia económica”, Debates de Actualidad, N° 198 enero-diciembre de 2007, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, pág. 25 y ss.). Tampoco la Corte Suprema ha intervenido en relación a las retenciones agrarias, la estatización de las AFJP, la reglamentación de los decretos de necesidad y urgencia por la ley 26.122 o la nueva ley del Consejo de la Magistratura N° 26.080, pese a las gravísimas objeciones realizadas en dichas cuestiones. Por otra parte, en relación a la impugnación de algunas candidaturas “testimoniales” para las elecciones legislativas del 28 de junio de 2009 (que fueran otro escándalo electoral e institucional), no dejaron de sorprender las continuas declaraciones periodísticas que efectuara algún ministro de la Corte Suprema, como el Dr. Fayt, quien sostuvo que no había tiempo para que ello llegase al alto Tribunal. En cambio, como veremos más adelante, la Corte Suprema ha cumplido con sus responsabilidades en los fallos “Rizzo” y “Cameronera Patagónica”, donde ha salvado la supremacía constitucional frente a los avances del poder.

En relación específica a los decretos de necesidad y urgencia, aunque se ha reglamentado el art. 99 inc. 3 de la Ley Suprema que estableció la Comisión Bicameral Permanente para el control de dichos decretos, por medio de la ley 26.122 en el 2007, la mayoría que ejerce el partido del gobierno en la misma ha significado en la práctica que actúe simplemente para convalidar los decretos dictados, que han superado holgadamente el número de proyectos de ley enviados por el Poder Ejecutivo al Congreso<sup>13</sup>.

Estas ostensibles violaciones del sistema republicano y de nuestra democracia constitucional, son consecuencia de una notoria falta de cultura política, jurídica y democrática<sup>14</sup>.

En cuanto a la idea fuerza de modernizar y fortalecer el Congreso, también estimamos correcta la decisión del constituyente a través de estos principales cambios institucionales:

- 1) Ampliación del período ordinario de sesiones.
- 2) Elección directa de los Senadores, con reducción de su mandato a 6 años y aumento de sus atribuciones en materias federales.
- 3) Nuevo procedimiento para la sanción de las leyes.
- 4) Creación de nuevos órganos de control como la Auditoría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, con relación funcional con el Congreso.
- 5) Necesidad de reglamentación por el Congreso de los decretos de necesidad y urgencia y la legislación delegada, para la actuación de la Comisión Bicameral Permanente y el control de los institutos por dicho cuerpo legislativo.

---

<sup>13</sup> Consideramos detenidamente estas cuestiones en nuestras obras *Las emergencias y el orden constitucional*, 2<sup>a</sup> ed., Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 2002, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Rubinzal-Culzoni, México, 2003 y en el libro *Fortalezas y debilidades constitucionales. Una lectura crítica en el Bicentenario*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2012.

<sup>14</sup> Véase nuestro libro *Las emergencias y el orden constitucional*, en sus dos ediciones ya citadas, donde estudiamos detenidamente cómo se fue produciendo en nuestra historia institucional dicha decadencia del Estado de derecho, que afectara el sistema republicano y la vigencia de los derechos individuales, mediante la utilización de emergencias permanentes. Asimismo, hemos analizado estas cuestiones en la obra *Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica*, de la que somos coautores con los Dres. Daniel Zovatto y Manuel Mora y Araujo.

- 6) Asignación de mayores atribuciones en la declaración de las intervenciones federales.
- 7) Reconocimiento de su competencia para remover por voto de censura al jefe de Gabinete de Ministros, quien deberá además presentarse mensualmente ante cada una de las Cámaras para informar.
- 8) Reconocimiento de competencia para otorgar rango constitucional a tratados de derechos humanos.

Estas importantísimas reformas, a las cuales intenté añadir mayores competencias al Senado para otorgar acuerdos para las designaciones del Presidente, no han tenido tampoco la vigencia que nuestro sistema político requiere, de conformidad a los principios republicanos. Nos afecta especialmente señalar la declinación del Congreso en el ejercicio de su trascendente rol tanto de legislación como de control, tal como lo ejemplificamos con los aspectos mencionados anteriormente.

Respecto a la idea fuerza de garantizar la independencia del Poder Judicial, fue también implementada para nosotros acertadamente mediante estas instituciones:

- 1) Creación del Consejo de la Magistratura.
- 2) Creación del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados
- 3) Creación del Ministerio Público

Estas tres instituciones están funcionando, pero es evidente que de manera progresiva se ha ido afectando la independencia del Poder Judicial, y por tanto, violado la Constitución. Ello se debe a lo acontecido con las dos primeras instituciones, que en un primer momento fueron reglamentadas a través de las leyes 24.937 y 24.939, para posteriormente ser modificadas por la ley 26.080. Sobre esta última, la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, dictaminó lo siguiente en sus Conclusiones:

*“Que la nueva ley 26.080 recientemente sancionada por el Congreso de la Nación, no se adecua a los arts. 114 y 115 de la Constitución Nacional, que establecen que el equilibrio entre los sectores en el Consejo de la Magistratura y en el Jurado de Enjuiciamiento, es el principio fundamental para la integración de ambas instituciones. Que la inconstitucionalidad de la nueva ley resulta evidente puesto que se ha otorgado a la representación de los órganos políticos la mayoría de los cargos tanto en el Consejo como en el Jurado*

*de Enjuiciamiento. Que esta ley inconstitucional significa no sólo una grave lesión al principio de la independencia del Poder Judicial, que es esencial para el funcionamiento de nuestro sistema republicano y del Estado Constitucional y Democrático de Derecho, sino además una violación a los principios que surgen de la Constitución Nacional...”<sup>15</sup>.*

Los avances sobre la independencia del Poder Judicial por parte del oficialismo continuaron con la sanción de la ley 26.855, que dispuso una nueva modificación del Consejo de la Magistratura, pero en este caso la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en un fallo de extraordinaria importancia en el caso “Rizzo, Jorge Gabriel c/ Estado Nacional s. amparo”, declaró la inconstitucionalidad de los arts. 2º, 4º, 18 y 30 de la citada norma y del Decreto 577/2013 del Poder Ejecutivo<sup>16</sup>.

