

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

**INSTITUTO DE FEDERALISMO**

ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ  
DIRECTOR

**CUADERNO  
DE  
FEDERALISMO**

**XXIX**



# CUADERNO DE FEDERALISMO



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

**Año Académico 2015**

**CUADERNO DE  
FEDERALISMO  
XXIX**

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*

DRA. 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*

<p><b>Buenos Aires</b>            Jiménez, Eduardo            Quiroga Lavié, Humberto            Reca, Pablo            Ziulu, Adolfo</p> <p><b>Catamarca</b>            Bazán, Armando</p> <p><b>Córdoba (Río Cuarto)</b>            Muñoz, Ricardo</p> <p><b>Corrientes</b>            Midón, Mario</p> <p><b>Chaco</b>            Grillo, Iride Isabel</p>	<p><b>Chubut</b>            Heredia, José Raúl            Menna, Gustavo</p> <p><b>C.A.B.A.</b>            Bianchi, Alberto            Castagno, Antonio (†)            Dalla Via, Alberto            Garat, Pablo            García Sanz, Agustín            Gelli, María Angélica            Losa, Néstor            López Alfonsín, Marcelo            Manili, Pablo            Palazzo, Eugenio Luis            Pulvirenti, Orlando Daniel            Sabsay, Daniel</p>
---	--

Sacristán, Estela  
Vítolo, Alfredo Mauricio

### **Corrientes**

Dotti, Oscar Ernesto

### **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  
Colombo Murúa, Ignacio  
Pérez Alsina, Juan Agustín  
Gómez Diez, Ricardo

### **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

# *DOCTRINA*



# LOS FALLOS DE LA CSJN SOBRE LOS RECLAMOS PROVINCIALES DE SAN LUIS, SANTA FE Y CÓRDOBA POR DETRACCIONES A LA MASA COPARTICIPABLE Y LA CONFIRMACIÓN DE UNA JURISPRUDENCIA FEDERALISTA

*POR ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ\**

**Resumen:** En estos fallos profundos y relevantes se encuentran análisis históricos, financieros, institucionales y especialmente, constitucionales y federales de la obra de la Convención Nacional Constituyente de 1994, que constitucionalizó el sistema de la coparticipación impositiva. Se trata de un verdadero hito en la jurisprudencia de la Corte Suprema, en esta materia decisiva de los aspectos fiscales del federalismo argentino, como resultado de un rol apropiado como guardian de la Constitución Federal.

**Palabras clave:** Coparticipación impositiva, Federalismo fiscal, Federalismo argentino, Federalismo centralizado

**Summary:** In these profound and relevant National Supreme Court of Justice sentences we find historical, financial, institutional and specially, federal and constitutional analysis of the National Constitutional Convention of 1994 which constitutionalized the tax-sharing system. It is a hallmark in our jurisprudence in this decisive topic of our fiscal federalism, as a result of an appropriated role as guardian of the Federal Constitution.

**Key words:** Tax-sharing system, Fiscal federalism, Argentine federalism, Centralized federalism

## Los reclamos provinciales

Las Provincias de San Luis, Santa Fe y Córdoba presentaron 5 demandas ante la Corte Suprema por las detracciones a la masa coparticipable, para el funcionamiento de la AFIP y por el 15 % de la masa para la Anses, con dos acciones por cada una de las primeras provincias mencionadas por estos motivos: Por su parte, Córdoba lo hizo por la última razón, solicitando una medida cautelar.

---

\* Académico de número. Director del Instituto de Federalismo. Titular Plenario de las Cátedras de Derecho Constitucional y Derecho Público Provincial y Municipal de la Universidad Nacional de Córdoba.

Tal como lo resumió la propia Corte Suprema en referencia al **primer reclamo, presentado el 13 de noviembre de 2008**, “la Provincia de San Luis promovió demanda contra el Estado Nacional y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) a fin de que se declare la inconstitucionalidad de los arts. 1º inc. a y 4º del decreto del Poder Ejecutivo Nacional 1399/01 y sus normas concordantes, complementarias y modificatorias, y se condene a la segunda a pagarle la suma que resulte compensatoria de la detracción efectuada por aplicación de la norma cuestionada, con más sus intereses a la fecha del efectivo pago, y tomando como piso la garantía establecida en el art. 7º de la ley 23.548, cuya aplicación también demanda. Explicó que la reducción de tales ingresos se ha producido como consecuencia de lo establecido en el decreto 1399/01 que regula el funcionamiento de la AFIP, en cuanto modificó la distribución de la masa de fondos coparticipables, a la que se refiere la ley 23.548, privando a los estados provinciales de un porcentaje de tales recursos para financiar aquel organismo nacional. Añadió que, de tal manera, la provincia viene soportando una detracción que no encuentra sustento en ninguna norma a la que haya prestado su consentimiento, ni en el régimen de coparticipación federal, sino que ha sido creada por tan solo la unilateral intervención del Estado Nacional. Al respecto, aclaró que la provincia no suscribió el “Acuerdo Nación-Provincia sobre la Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos”, celebrado el 27 de febrero de 2002, ni tampoco aprobó en su ámbito la ley 25.570 que lo ratificó, por lo que –sostuvo– carece de validez la derogación de las garantías de coparticipación establecida en su art. 2º, continuando vigente la ley 23.548 que regula su relación con el Estado Nacional”<sup>1</sup>.

Por este mismo motivo, **la Provincia de Santa Fe presentó una acción declarativa de inconstitucionalidad**, con similar fundamentación<sup>2</sup>.

En cuanto al **segundo reclamo de la Provincia de San Luis**, la Corte indica que “se promovió demanda contra el Estado Nacional a fin de que se declare la inconstitucionalidad del art. 76 de la ley 26.078 de Presupuesto para el año 2006.

---

<sup>1</sup> CSJ 1039/2008 (44-S) CS1 Originario “San Luis, Provincia de el Estado Nacional y otra s/ cobro de pesos”, 24 de noviembre de 2015, Vistos 1).

<sup>2</sup> CSJ 539/2009 (45-S) CS1 Originario, “Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, del 24 de noviembre de 2015. Vistos I).



Lo cuestionó en cuanto dispone la prórroga unilateral de la detracción del 15% de la masa coparticipable con destino a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), establecida originalmente en el Acuerdo Federal del 12 de agosto de 1992, suscripto entre el Gobierno Nacional y los gobiernos provinciales, ratificado por la ley 24.130. En ese sentido, sostuvo que mediante la cláusula primera del denominado “Acuerdo Federal” se autorizó al Estado Nacional a retener un 15% de la masa de impuestos coparticipables prevista en el art. 2º de la ley 23.548 y sus modificatorias, “para atender el pago de las obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos que resulten necesarios”. Agregó que en la cláusula octava del convenio se estableció su vigencia hasta el 31 de diciembre de 1993, y que, sin perjuicio de ello, las provincias y la Nación se comprometieron a seguir financiando mancomunadamente el Régimen Nacional de Previsión Social, asegurando el descuento hasta tanto no existiera un nuevo acuerdo de partes o una nueva Ley de Coparticipación Federal. Destacó que a nivel nacional el “Acuerdo” fue ratificado por la ley 24.130, en la que se dispuso suspender, a partir del 10 de septiembre de 1992, la estricta aplicación –entre otras– de la ley 23.548, la que se tuvo por modificada en los términos y por los plazos allí establecidos. Afirmó que en virtud de la previsión contenida en la disposición transitoria sexta de la Constitución reformada en el año 1994, en la que se dispuso la obligación aún incumplida de dictar un nuevo régimen de coparticipación, carece de contenido obligatorio la ultraactividad de aquella cláusula octava. Señaló que el 6 de diciembre de 1999 las provincias y la Nación firmaron el “Compromiso Federal” ratificado por la ley 25.235, por el cual acordaron proponer al Congreso la prórroga por dos años de la ley 24.130. Con posterioridad –continuó–, el Estado provincial adhirió y ratificó el “Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal” (ley 25.400) del 17 de noviembre de 2000, en el que se extendió la vigencia de la ley 24.130 hasta el 31 de diciembre de 2005, fecha en la que –según afirmó– ha cesado para la Provincia de San Luis la aceptación de la detracción de su parte proporcional del aporte del 15%. Explicó que, pese a ello, mediante el art. 76 de la ley 26.078 impugnado, se dispuso la prórroga de la distribución del producido de los tributos prevista, entre otras, en la ley 24.130 “... durante la vigencia de los impuestos respectivos, o hasta la sanción de la Ley de Coparticipación Federal que establece el art. 75 inc. 2 de la CN, lo que ocurra primero”. Adujo que esa decisión unilateral del Estado Nacional, que no fue ratificada por la provincia, no tiene ningún efecto vinculante para esta. Por lo tanto, solicitó que se condene al Estado Nacional a pagar a la Provincia de San Luis la

suma que resulte compensatoria de la pérdida sufrida por la detracción de los fondos referidos, y que le corresponden –según adujo– de acuerdo con lo establecido en el art. 75, inc. 2º y disposición transitoria sexta de la CN, desde el 31 de diciembre de 2005, a la fecha de la sentencia, con más sus intereses, según la liquidación a practicarse oportunamente<sup>3</sup>. El **segundo reclamo de la Provincia de Santa Fe**, de fecha 7 de agosto de 2009, consistió en una acción declarativa en los términos del art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra el Estado Nacional, también con similares fundamentos que los de San Luis<sup>4</sup>.

Por último, el **reclamo de la Provincia de Córdoba**, consistió según la Corte en el pedido de una “medida cautelar en virtud de la cual se ordene al Banco de la Nación Argentina que incorpore a la masa bruta de impuestos nacionales coparticipables dispuesta por la ley nacional 23.548 el 15% cuya detracción fue convenida en el “Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales”, el 12 de agosto de 1992, y sobre esa base proceder al cálculo de la proporción que le corresponde”. Se basó también en las demandas de San Luis y Santa Fe y en la situación especial que atravesaba la Caja de Jubilaciones de la Provincia<sup>5</sup>.

## Los fallos de la Corte

La Corte Suprema de Justicia falló los 5 reclamos provinciales con fecha 24 de noviembre de 2015, con la firma del Presidente Ricardo Lorenzetti y de los Ministros Carlos S. Fayt y Juan Carlos Maqueda, en forma unánime, resolviendo lo siguiente de acuerdo a los temas planteados.