Reiterando nuestro acuerdo con el diseño normativo realizado por la Convención Constituyente, consideramos que por la falta de cumplimiento de la Constitución y permanente violación de la ley, no se ha verificado en los hechos una atenuación del hiper-presidencialismo.

### *b. Concepto del hiperpresidencialismo*

Estimamos necesaria una explicación acerca del uso de la denominación “hiper-presidencialismo”, tanto en Argentina como en otros países de la región.

Para nosotros este fenómeno se caracteriza por la concentración del poder en el Presidente, mas allá de las competencias fijadas por la Constitución, en desmedro de la división y equilibrio de los poderes y de los principios de la democracia constitucional. Debemos a Carlos Santiago

---

<sup>15</sup> Dictamen de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, aprobado en la sesión ordinaria del 14 de marzo de 2006.

<sup>16</sup> El fallo fue dictado el 18 de junio de 2013 y constituyó bajo nuestro punto de vista, un adecuado ejercicio del control de constitucionalidad, a los fines de garantizar la supremacía constitucional y el equilibrio previsto en la composición del Consejo de la Magistratura. En este aspecto, la Corte Suprema de Justicia ejerció su alto poder institucional para impedir otro avance del hiperpresidencialismo.

Nino el más profundo estudio de esta grave patología institucional, que produce inconmensurables efectos negativos para el sistema político y jurídico y para una sociedad abierta<sup>17</sup>.

Al referirse a la presidencia hipertrofiada, según el texto constitucional originario de 1853, o sea antes de la reforma de 1994, sostuvo: *“Esta somera revisión de las facultades que los Presidentes fueron adquiriendo por una interpretación extensiva de cláusulas constitucionales, por claudicación de los otros poderes del Estado, o por un ejercicio liso y llano de de la musculatura política, muestra que, desde el punto de vista normativo, el presidente argentino es, como lo preveía Alberdi, un verdadero monarca, aunque a diferencia de lo que él suponía, sus facultades regias no han sido óbice para la inestabilidad de los gobiernos y los abusos de poder frente a los derechos de los ciudadanos. También se confirma, con la desvirtuación del espíritu y muchas veces de los textos constitucionales, en la concesión y asunción de facultades extraordinarias por parte del Presidente, la tendencia a la ajuridicidad que ha sido una constante en nuestra práctica político-institucional, aún en períodos de jure”*<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> En su obra *Fundamentos de derecho constitucional* (Buenos Aires, Astrea, 1992) expuso con visión interdisciplinaria en el Cap. III destinado a la “Organización del poder”, estos 3 acápite: a) “Actual organización del poder en la Argentina”, con énfasis en lo jurídico-constitucional, donde analizó el hiperpresidencialismo en contexto, con la presidencia hipertrofiada, el debilitamiento del Congreso, el sistema de los partidos políticos y el sistema electoral, el proceso de sumisión de la administración de justicia, la declinación relativa del federalismo y las formaciones corporativas; b) “Evaluación del hiperpresidencialismo argentino desde el punto de vista de su legitimidad democrática”, con énfasis en lo filosófico, donde analizó aspectos como la dispersión de la soberanía, el deficiente procesamiento del consenso, los problemas de la mediación imperfecta y de la apatía política y el empobrecimiento del debate público y c) “Evaluación del hiperpresidencialismo argentino desde el punto de vista de su estabilidad y eficacia”, con énfasis en lo politológico, donde analizó la estabilidad en relación a la personalización del poder, la rigidez del sistema y las válvulas de escape, los bloqueos entre los poderes del Estado y la dinámica de confrontación de los partidos y la dificultad para formar coaliciones y luego la eficacia del hiperpresidencialismo.

<sup>18</sup> Confr. Carlos Santiago NINO, *Fundamentos de derecho constitucional*, ob. cit., pág. 529.



En su aguda visión de este fenómeno del hiperpresidencialismo en la práctica institucional de nuestro país, Nino señaló además entre otros aspectos ya mencionados, el del corporativismo, que consideraba muy importante para comprender la política latinoamericana, por su vinculación con regímenes políticos como el autoritarismo burocrático y con ideologías como el populismo.

Y consideraba que en “*Argentina la corporativización del Estado ha sido obvia*”, señalando el accionar de las Fuerzas Armadas por la toma del poder, el de la Iglesia Católica, los sindicatos y en el sistema económico por la concesión de privilegios, monopolios, subsidios a determinados grupos de contratistas del Estado.<sup>19</sup> Por eso sostuvo que nuestra democracia era ‘corporativa’ y alejada del modelo correcto que defendía de democracia ‘deliberativa’<sup>20</sup>.

Pensamos que muchos de sus conceptos tienen hoy plena vigencia, y en particular señalamos que el problema del hiperpresidencialismo corporativo sigue siendo el más grave de nuestro sistema constitucional, ya que ahora, luego de la reforma de 1994, que incorporara instituciones para atenuarlo, se observa con mayor nitidez la violación de la letra y espíritu de la Ley Suprema<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Confr. Carlos Santiago NINO, *Fundamentos de derecho constitucional*, ob. cit., págs. 562/566.

<sup>20</sup> Confr. Carlos Santiago NINO, *Fundamentos de derecho constitucional*, ob. cit., pág. 605.

<sup>21</sup> El poder político y económico alcanzado por los dirigentes sindicales así lo indica. Asimismo se observa que los dirigentes sindicales permanecen durante muchos años en sus cargos, ya que se permite la reelección indefinida en estas organizaciones. También algunos de estos dirigentes sindicales ocupan funciones en el Partido Justicialista. A esa vinculación de la presidencia con el sindicalismo, se suma lo propio con ciertos sectores empresarios, como lo muestra el sistema económico y de la obra pública, la renegociación de los contratos por concesiones de servicios, los subsidios, etc. Asimismo debe tenerse presente la especial relación de la presidencia con algunos grupos piqueteros, que conforman otro grupo de presión política. Todo ello se interrelaciona y contribuye a la conformación de una presidencia hegemónica, como lo ha señalado además Natalio Botana, en diversos artículos periodísticos en el diario La Nación y en sus libros, destinados a la república y en particular, en el último titulado *Poder y hegemonía*, Buenos Aires, Emecé Editores, 2007. Véase también Alberto BIANCHI, “La deuda institucional”, Revista del Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, diciembre 2007, t. 67, N° 2, págs. 42/55.

Otro rasgo negativo de nuestra cultura política que ha coadyuvado al hiperpresidencialismo es el de la democracia “delegativa”, fenómeno estudiado por el destacado politólogo Guillermo O’Donnell.

Sostiene este autor que *“la esencia de esa concepción es que quienes son elegidos creen tener el derecho -y la obligación- de decidir como mejor les parezca qué es bueno para el país, sujetos sólo al juicio de los votantes en las próximas elecciones. Creen que éstos les delegan plenamente esa autoridad durante ese lapso. Dado esto, todo tipo de control institucional es considerado una injustificada traba; por eso los líderes delegativos intentan subordinar, suprimir o cooptar esas instituciones”*<sup>22</sup>.

En relación con América Latina, por cierto que los gobiernos de facto contribuyeron a la consolidación del hiperpresidencialismo. Pero también en los gobiernos electos por el pueblo puede observarse esta deformación patológica de las instituciones. Es lo que ha ocurrido en nuestro país desde hace tiempo y que ahora se comprueba con un análisis de la realidad, como lo hemos efectuado. Y es lo que se aprecia en otros países de América Latina, como Venezuela, Ecuador, Bolivia, Brasil<sup>23</sup> y Colombia<sup>24</sup>. También incluimos en dicha enumeración a México, durante el período de gobierno del PRI como partido hegemónico, hasta fines del siglo XX, pero no durante los gobiernos de los presidentes Fox y Calderón, ya que el tripartidismo existente, significó un notorio avance institucional y democrático para el país, con un adecuado funcionamiento de la división de los poderes y del sistema republicano y un especial fortalecimiento del Congreso. Ahora, con el regreso del PRI, observamos un regreso al presidencialismo fuerte que ha caracterizado a dicha fuerza política.

---

<sup>22</sup> Guillermo O’DONNELL, “La democracia delegativa”, La Nación, Buenos Aires, jueves 28 de mayo de 2009. El autor explica que hace aproximadamente 15 años expuso esta teoría en su explicación de los fenómenos de Menem en Argentina, Collor de Mello en Brasil y Alan García en su primera presidencia en Perú, que visualizaba como distintos de la conocida democracia republicana.

<sup>23</sup> Así lo ha considerado el Prof. Marcelo Figueiredo de la Universidad Católica de San Pablo y presidente de la Asociación de Constitucionalistas Demócratas de Brasil, en la Mesa Redonda de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional, celebrada en Porto de Galinhas, Pernambuco, entre los días 23 y 25 de noviembre de 2009.

## II. El presupuesto

La sanción del Presupuesto por parte del Congreso de la Nación es una de sus mayores y más trascendentes competencias.

No puede dudarse de la extraordinaria importancia que esta ley tiene para la administración, gobierno y planificación del Estado. Así quedó establecido en el inc. 8 del art. 75 -sobre atribuciones del Congreso-, incorporado en la reforma constitucional de 1994, que expresa: “Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inc. 2 de este artículo, el presupuesto general de gastos y el cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y el plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión”.

Queremos destacar de manera muy especial la modificación producida con la incorporación de lo que hemos denominado como los “*Principios federales del presupuesto*”, al hacerse expresa referencia a las pautas de la coparticipación impositiva. O sea que esta reforma contiene una política constitucional que vincula el presupuesto con temas esenciales del proyecto federal: la regionalización, la integración, la descentralización y el fortalecimiento de las autonomías provinciales, de la ciudad de Buenos Aires y de las municipales. En consecuencia, tanto para el gasto público como para el cálculo de recursos previstos por el presupuesto, debe existir como base un programa de gobierno y de inversiones públicas que también respete las pautas constitucionales: objetivas, equitativas, solidarias y prioritarias para el logro de un grado equivalente de desarrollo, calida de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional<sup>25</sup>.

Desafortunadamente, como lo venimos exponiendo, tampoco estas pautas han sido respetadas luego de la reforma.

---

<sup>24</sup> Aunque se debe destacar muy especialmente el fallo de la Corte Constitucional Colombiana que impidió un tercer mandato del presidente Alvaro Uribe.

<sup>25</sup> Antonio María HERNÁNDEZ, *Federalismo y constitucionalismo provincial*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2009, Cap. III, “Pautas federales del presupuesto nacional”, pág. 80 y ss.

Esto se vincula indudablemente con el hiperpresidencialismo, que afecta no solamente a la forma republicana de gobierno, sino también a la forma federal de estado, como lo hemos demostrado en otro estudio<sup>26</sup>.

Resulta evidente que cada año el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Nación han violado sistemáticamente este mandato constitucional, porque la abrumadora mayoría de los gastos han sido destinados al área metropolitana de Buenos Aires, como en obras públicas o subsidios. En este aspecto, *la arbitrariedad en el destino del gasto público federal* se confirma, según lo indicamos en nuestro último informe sobre el federalismo argentino<sup>27</sup>, donde sostuvimos que se mantenían los problemas observados anteriormente: No sólo por la creciente concentración en favor del gobierno nacional, que modifica la distribución primaria en desmedro de las entidades subnacionales (al punto que ronda actualmente cerca del 84 % de los recursos disponibles, lo que obviamente le permite acumular mayor poder al Ejecutivo Nacional). Sino además por el desigual reparto de los fondos, porque se privilegia sólo a gobiernos alineados con referentes de la Nación, restringiendo e incluso impidiendo el envío de remesas a otras jurisdicciones cuyas autoridades no manifiesten expresamente adhesión a ese espacio político. Los indicadores son elocuentes al respecto, los hemos citado en informes anteriores de este Cuaderno, y lamentablemente la tendencia se ha mantenido a lo largo del año 2012.