En cuanto a la **detracción por los gastos de funcionamiento de la AFIP**, en las dos causas de San Luis y Santa Fe, ordenó:

“I. Declarar la inconstitucionalidad arts. 1º, inc. a, y 4º del decreto 1399/01 del Poder Ejecutivo Nacional. II. Disponer que la Administración

---

<sup>3</sup> CSJ 191/2009 (45-S) CS1 Originario “San Luis, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad y cobro de pesos”, 24 de noviembre de 2015, Vistos, I.

<sup>4</sup> CSJ 538/2009 (45-S) CS1 Originario, “Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, 24 de noviembre de 2015, Vistos. I.

<sup>5</sup> CSJ 786/2013 (49-C) CS1 Originario “Córdoba, Provincia de c/ Estado Nacional y otro s/ medida cautelar”, 24 de noviembre de 2015. Vistos. I.

Federal de Ingresos Públicos se abstenga de retener a partir de la notificación de esta sentencia, de la cuenta recaudadora del impuesto de la ley 23.349, el porcentual resultante de la aplicación del decreto 1399/01 que a la Provincia de San Luis le asigna la ley 23.548, bajo apercibimiento de ordenar al presidente del Banco de la Nación Argentina que cumpla con la manda en el término de diez días. III. Admitir la excepción de prescripción deducida con respecto a las deducciones efectuadas con anterioridad al 13 de noviembre de 2003. IV. Condenar al Estado Nacional a pagar a la Provincia de San Luis, con los alcances establecidos, la suma que resulte del cálculo de las cantidades detraídas en virtud del decreto 1399/01, con más los intereses según la legislación que resulte aplicable. A fin de hacer efectiva la condena se fijará un plazo de ciento veinte días para que las partes acuerden la forma y plazos en que se reintegrarán las sumas debidas, bajo apercibimiento de determinarlo la Corte en la etapa de ejecución de la sentencia. V. Imponer las costas del proceso en el orden causado...”<sup>6</sup>.

Con respecto a la **detracción del 15% de la masa coparticipable para la Anses**, en las dos causas de San Luis y Santa Fe, resolvió:

“I. Declarar la inconstitucionalidad del art. 76 de la ley 26.078, en lo atinente a la detracción del 15% de la masa de impuestos coparticipables pactada en la cláusula primera del “Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales” del 12 de agosto de 1992 –ratificado por la ley nacional 24.130–. II. Disponer el cese de la detracción en la proporción que le corresponde a la Provincia de Santa Fe, de acuerdo a la distribución y a los índices fijados en la ley-convenio 23.548, bajo apercibimiento de ordenar al presidente del Banco de la Nación Argentina que cumpla con la manda en el término de diez días. III. Rechazar la excepción de prescripción opuesta. IV. Condenar al Estado Nacional a pagar a la Provincia de Santa Fe, con los alcances establecidos en el presente pronunciamiento, la suma que resulte del cálculo de las cantidades detraídas en virtud de la norma impugnada, con más los intereses según la legislación que resulte aplicable. A fin de hacer efectiva la condena, una vez determinado el monto, se fijará un plazo de ciento veinte días para que las partes acuerden la forma y plazos en que se reintegrarán las sumas debidas, bajo apercibimiento de determinarlo la Corte en la etapa de ejecución de la sentencia. V. Imponer las costas del proceso en el orden causado (art. 1º, decreto 1204/2001). VI. Exhortar a los órganos

---

<sup>6</sup> Cfr. Sentencias citadas anteriormente en notas 1 y 2.

superiores de nuestra organización constitucional a dar cumplimiento con la disposición transitoria sexta de la Constitución Nacional, e instituir el nuevo régimen de coparticipación federal, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, y a dictar la consecuente ley-convenio, en orden al mandato contenido en el inc. 2° del art. 75...” Notifíquese, líbrense oficios al Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación y a ambas Cámaras del Poder Legislativo de la Nación y a la Procuración General”<sup>7</sup>.

Por último, en relación **al reclamo de Córdoba**, estableció:

“Ordenar con carácter de medida cautelar al Estado Nacional que suspenda de manera inmediata los descuentos que se le efectúan a la Provincia de Córdoba sobre fondos de la coparticipación federal de impuestos en virtud de la aplicación del art. 76 de la ley 26.078, con relación a lo que es materia de este juicio. A fin de notificar la medida dispuesta, líbrese oficio al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. Notifíquese a la actora por Secretaría”<sup>8</sup>.

### **El inmediato precedente “Intendente Municipal Capital s. Amparo” (2014) sobre coparticipación impositiva municipal**

Estos fallos **históricos**, que por su **extraordinaria importancia y trascendencia en materia constitucional y federal merecen ser adecuadamente conocidos, difundidos y cumplidos**, reconocen como **directo e inmediato precedente** el recaído en autos **“Intendente Municipal Capital s. amparo”**, **fallado el 11 de noviembre de 2014**, con el voto unánime de los Ministros Maqueda, Fayt, Highton de Nolasco y Lorenzetti, donde el más alto Tribunal **ordenó a la Provincia de La Rioja la sanción de una ley de coparticipación impositiva para los municipios, en cumplimiento de las Constituciones de la Nación y de la Provincia.**

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 y luego de queja ante el más alto Tribunal de la Nación, que culminó con la resolución indicada.