Por otro lado, la política de subsidios (en materias variadas como transporte, energía, obra pública -a su vez igualmente diversa, tal como infraestructura vial, edilicia, etcétera-) es también absolutamente discrecional. Los criterios de adjudicación o asignación son asimismo idénticos, es decir, de completa sumisión política de autoridades locales con el gobierno nacional. De modo tal que en la práctica cotidiana, gobernadores e intendentes del país tienen que deambular por lugares como el Ministerio de Planificación Federal -denominación, por cierto alejada de la realidad- o por otros despachos públicos situados en Buenos Aires, en procura de obtener la gracia del funcionario nacional de ocasión, para satisfacer intereses esenciales de su comunidad.

---

<sup>26</sup> Véase el Cap. VIII, “Sobre presidencialismo y federalismo en la República Argentina”, de nuestra obra *Federalismo y constitucionalismo provincial*, ya citada, pág. 253 y ss.

Otro tanto ocurre con el financiamiento del déficit previsional, especialmente para aquellas entidades de la federación argentina que han conservado sus organismos de seguridad social, como autoriza el art. 125 de la C.N. El irregular cumplimiento de pautas acordadas, o su desconocimiento liso y llano por parte de la Nación, produce desequilibrios constantes en las Cajas de Jubilaciones locales, algunas de las cuales han debido recurrir a los estrados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, como Córdoba, Santa Fe y San Luis, para reclamar por el envío de fondos o la detracción operada oportunamente de los fondos coparticipables para la Anses.

A ese cuadro se le suman las severas restricciones cambiarias y al mercado de capitales, con lo cual no es posible para las provincias acceder al crédito público, ni tampoco explorar las posibilidades que la Constitución Nacional acuerda para celebrar convenios internacionales en los términos del art. 124, con eventual importación de capitales que autoriza el art. 125 de la C.N.

Estas circunstancias, de las que dan cuenta a diario los periódicos y medios de comunicación del país, demuestran acabadamente de qué manera no se cumplen los criterios constitucionales en materia económica, y cómo por contrario, sólo reina la arbitrariedad del gobierno federal en esta cuestión fundamental para nuestro federalismo.

Una prueba más de ello es el análisis del *destino del gasto público federal por distrito y per capita, según el presupuesto nacional para el año 2014*<sup>28</sup>, donde podemos observar lo siguiente:

*A la Ciudad Autónoma de Buenos Aires le corresponderán 90.915 pesos, seguida por las provincias de Santa Cruz con 28.798, Río Negro con 19.355 y Tierra del Fuego con 17.755. Y en el otro extremo, las provincias que per capita recibirán menos fondos son las de Misiones*

---

<sup>27</sup> Antonio María HERNÁNDEZ, “Informe sobre el federalismo argentino - 2013”, Cuaderno de Federalismo, N° XXVII, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Instituto de Federalismo, director Antonio María Hernández, Córdoba, 2014.

<sup>28</sup> En base a los datos publicados por La Voz del Interior, del 20 de septiembre de 2013, pág. 9-A, en el artículo titulado “La Nación invertirá en cada porteño 7 veces más que en un cordobés”, de autoría del periodista Mario Fiore sobre un informe efectuado por los diputados nacionales Enrique Vaquió y Mario Negri.

con 10.063 pesos, Corrientes con 10.520 pesos, Santa Fe con 10.995 pesos, Salta con 11.493 pesos y Córdoba con 11.266 pesos.

Asimismo escribe Fiore: *“Por cada cordobés la Nación prevé destinar sólo 814 pesos para obras públicas, mientras que para un santacruceño, por ejemplo, dispondrá de 11.059 pesos y, para un porteño, 5.598 pesos. En este rubro, el promedio nacional es de 1.765 pesos por habitante, lo que indica que los cordobeses recibirán -per cápita- 951 pesos menos que dicho promedio. Sólo los santafesinos (807 pesos) y los bonaerenses (687) recibirán menos que los cordobeses. En cuanto a la distribución geográfica de los gastos corrientes (sueldos, becas, jubilaciones, subsidios, etc.) las diferencias son aún peores. Por cada cordobés se gastarán 10.451 pesos, contra los 85.317 pesos que se erogarán por cada porteño o 17.739 pesos que percibirá cada santacruceño”*.

Otra gravísima expresión de la patología que estamos analizando y que afecta de manera sustancial al Congreso, en torno al presupuesto nacional, se produjo mediante la sanción de la ley 26.124 en el año 2006, que *modificó el art. 37 de la Ley de Administración Financiera, para otorgar verdaderos superpoderes al Jefe de Gabinete de Ministros*, por la posibilidad de reestructurar el presupuesto.

Para nosotros esta fue una de las medidas más groseramente inconstitucionales que configuraron lo que hemos denominado como la “anatomía del hiperpresidencialismo”<sup>29</sup>.

Es que a partir de ello, ha perdido casi toda significación la sanción del presupuesto, que además es objeto de cálculos menores alejados de la realidad, a los fines de posibilitar posteriormente el uso de las facultades antes citadas, para disponer de enormes recursos con toda arbitrariedad.

Es lo que ocurrió con las modificaciones sustanciales del Presupuesto 2010, -y tal como había ocurrido en otras oportunidades-, por decreto de necesidad y urgencia N° 1798 de 2010, que lo amplió en 67.000 millones de pesos más. En la sesión del Senado del 24 de noviembre de 2010 el senador Gerardo Morales expresó que por medio del decreto de nece-

---

<sup>29</sup> Que se implementó en el año 2006, que es el mismo en que se sancionaron las leyes 26.122, reglamentaria de los decretos de necesidad y urgencia y la 26.080, que significara un avance sobre la independencia del Poder Judicial, al aumentarse la influencia de los sectores oficialistas en el Consejo de la Magistratura.

sidad y urgencia citado, la Presidencia modificó el presupuesto con la cifra indicada, a través del cambio de 402 planillas. Asimismo, y ante la posibilidad de que no se sancionase por el Congreso el Presupuesto para el año 2011, denunció que en definitiva para este año 2011, el Poder Ejecutivo iba a poder manejar discrecionalmente una suma superior a los 100.000 millones de pesos, ya que a la cifra de los 67.000 millones había que sumar la de 50.000 millones más, según la práctica oficialista denunciada de calcular en menos los ingresos<sup>30</sup>.