**El fallo de la Corte Suprema reafirmó con gran claridad conceptual el principio de la autonomía municipal, consagrado en la Consti-**

<sup>7</sup> Cfr. *íd.*

<sup>8</sup> Cfr. Sentencia citada en nota 5.

**tución 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 recordaron otros precedentes de gran importancia del Tribunal y especialmente, la opinión de algunos de los Convencionales Constituyentes que intervinieron en el debate.

**De allí surgió de manera indudable que la omisión de sancionar la ley de coparticipación impositiva, afectaba los aspectos económicos y financieros de la autonomía local y ello desarticulaba la forma de estado federal dispuesta por los respectivos poderes constituyentes federal y provincial.**

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

Al comentar este fallo, sostuvimos que se trató “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, que 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 CN 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”<sup>9</sup>.

Estas últimas palabras fueron lamentablemente premonitorias, ya que todavía la Provincia de La Rioja no ha dado cumplimiento al mandato de la Corte Suprema, configurándose otro de los supuestos de anomia que nos caracterizan, ya que aquí en algunos casos no se cumplen los mandatos ni siquiera del primero de nuestros Tribunales de Justicia<sup>10</sup>.

No obstante ello, con este precedente notable nuestro más alto Tribunal señaló el camino que iría a recorrer en torno a la coparticipación impositiva federal, –apenas algo más de un año después–, en la resolución de estos reclamos provinciales.

## Los fundamentos de los fallos de la Corte

En estos **fallos de gran factura técnica y jurídica por su claridad conceptual, profundidad y precisión**, se encuentran análisis **históricos, financieros, institucionales y especialmente, constitucionales y federales de la obra de la Convención Nacional Constituyente de 1994, –que constitucionalizó el sistema de la coparticipación impositiva–**, y que fundamentan sólida y acabadamente las resoluciones dictadas. Adelantamos que para nosotros **se trata de un verdadero hito en la jurisprudencia de la Corte Suprema**, en esta materia tan sensible y decisiva que integra junto a

---

<sup>9</sup> Véase HERNÁNDEZ, Antonio María, “Informe sobre el federalismo argentino-2014”, en: *Cuaderno de Federalismo XXVIII*, Instituto de Federalismo, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2015, disponible en: página web de la Academia, [www.acaderc.org.ar](http://www.acaderc.org.ar), en la Sección correspondiente al Instituto. Asimismo, véanse HERNÁNDEZ, Antonio María, “20 propuestas para fortalecer el federalismo argentino” en: Hernández, Rezk y Capello (Coord.), *Propuestas para fortalecer el federalismo argentino*, Instituto de Federalismo, Córdoba, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2015 y HERNÁNDEZ, Antonio María, “Sin coparticipación impositiva no hay federalismo”, *Clarín*, Opinión, 27 de noviembre de 2014, pg. 33.

<sup>10</sup> Cfr. HERNÁNDEZ, ZOVIATTO y MORA Y ARAUJO, *Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica*, México, UNAM, 2005 y ya en prensa, HERNÁNDEZ, ZOVIATTO y FIDANZA, *Segunda Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica*, Buenos Aires, Eudeba.

los principios federales del presupuesto, el capítulo de los **aspectos fiscales del federalismo argentino**<sup>11</sup>.

Destacamos entonces los que estimamos como más importantes fundamentos, a través de los sucesivos **Considerandos de la Sentencia recaída en el reclamo de la Provincia de Santa Fe por la detracción del 15 %** de la masa coparticipable<sup>12</sup>.

Con un adecuado **análisis histórico** de esta trascendente cuestión, la Corte señala en el **Considerando 3** de la sentencia<sup>13</sup>, los 3 períodos de la distribución de la renta federal, “que pueden diferenciarse en: el de separación de fuentes (1853-1891); el de concurrencia “de hecho” (1891-1935), y el de coparticipación impositiva (desde 1935 en adelante)”<sup>14</sup>.

Y en el **Considerando 4**, el alto Tribunal se detiene en la consideración de la **constitucionalización** efectuada de este último sistema en la Convención Constituyente de 1994, –como lo refiriera el Convencional Héctor Masnatta–, con la sanción del art. 75 inc. 2, que es sintetizado en sus disposiciones.

Posteriormente, en el **Considerando 5**, se transcribe la **opinión del Miembro Informante de las Comisiones respectivas**, Convencional Rubén Marín, que así fundamentó la norma citada: “La inserción constitucional del régimen de coparticipación reconoce sucintamente varios fundamentos: ajustar el texto normativo constitucional a una práctica de distribución fiscal que desde hace aproximadamente seis décadas se ha

---

<sup>11</sup> Cfr. HERNÁNDEZ, Antonio María, “Los aspectos fiscales del federalismo argentino”, en el Cap. III, “El federalismo en la reforma constitucional de 1994”, en la obra citada *Federalismo y Constitucionalismo Provincial*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2009, pgs. 69/80 y entre otros trabajos, “Los recursos económicos de Nación y Provincias”, presentado en el Congreso de Profesores de Derecho Constitucional de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, en la ciudad de Buenos Aires, entre los días 27 a 29 de agosto de 2015, que se puede observar en la pg. web de dicha Asociación, [www.aadconst.org.ar](http://www.aadconst.org.ar).

<sup>12</sup> Esta es la sentencia más extensa con 39 considerandos, a la que se remitiría la Corte no sólo en el reclamo similar de la Provincia de San Luis, sino en los otros reclamos, incluido el de la Provincia de Córdoba.

<sup>13</sup> Cfr. sentencia indicada en nota 4, en sus considerandos.

<sup>14</sup> En consonancia con el análisis histórico de la Corte, y a mayor abundamiento, nos remitimos a nuestra obra *Federalismo y Constitucionalismo provincial*, ya citada, en el Cap. III sobre “El federalismo argentino en la reforma constitucional de 1994”, donde nos detenemos en un análisis de la coparticipación impositiva y sus sucesivas leyes, hasta llegar a la reforma constitucional de 1994, con nuestra interpretación de las normas sancionadas.

consolidado en el país, eliminando de esta manera una situación de incertidumbre jurídica; conferir racionalidad a la administración y distribución de recursos financieros y fiscales entre las diferentes jurisdicciones; estructurar un espacio institucional de concertación federal desde donde se diseñe, en un marco de participación igualitaria, la matriz tributaria y la pauta distributiva de los fondos que se recauden; superar los inconvenientes que genera un sistema rígido de separación de fuentes tributarias; beneficiar al contribuyente individual, disminuyendo la presión fiscal global y reduciendo los costos de la percepción, fundamentalmente dando posibilidad a las provincias chicas de poder compartir la recaudación de otras provincias; favorecer a los estados provinciales más pobres, que permite su subsistencia en este momento, como acabo de expresar”. También destacó que “La consagración constitucional de las leyes convenio configura una novedad jurídico institucional que se caracteriza por un proceso político y jurídico complejo: acuerdo federal entre la Nación y las provincias, sanción por el Congreso de la Nación con una mayoría absoluta, y aprobación por las legislaturas provinciales”. “Dicha ley convenio reconoce como particularidades la imposibilidad de su modificación unilateral y la prohibición de su reglamentación”. Agregó que “La inclusión del instituto de las leyes convenio tiende a saldar también una dilatada discusión respecto de su constitucionalidad”, y que “las mencionadas leyes son una genuina interpretación y expresión de un federalismo concertativo y solidario” (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, Santa Fe-Paraná, 1994, Secretaría Parlamentaria, Dirección Publicaciones, tomo 111, pgs. 3172/3177; versión taquigráfica de la 24ª Reunión – 3ª Sesión Ordinaria [Continuación] 4 de agosto de 1994, Orden del Día n° 8”).

**No podemos dejar de señalar la importancia que para nosotros revisten estas citas del debate de la Convención** por parte de la Corte, porque evidencian una tarea de **interpretación adecuada de los textos constitucionales, destinada a desentrañar el espíritu de los mismos**. Y especialmente en este caso, en que se trató de **normas consensuada por tres Comisiones de la Convención**: las de Redacción y las específicas de Competencias federales y Régimen federal, **en las que participaron nada menos que 10 Gobernadores en ejercicio**<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Ya que había compatibilidad en el ejercicio de las funciones, como es regla en las Convenciones Constituyentes.



Después de indicar en el **Considerando 6** la importancia de algunos acuerdos entre Nación y Provincias en esta materia<sup>16</sup>, en el **Considerando 7** la Corte profundiza la **trascendencia institucional** de los mismos, al considerarlos parte del **federalismo de concertación y del derecho intrafederal**.

Y dice: “Que esta Corte ha tenido ocasión de señalar con relación a esos acuerdos de voluntad que constituyen manifestaciones positivas del llamado federalismo de concertación, inspirado en la búsqueda de un régimen concurrente en el cual las potestades provinciales y nacionales se unen en el objetivo superior de lograr una política uniforme en beneficio de los intereses del Estado Nacional y de las provincias (Fallos: 322:1781). Esa fórmula –dijo el Tribunal en Fallos: 178:9–, o práctica institucional podría agregarse, recoge la vocación de la Constitución Nacional creadora de “una unidad no por supresión de las provincias (...) sino por conciliación de la extrema diversidad de situación, riqueza, población y destino de los catorce estados y la creación de un órgano para esa conciliación, para la protección y estímulo de los intereses locales, cuyo conjunto se confunde con la Nación misma”. Se trataba, recordaba el Tribunal en Fallos: 322:1781 y en esa visión integrativa, de consagrar el principio de “hacer un solo país para un solo pueblo” (Fallos: 322:1781, citado).

Dichos pactos fiscales, como las demás creaciones legales del federalismo de concertación, configuran el derecho intrafederal y se incorporan una vez ratificados por las legislaturas al derecho público interno de cada Estado provincial, aunque con la diversa jerarquía que les otorga su condición de ser expresión de la voluntad común de los órganos superiores de nuestra organización constitucional: nación y provincias. Esa gestación institucional los ubica con un rango normativo específico dentro del derecho federal. Prueba de su categoría singular es que no es posible su derogación unilateral por cualquiera de las partes (Fallos: 322: 1781 y sus citas)”.