Con respecto al Presupuesto para el año 2011, el 29 de diciembre de 2010 la Presidenta dictó el decreto de necesidad y urgencia N° 2054, donde estableció el que había enviado al Congreso y que no obtuviera aprobación.

Insistimos en que el Poder Ejecutivo no puede legislar ni en materia presupuestaria ni en materia tributaria, porque ello es de la esencia de las atribuciones del Congreso, de acuerdo a los artículos antes citados de la Constitución Nacional.

Una cosa era prorrogar el presupuesto 2010, lo que estaba permitido *ministerio legis* por la Ley de Administración Financiera en su art. 27, o sea por el principio de reconducción presupuestaria (tema tratado por el decreto 2043), pero otra muy distinta fue el decreto 2054, por el que se legisló en esta materia presupuestaria sin la imprescindible participación del Congreso.

Y estas prácticas han continuado hasta la actualidad, con palmario desconocimiento de nuestro sistema republicano y de nuestro Estado constitucional y democrático de derecho<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Véase el Diario de Sesiones del Senado de la Nación, sesión de los días 24 y 25 de noviembre de 2010, versión provisional, pág. 12 y ss.

<sup>31</sup> Durante 2014 se realizaron modificaciones del presupuesto por decretos de necesidad y urgencia y resoluciones de la Jefatura de Gabinete de Ministros, que alcanzaron los 292.894,2 millones de pesos, lo que ha significado un aumento del 34 % de los créditos fijados inicialmente. Este año fue, en definitiva, el de las mayores ampliaciones presupuestarias de todo el período kichnerista (confr. La Voz del Interior, "Por decreto, ampliación de casi 300.000 millones", de fecha 27 de diciembre de 2014. No nos detenemos tampoco en la grotesca e inconstitucional justificación del dictado de estos decretos en el art. 99 inc. 3, porque de la sola lectura de la norma emerge con claridad su sentido y su espíritu.

### III. Conclusión<sup>32</sup>

Para nosotros resulta fundamental afirmar la tendencia hacia presidencialismos atenuados, racionales y controlados que se observa en las reformas constitucionales producidas en América Latina, incluida la nuestra. Existe la necesidad imperiosa de consolidar el buen funcionamiento de los sistemas republicanos, con división y equilibrio de poderes, para el logro de sociedades abiertas y democráticas con una elevación de la cultura constitucional y de la legalidad.

En nuestro caso, ya adelantamos nuestra conformidad con el diseño constitucional de la reforma de 1994, por lo que la vigencia plena de la Constitución Nacional, como lo hemos repetido, significará una más que notoria atenuación del hiperpresidencialismo<sup>33</sup>. No cabe dudar que el fortalecimiento del Congreso y del Poder Judicial en sus funciones de control, resultarán determinantes para el logro de tan importante objetivo. Como así también el efectivo funcionamiento de las autonomías provinciales y municipales, como controles verticales del poder<sup>34</sup>.

La complejidad del problema del hiperpresidencialismo en sus aspectos “corporativos” y “delegativos”, requerirá inteligencia, alta dosis de docencia y gran determinación política para impulsar los cambios imprescindibles, ya que deberán afectarse intereses de poderosos sectores políticos, sindicales y empresariales.

Habrà que demostrar un especial valor para desmontar sistemas de privilegios corporativos y corruptos, que han herido los principios de libertad e igualdad de nuestro sistema republicano y democrático.

---

<sup>32</sup> Aquí seguimos lo expuesto en nuestro ensayo *Fortalezas y debilidades constitucionales. Una lectura crítica en el Bicentenario*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2012, Cap. V: “Las propuestas para alcanzar la vigencia plena de la Constitución Nacional y del espíritu de la Revolución de Mayo”, pág. 157 y ss.

<sup>33</sup> Este es el momento para cumplir la Constitución, y en particular estos aspectos de la reforma de 1994 tendientes a limitar el hiperpresidencialismo.

<sup>34</sup> Véase Antonio María HERNÁNDEZ, “Veinte propuestas para fortalecer el federalismo argentino”, L.L. 2014-D, Sección Doctrina, pág. 847 y ss.



# *ACTIVIDADES*



## **MEMORIA DE ACTIVIDADES DEL INSTITUTO DE FEDERALISMO CORRESPONDIENTES AL AÑO 2014**

### **I. Publicaciones**

*Cuaderno de Federalismo N° XXVII*, del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, del que fuera director y autor del Informe Federal para Argentina, Córdoba, 2014.

### **II. Eventos nacionales**

*17° Seminario de Federalismo Fiscal*

Realizado el 12 de mayo de 2014, en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba, con la organización conjunta del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, el Instituto de Economía y Finanzas de la Universidad Nacional de Córdoba y el de la Realidad Argentina de la Fundación Mediterránea. El tema del seminario fue “Propuestas para fortalecer el federalismo argentino”. Y este Instituto de Federalismo asumió el compromiso de publicar en un libro los trabajos de dicho Seminario.

### **III. Eventos internacionales**

En mi carácter de director del Instituto designé al Prof. Miguel Angel Asensio, para que en representación del Instituto participara en la reunión

anual de la Asociación Internacional de Centros de Estudios Federales, que se llevó a cabo en Cape Town, Sudáfrica, entre los días 5 y 7 de noviembre de 2014, con la organización del Instituto dirigido por el Presidente de la Asociación, Prof. Nico Steitler.

#### **IV. Actividades y publicaciones del director**

##### *Coautor de libros*

*Derecho Constitucional*, Pablo L. Manili, coordinador, Errepar, Buenos Aires, 2014, donde es coautor junto a los profesores Albanese, Loianno, Manili, Díaz Ricci, Midón, Sabsay y Shumway. Es autor del Capítulo de Federalismo, que se utiliza para el Curso de Postgrado que dirige el Prof. Sabsay en la Facultad de Derecho de la UBA.