A su vez, en el **Considerando 8**, también de gran relevancia, **se insiste en los conceptos anteriores**, de esta manera: “8. Que esa jerarquía superior que cabe reconocerle a los acuerdos intrafederales y a las leyes-convenio es inherente a su propia naturaleza contractual en la

---

<sup>16</sup> Como los Pactos Federales de 1992 y 1993, el Compromiso Federal de 1999, el “Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal” del 17 de noviembre de 2000 –entre otros–, y las leyes nacionales y provinciales que los ratificaron y los prorrogaron.

que concurren las voluntades de los órganos superiores de la Constitución en aras de alcanzar objetivos comunes. Constituyen, entonces, la máxima expresión del federalismo de concertación, condición de la que se desprende su virtualidad para modificar –siempre en el marco de la Ley Fundamental– las relaciones interjurisdiccionales y recíprocas entre la Nación y las provincias. La esencia misma del derecho intrafederal impone concluir que las leyes-convenio y los pactos que lo componen no se encuentran en una esfera de disponibilidad individual de las partes, y solo pueden ser modificados por otro acuerdo posterior de la misma naturaleza, debidamente ratificado por leyes emanadas de las jurisdicciones intervinientes. No es admisible que un sistema jurídico interestatal, que se expresa mediante la suscripción de pactos federales (o la sanción de leyes-convenio), y tantas leyes aprobatorias o de adhesión como Estados parte, sea reglamentada por la Nación, que no es sino uno de esos Estados. En definitiva, la autoridad ejecutiva o legislativa de una parte carece de la atribución de reglamentar con carácter obligatorio para el todo. La regla enunciada ha recibido expreso reconocimiento constitucional en el citado art. 75, párrafo cuarto”.

Posteriormente la Corte analiza en los **Considerandos 10 al 15** lo ocurrido en cuanto a las sucesivas prórrogas de la detracción del 15 % de la masa coparticipable, acordada en el Pacto Fiscal de 1992, hasta su finalización pactada en el “Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal (31/12/2005)”.

Y es en el **Considerando 16** que el alto Tribunal expresa lo siguiente: “Que sin embargo, y a pesar de una conducta institucional prolongada que se extendió durante catorce años, con la sanción y promulgación del art. 76 de la ley 26.078 se prorrogó de manera unilateral la vigencia de la detracción del 15% de la masa coparticipable, y se pretendió mutar su naturaleza jurídica por la de una asignación específica; según la calificación que le asigna el Estado Nacional a esa decisión al contestar la demanda”.

En los **Considerandos siguientes** la Corte considera la constitucionalidad o no de dicho artículo, disintiendo con la opinión del Ministerio Público y del Estado Nacional que lo defendieron. Por el contrario, para sostener la palmaria inconstitucionalidad de la prórroga así dispuesta que luego declarararía, expresa en el **Considerando 20**: “Que al efecto cabe traer a colación que la Constitución al adoptar la forma de gobierno establece en su art. 1° el régimen federal. Tanta importancia tiene esta modalidad política de organización, que la propia Carta Magna la coloca

a la par con los caracteres de gobierno republicano y representativo. De ahí que esa trilogía integra la forma de gobierno de la Nación; extremo que exige su máxima adecuación y respeto, ya que violar cualquiera de ellas es afectar las bases mismas del sistema político que nos rige (César Enrique Romero, *Estudios Constitucionales*, Imprenta de la Universidad de Córdoba, pg. 13). De allí que el ejercicio de la facultad que se esgrime, y que seguidamente se analizará, debe ser ejecutada con absoluta estrictez y con total apego a las exigencias allí establecidas, so riesgo en caso contrario de afectar seriamente el régimen previsto en el art. 1 citado, según la redacción que le da la Constitución sobre la base del origen y antecedentes históricos de nuestra Nación”.

Se afirma aquí con acertada cita del destacado Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Córdoba, César Enrique Romero, —antecesor de la Cátedra que ejercemos—, que la **fórmula política de nuestra Ley Suprema es el régimen representativo, republicano y federal, que debe ser estrictamente ejecutado.**

Y luego de asignar la especial trascendencia que constitucionalmente corresponde a la masa coparticipable, —como uno de los elementos fundamentales de la coparticipación impositiva junto a las distribuciones primaria y secundaria—, inmediatamente **interpreta la cuestión de las asignaciones específicas**, como excepciones previstas por el art. 75 inc. 3 de la Ley Suprema.

Y así razona en el **Considerando 21**: “Que en ese sentido la Ley Fundamental admite, como excepción, la posibilidad de detraer de los recursos coparticipables a las contribuciones cuya recaudación, en todo o en parte, tengan una asignación específica dispuesta por el Congreso, estableciendo requisitos especiales para su validez (art. 75, inc. 3°). El establecimiento o la modificación de tales asignaciones deben tener tiempo determinado, deben realizarse mediante la sanción de una ley especial, y esa ley debe ser aprobada por un *quorum* integrado por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara”.

Y en el **Considerando 22, también de gran relevancia, se recuerda que una de las ideas fuerza de la reforma de 1994 fue el fortalecimiento del federalismo.**

Allí se expresa: “Que en oportunidad de examinar el ejercicio de esta potestad no debe perderse de vista que en el art. 30 de la ley 24.309, de declaración de necesidad de la reforma constitucional, se incluyó entre los temas habilitados por el Congreso Nacional para su debate por la Conven-

ción Constituyente “la distribución de competencias entre la Nación y las provincias respecto de la prestación de servicios y en materia de gastos y recursos” y “el régimen de coparticipación”, con el expreso objetivo de fortalecer el régimen federal. En consecuencia, cualquier interpretación que de la norma constitucional en cuestión se formule deberá guiarse por esta premisa, pues surge claro del texto de habilitación de la reforma y de los debates ocurridos en el seno de la Asamblea Constituyente que la incorporación del régimen de coparticipación ha procurado fortalecer la posición de las provincias y darle mayores garantías respecto de la distribución de los recursos financieros y fiscales a los que se refiere el art. 75, inciso 20 (conf. expresiones del miembro informante del dictamen de la Comisión de Redacción ante el Plenario de la Convención Constituyente de 1994, convencional Marín, “24<sup>a</sup> Reunión - 3<sup>a</sup> Sesión Ordinaria [Continuación] 4 de agosto de 1994, pg. 3173; Convencional Bulacio, pg. 3239; Convencional García, pg. 3247; Convencional Berhongaray”, “250 Reunión - 30 Sesión Ordinaria [Continuación] 5 de agosto de 1994”, pg. 3295). Por otra parte, es necesario destacar que las asignaciones específicas de recursos coparticipables constituyen transferencias de ingresos de las provincias a favor de algún sector especial. Es por esta razón, y a los efectos de poner a resguardo los intereses de las jurisdicciones locales, que los Convencionales Constituyentes destacaron tanto la “integralidad” de la masa coparticipable, como el carácter excepcional de estas asignaciones, disponiendo que solo pueden ser fijadas por un tiempo determinado de duración y con una finalidad determinada (confr. intervenciones del miembro informante por la mayoría Convencional Marín, “240 Reunión - 30 Sesión Ordinaria [Continuación] 4 de agosto de 1994”, pgs. 3176 y 3173). De lo contrario, el Congreso Nacional podría, por regla y de manera unilateral e inconsulta, afectar la distribución de recursos tributarios consensuada por la totalidad de las jurisdicciones involucradas y disminuir las sumas que deberían percibir las provincias en concepto de coparticipación. En este sentido en el seno de la Convención se sostuvo que “la masa coparticipable no deberá ser en lo sucesivo, retaceada y disminuida de manera tal que fondos no coparticipables puedan crecer desmesuradamente, disminuyendo aquellos destinados a ser repartidos entre las totalidad de las provincias”. (Convencional Rosatti, “28 Reunión - 3<sup>a</sup> Sesión Ordinaria [Continuación] 10/11 de agosto de 1994”, pg. 3706), llegándose incluso a proponer que “... las asignaciones específicas que pudieran crearse no fueran detraídas de la masa de coparticipación que

corresponde a las provincias...”. (Convencional Fernández de Kirchner, pg. 3259). De manera que, a la hora de examinar la validez constitucional de una asignación específica dispuesta por el Congreso, así como de los límites constitucionales fijados al ejercicio de esa potestad, se impone una interpretación restrictiva pues, en definitiva, lo que se encuentra en juego es una facultad con una trascendente incidencia sobre el régimen de distribución de recursos y el sistema federal en su conjunto”.

Por nuestra parte **destacamos nuestra amplia y profunda coincidencia con esta interpretación tan clara y categórica del Supremo Tribunal, que defiende los mandatos constitucionales como auténtico guardián de ellos. Hemos sostenido reiteradamente que uno de los instrumentos más eficaces para consolidar el unitarismo fiscal que soportamos fue la utilización de las detracciones a la masa coparticipable**, proceso que comenzó precisamente con este 15 % del Pacto Fiscal de 1992 y que se consolidó con muchos otros ejemplos, hasta llegar a una completa dependencia política, económica y social de la mayoría de las provincias. Ya sabemos además, que en el reparto de la distribución primaria fijado en la Ley 23.548 –donde los recursos provinciales por primera vez superaban a los del Gobierno Federal– fue modificándose hasta llegar a un porcentaje superior al 80 % para este último, como veremos más adelante.

Seguidamente el más alto Tribunal abunda en consideraciones sobre la inconstitucionalidad de la Ley 26.078 que prorrogara la detracción del 15 %, sin la participación provincial. Refiere al efecto, en el **Considerando 24 que** “...Sobre tales premisas no cabe sino concluir que las asignaciones específicas solo pueden ser establecidas por el Congreso Nacional sobre una parte o el total de la recaudación de impuestos indirectos o directos en particular, por tiempo determinado y mediante la sanción de una ley especial con las referidas mayorías agravadas de ambas Cámaras, y que esta es la única y excepcional facultad con la que cuenta la Nación para afectar los impuestos que integran la masa coparticipable, sin necesidad de contar con un Pacto o la previa conformidad de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.