##### *Coautor de capítulo de libro*

*Derecho Municipal Multinacional*, dirigido por Teresita Rendón Huerta, Porrúa, México, 2015, donde es autor del Capítulo sobre “Autonomía municipal”.

##### *Artículos publicados*

“Veinte propuestas para fortalecer el federalismo argentino”, en *La Ley*, 2014-D-Sección Doctrina, pág. 847 y ss.

##### *Prólogo*

Del libro *El régimen municipal de la provincia de Entre Ríos*, director Roberto A. Cosundino, Delta Editora, Paraná, Entre Ríos, 2014.

*Artículos periodísticos*

“Diseñar una legislación moderna”, en La Voz del Interior, del viernes 31 de enero de 2014.

“La competencia municipal en materia educativa y cultural”, en La Voz del Interior, del 11 de febrero de 2014.

“20 propuestas para fortalecer el federalismo”, Nota de la Voz del Interior, publicada el 11 de Mayo de 2014, en la Sección Economía y Negocios.

“Una reforma necesaria”, en La Voz del Interior, del 24 de mayo de 2014.

“La legitimidad de la reforma”, con motivo del 20 aniversario de la reforma constitucional de 1994, en La Voz del Interior, del 18 de junio de 2014.

“El federalismo, ausente en el impulso de YPF”, en Clarín, Buenos Aires, 8 de julio de 2014, Opinión, pág. 25.

“La modernización constitucional y su incumplimiento posterior”, con motivo del 20 aniversario de la Reforma Constitucional de 1994, en La Voz del Interior, del 23 de julio de 2014.

“Córdoba no debe ser un garito”, comentario a un fallo del TSJ de Córdoba, publicado en Diario Puntal de Río Cuarto, 16 de agosto de 2014.

“Cumplimiento parcial de una constitución legítima”, en la Sección Temas de La Voz del Interior, del domingo 24 de agosto de 2014.

“Sin coparticipación impositiva no hay federalismo”, en la Sección Opinión, pág.33, de Clarín, del jueves 27 de noviembre de 2014.

*Conferencias y exposiciones*

Ponente en el Seminario “Presente y futuro de la Constitución Mexicana”, junto a los Profesores Doctores Diego Valadés y Francisco Zúñiga y con la Coordinación de Héctor Fix Fierro, con la organización del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en la sede de dicho Instituto, 5 de febrero de 2014, en la Ciudad de México.

Disertante sobre “Los nuevos desafíos de la interpretación constitucional: Federalismo y Convencionalidad”, en la sede de la Casa de la Cultura Jurídica de Zacatecas, dependiente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, en Zacatecas, 7 de febrero de 2014.

Ponente en el “Seminario Internacional sobre los Partidos Políticos en el siglo XXI”, con la exposición “Reflexiones sobre los partidos políticos en el siglo XXI”, celebrado el 5 de marzo de 2014, en el Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, con la coordinación del Programa de Postrado en Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Expositor en la presentación del libro “Consecuencias económicas y políticas del federalismo fiscal argentino”, coordinado por Carlos Gervasoni y Alberto Porto y del que es coautor, en la Universidad Torcuato Di Tella, de la ciudad de Buenos Aires, 19 de marzo de 2014.

Disertante sobre “A 20 años de la reforma constitucional de 1994”, en las Segundas Jornadas Rionegrinas de Derecho Público, desarrolladas durante los días 19 a 21 de marzo de 2014, en la ciudad de Viedma.

Disertante en el II Encuentro Provincial de Dirigentes, organizado por el Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires, con motivo de los 85 Años del Colegio de Abogados del Dpto. Judicial Azul-nombra Ciudad Cervantina 2007, sobre “Reflexiones sobre 20 años de la reforma constitucional de 1994 y el rol del Abogado”, en la ciudad de Azul, a 10 días del mes de abril de 2014.

Disertante en el Pre Congreso Nacional de Derecho Mar del Plata 2014, sobre “A 20 años de la Reforma constitucional”, con la organización de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Mar del Plata, en dicha ciudad, con fecha 11 de abril de 2014.

Disertante sobre “La Carta Orgánica Municipal”, según invitación y organización del Concejo Deliberante de la Municipalidad de Cruz del Eje, 25 de abril de 2014, en el Cine Teatro “Aída” de dicha ciudad.

Expositor sobre “20 propuestas para fortalecer el federalismo argentino”, en el 17° Seminario de Federalismo Fiscal, organizado conjuntamente por el Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba -bajo su dirección-, el Instituto de Economía y Finanzas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba y el IERAL de la Fundación Mediterránea, en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba, 12 de mayo de 2014.

Conferencista en la inauguración de las Jornadas “A 20 años de la reforma constitucional de 1994”, organizadas por la Facultad de Derecho de la Universidad de Mendoza y el Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, con la coordinación de los Dres. Eduardo Luna, decano y la Prof. María Gabriela Abalos, en la sede de la Facultad, en Mendoza, el día 15 de mayo de 2014.

Disertante en las Jornadas sobre “Vigésimo aniversario de las Reformas de la Constitución Nacional y de la Constitución de la Provincia de Chubut”, organizadas por la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad de la Patagonia San Juan Bosco y los Colegios de Abogados de Comodoro Rivadavia y Sarmiento, en la ciudad de Comodoro Rivadavia, los días 29 a 31 de mayo de 2014.

Conferencista sobre “20 Propuestas para fortalecer el federalismo”, en la Sesión Ordinaria de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, el día 17 de junio de 2014.

Expositor en la Presentación y Recepción como Académico Correspondiente en Brasil del Prof. Dr. Marcelo Figueiredo, en la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 7 de agosto de 2014.

Expositor en el Encuentro “A 20 años de la reforma constitucional: reflexiones y desafíos futuros”, organizado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, en la sede del Palacio San Martín, en la ciudad de Buenos Aires, 14 de agosto de 2014.

Expositor en nombre de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, en el Acto de Conmemoración del 20 Aniversario de la sanción de la Reforma Constitucional de 1994, realizado en la sede la institución en Córdoba, 15 de agosto de 2014.

Panelista sobre “La autonomía del Ministerio Público a 20 años de la reforma constitucional. La palabra de los constituyentes”, organizado por el Ministerio Público Fiscal y el Ministerio Público de la Defensa, en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Buenos Aires, 20 de agosto de 2014.

Ponente en la Quinta Sesión: Agenda Constitucional, del XXI Encuentro de Profesores de Derecho Constitucional: “A 20 años de la reforma de 1994: Balance y Agenda constitucional”, 21 de agosto de 2014, en la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Nacional del Litoral.

Expositor en el debate de ex convencionales constituyentes de la Nación, realizado en el Paraninfo de la Universidad Nacional del Lito-

ral, con motivo de los actos de Conmemoración del 20° Aniversario de la Reforma Constitucional de 1994, en la ciudad de Santa Fé, 23 de agosto de 2014.

Expositor en las Jornadas Académicas sobre “20 años de la Reforma de la Constitución de 1994. Metas alcanzadas. Desafíos pendientes”, organizadas por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Salta, en dicha Sede de la Ciudad de Salta, 29 de agosto de 2014.

Expositor en la Jornada sobre “Constitucionalismo contemporáneo”, “Homenaje al Prof. Héctor Fix Zamudio”, organizada por el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, los días 4 y 5 de septiembre de 2014.

Expositor en la Mesa Redonda “30 años de democracia en Argentina y América Latina”, junto al periodista Sergio Suppo y al Dr. Daniel Zovatto, donde desarrolló el tema “Fortalezas y debilidades constitucionales en 30 años de democracia argentina”, en el Salón Vélez Sársfield de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, 15 de septiembre de 2014.

Expositor en las Jornadas “A 20 años de la Reforma Constitucional. Homenaje y Análisis crítico”, organizado por la Vicepresidencia Segunda de la Cámara de Diputados de la Nación, Argentina, 18 de septiembre de 2014, en la sede de la Cámara, en la ciudad de Buenos Aires.

Expositor en la Jornada Conmemoración “Veinte años de la reforma constitucional de 1994”, en la sede de la Federación Argentina de Colegios de Abogados, 1 de octubre de 2014, con la organización de dicha Federación, del Comité Nacional Argentino de la Unión Internacional de Abogados UIA y de la Caja de Previsión Social para Abogados de la Provincia de Buenos Aires, junto a los Ex Convencionales Eduardo Menem y Eduardo Barcesat.

Disertante en “Diálogo Democrático para el Desarrollo”, en el Encuentro “Desarrollo de las ciudades”, realizado en EPOCA, Buenos Aires, 3 de octubre de 2014, con la organización de las universidades Complutense de Madrid, Carlos III de Madrid, Caixas do Sul de Brasil, Anáhuac de México y Epoca, Escuela de Posgrado Ciudad Argentina.

Disertante en el 1<sup>er</sup> Seminario de Federalismo Fiscal, a 20 años de la reforma constitucional de 1994, organizado por la Cámara de Diputados



de la Provincia de Mendoza, en el recinto de la Legislatura de la ciudad de Mendoza, 9 de octubre de 2014.

Expositor en la Jornada de Homenaje a los Convencionales Constituyentes de Mendoza, a 20 años de la reforma constitucional de 1994, organizado por la Universidad de Congreso, en la ciudad de Mendoza, 9 de octubre de 2014.

Expositor en el Acto de reconocimiento a los profesores ex convencionales constituyentes, organizado por la Universidad Siglo Veintiuno, en el Auditorio de la Ciudad de Córdoba, 17 de octubre de 2014.

Disertante sobre “A 20 años de la reforma constitucional de 1994”, en la Universidad Nacional de La Rioja, en la ciudad de La Rioja, 20 de octubre de 2014.

Disertante sobre “Aspectos fiscales y económicos del federalismo argentino”, en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Rioja, en la ciudad de La Rioja, 21 de octubre de 2014.

Expositor sobre “A 20 años de la reforma constitucional de 1994”, con la organización de la Fundación Amadeo Sabattini, en la sede de la Biblioteca Córdoba, de la ciudad de Córdoba, 22 de octubre de 2014.

Expositor sobre “Hiperpresidencialismo y presupuesto”, en la Reunión Conjunta de las Academias Nacionales de Derecho de Córdoba y Buenos Aires, en la sede de esta última, en la ciudad de Buenos Aires, 23 de octubre de 2014.

Expositor en las Jornadas sobre 20 años de la reforma constitucional de 1994, organizadas por los Jóvenes Profesores de Derecho Constitucional, de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, en la sede de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Buenos Aires, en el Salón Rojo, 24 de octubre de 2014.

Panelista en la “Jornada de reflexión: a 20 años de la reforma constitucional de 1994”, organizada por la Secretaría de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, en el Aula Magna de la Facultad, 29 de octubre de 2014.

Panelista en la Jornada de Homenaje a los Profesores de Derecho Constitucional Ex Convencionales Constituyentes de la Nación, organizada por el Departamento de Derecho Público y la Cátedra Libre Raúl Alfonsín, de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Buenos Aires, en el Salón Azul, 30 de octubre de 2014.

Panelista en el XXX Congreso Internacional de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal, celebrado en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, México, 6 de noviembre de 2014.

Conferencia sobre “La Carta Orgánica Municipal”, en el Instituto Parroquial Pío XII de la Ciudad de Cosquín, con la organización del Párroco Roberto Alvarez Rivero y la asistencia de las fuerzas vivas de la Ciudad, 12 de noviembre de 2014.

Expositor sobre “Constitución Nacional: La reforma de 1994 en primera persona”, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chilecito, en esta ciudad de la Provincia de La Rioja, 3 de diciembre de 2014, junto a los ex convencionales constituyentes Eduardo Menem y Jorge Yoma.

### *Cursos de posgrado*

Profesor en la Maestría de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Buenos Aires, dirigida por el Prof. Daniel Sabsay, con exposiciones sobre Federalismo, de acuerdo al programa presentado para las clases de noviembre y diciembre de 2014.

## NORMAS DE PUBLICACIÓN

Los originales enviados al Instituto para su publicación se atenderán a las siguientes normas:

1. Los trabajos se presentarán en *soporte informático* y en word. Dado que los textos han de ser manejados con programas de maquetación y enviados a imprenta, es preferible que incluyan el menor número posible de códigos de formato (por ejemplo la marginación a la derecha y los espacios suplementarios). Las notas se presentarán a pie de página. Los *cuadros y gráficos* deben incluirse en hojas separadas del texto, numerados y titulados correctamente. Los gráficos deben presentarse confeccionados en láser para su impresión directa.

Cuando un artículo contenga *ilustraciones*, éstas deberán tener la calidad suficiente como para ser reproducidas. Los autores indicarán en qué lugar del texto desean que se inserten; estas indicaciones se respetarán en la medida que la composición lo permita.

2. Todas las colaboraciones deberán ajustarse al formato siguiente:  
- márgenes superior de 3 cm. e inferior de 2 cm.; izquierdo de 3 cm. y derecho de 1,5 cm., tipo de letra *Times New Roman 12* y espaciado *interlineal de 1,5* (un máximo, por tanto, de 2.800 matrices -"caracteres (con espacios)"- por página.

3. Los *informes de provincia* tendrán una extensión no superior a 7 páginas, del formato indicado en el párrafo anterior, salvo que el director del Instituto de Federalismo autorice la ampliación de dicho límite máximo y la extensión total del Cuaderno así lo permita.

4. Los *artículos de doctrina* serán inéditos, referidos a una investigación original y tendrán una extensión no superior a 20 *páginas*, del formato indicado en el párrafo anterior, incluyendo notas, cuadros, figuras y bibliografía.

5. Los artículos se presentarán con una cabecera en la que aparecerá el título en el idioma original y seguidamente el nombre del autor.

6. *Citas en el texto*: Si son breves, se incluyen entrecomilladas en el texto; si pasan de las tres líneas, se las separa del cuerpo de texto y se las destaca mediante una sangría de cinco espacios, sin poner comillas.

## 7. Aparato erudito

7.1. *Citas bibliográficas*. Deben colocarse *antes* del punto o de la coma.

### a. De libros

Autor (apellido en MAYÚSCULA y nombre en minúscula separados por coma); título (en *bastardilla*); edición, desde la segunda en adelante; tomo o volumen si la obra comprende más de uno; lugar, editor y año de edición; número de página o de las páginas extremas.

Ejemplo:

BIDART CAMPOS, Germán, *Tratado elemental del derecho constitucional argentino*, tomo I-A, nueva edición ampliada y actualizada a 1999-2000, Buenos Aires, Ediar, 2000, págs. 319-321.

### b. De artículos

Autor (MAYÚSCULA); título del artículo (entrecomillado); título de la revista o diario (en *bastardilla*); número del volumen, año y otras subdivisiones si las hubiese; lugar, editor y año efectivo de edición, número de página (s).

Ejemplo:

VALADÉS, Diego, “El Gobierno de Gabinete y el Neopresidencialismo Latinoamericano”, *Anales de la Academia Nacional y Derecho y Ciencias Sociales*, vol. XLII, Córdoba, Advocatus, 2003, págs. 59/88.

*c. Cita segunda y sucesivas de una misma obra*

Después de la primera cita, sólo se pone el apellido del autor, seguido de *op. cit.* y del número de página. Si la *obra* tiene más de un volumen, se consigna también el número de éste.

Ejemplo:

ALBERDI, J.B., *op. cit.*, pág. 20.

Si se cita más de una obra del mismo autor, se conservan las primeras palabras del título para individualizarla.

GONZÁLEZ, J.V., *Manual...*, cit., pág. 24.

En el caso de los artículos, se procede de la misma manera.

**8.** La corrección de pruebas se llevará a cabo por el editor responsable del Cuaderno de Federalismo, que podrá ponerse en contacto con el autor en caso de duda o conveniencia de revisión por su parte.

**9.** Los autores son los únicos responsables del contenido de los artículos.



## ÍNDICE

### I. MEMORIA FEDERAL 2014

Informe sobre el federalismo argentino <i>por Antonio María Hernández</i> .....	15
Informes subnacionales	
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES <i>por Eugenio Luis Palazzo</i> .....	25
Provincia de BUENOS AIRES <i>por Orlando Daniel Pulvirenti</i> .....	29
Provincia de CHUBUT <i>por José Raúl Heredia</i> .....	35
Provincia de CÓRDOBA <i>por José Manuel Belisle (h)</i> .....	38
Provincia de CORRIENTES <i>por Oscar Ernesto Dotti</i> .....	41
Provincia de ENTRE RÍOS <i>por Jorge M. D'Agostino y Martín J. Acevedo Miño</i> .....	47
Provincia de JUJUY <i>por Luis Federico Canedi</i> .....	50
Provincia de LA PAMPA <i>por Gustavo Arballo</i> .....	56
Provincia de MENDOZA <i>por María Gabriela Abalos</i> .....	61
Provincia de MISIONES <i>por Martín R. Pancallo D'Agostino</i> .....	66
Provincia de NEUQUÉN <i>por Armando Mario Márquez</i> .....	70
Provincia de RÍO NEGRO <i>por Jorge E. Douglas Price</i> .....	79

Provincia de SALTA	
<i>por Ignacio Colombo Murúa</i> .....	89
Provincia de SAN JUAN	
<i>por Alberto M. Sánchez</i> .....	98
Provincia de TUCUMÁN	
<i>por Federico A. M. Lannes</i> .....	114

## II. DOCTRINA

Exposición del Profesor James Gardner en el acto de incorporación como Académico Correspondiente en los Estados Unidos .....	123
---	-----

### Hiperpresidencialismo y presupuesto

<i>Antonio M. Hernández</i> .....	141
-----------------------------------	-----

## III. MEMORIA DE ACTIVIDADES DEL INSTITUTO DE FEDERALISMO CORRESPONDIENTES AL AÑO 2014 .....

163



Se terminó de imprimir en  
Editorial Advocatus, Obispo Trejo 181,  
en el mes de febrero de 2016