Y en el **Considerando 25:**

“Que no empece a lo expuesto el hecho de que la ley 26.078 haya sido aprobada por la referida mayoría agravada de ambas Cámaras, pues ello no determina sin más –como lo esgrime el Estado Nacional– el estableci-

miento o la modificación de una asignación específica, en la medida en que no se cumplan con las restantes exigencias constitucionales establecidas como presupuesto de su validez. En su caso, la existencia de esa mayoría circunstancial no puede tener la virtualidad de transformar en letra muerta la escrita por los constituyentes de 1994, con una previsión novedosa que, garantizando el federalismo, impone condiciones específicas para que esa legislación sea válida para la Constitución Nacional”. Y más aún, en el **Considerando 26**: “Que el art. 76 de la ley 26.078 tampoco cumple con el recaudo de la determinación temporal de la pretensa asignación específica, pues la prórroga –tal como allí se expresa– ha quedado sujeta a “la vigencia de los impuestos respectivos, o hasta la sanción de la Ley de Coparticipación Federal que establece el art. 75 inc. 2 de la Constitución Nacional, lo que ocurra primero”. De tal manera al no encontrarse vinculada la retención del 15% a ningún tributo en particular, su vigencia estaría supeditada únicamente a la sanción de la nueva ley de coparticipación, condición que no se traduce en el “tiempo determinado previsto en la norma constitucional”.

En el **Considerando 27** se recuerda que la representación natural del Estado Provincial recae en el Poder Ejecutivo y en los siguientes se analiza el destino de la detracción operada en la masa en el Pacto Fiscal de 1992 centrado en el pago de las obligaciones previsionales, y en la modificación operada con la Ley 26.245 que sustituyó el régimen de capitalización por el de reparto. En torno a esto en el **Considerando 31** expresa: “...Si bien el sistema previsional argentino adoptó la particularidad de financiarse con recursos adicionales a los aportes personales y contribuciones patronales –tales como la detracción del 15% de la masa coparticipable aquí cuestionada, o las asignaciones específicas de impuestos como ganancias e IVA, entre otros–, lo cierto es que el Estado Nacional no ha acreditado del modo en que le era exigible en estas actuaciones la incidencia que pudiera tener en el sostenimiento del sistema previsional la eliminación de la detracción cuya vigencia aquí fue cuestionada”. Y en los Considerandos siguientes **32 a 38** se detiene en recordar que es obligación del Gobierno Federal a través de rentas generales soportar los gastos de la seguridad social, así como en determinar el cese de la detracción de la masa y su forma de devolución a las provincias.

**El último Considerando, 39, es otro de excepcional trascendencia, porque allí la Corte Suprema señala el incumplimiento constitucional que lleva más de 19 años, en la sanción de las leyes convenio de coparticipación impositiva.**

Dice el más Alto Tribunal: “Que, finalmente, el Tribunal tampoco puede dejar de señalar que han transcurrido casi diecinueve años desde la fecha fijada en la disposición transitoria sexta de la Constitución Nacional para establecer un régimen de coparticipación conforme lo dispuesto en el inc. 2° del art. 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal. Si bien esta Corte no desconoce la complejidad que presenta la cuestión, atento a la pluralidad de jurisdicciones comprometidas en su definición así como los múltiples aspectos económicos, políticos y culturales que involucra –que necesariamente demandan de un amplio y profundo ámbito de negociación, debate y consensos–, estas circunstancias no pueden resultar un justificativo para un inmovilismo que ya supera ampliamente los tres lustros y que conspira claramente contra el objetivo de fortalecer el federalismo fiscal perseguido por los constituyentes de 1994. En razón de ello, este incumplimiento exige de esta Corte el ejercicio del control encomendado a la justicia sobre las actividades de los otros poderes del Estado y, en ese marco, debe poner de manifiesto la imperiosa necesidad de la sanción de la ley-convenio en los términos del citado art. 75, inc. 2°, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, que instituya regímenes de coparticipación de las contribuciones directas e indirectas, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos y una distribución que contemple criterios objetivos de reparto; que sea equitativa, solidaria y que dé prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. En palabras del ya referido miembro informante del dictamen de la mayoría de la Comisión de Redacción ante el plenario de la Convención Constituyente del año 1994, la incorporación al texto constitucional de esos principios generales, lejos de ser meras expresiones de voluntarismo o de ingenuidad política, configuran criterios o postulados a los que el legislador, así como la Nación y las provincias, deben ajustarse imperativamente. A través de la cláusula transitoria sexta el legislador constituyente ha definido un mandato explícito e inderogable por la voluntad política de sus partes, es decir, la sanción de un nuevo régimen de coparticipación y la reglamentación del organismo fiscal federal de fiscalización y control antes de la finalización de 1996.

Con esa norma reafirmó la inquebrantable decisión de salir de un régimen de distribución de recursos que lleva más de veinticinco años, y de ingresar definitivamente en un nuevo mapa de relaciones financieras y fiscales entre el gobierno federal y los estados provinciales. Ese imperativo

categorico –que no puede ser soslayado apelando a ningún subterfugio legal– exige que las partes emprendan cuanto antes el diálogo institucional que desemboque en el nuevo Pacto Federal Fiscal, que sentará las bases de la futura ley-convenio, y sería altamente positivo que el clima de respeto y la vocación de consenso que se ha gestado en el ámbito de esa Convención se sostenga para dar lugar a un sistema superador que contemple las exigencias de equidad y solidaridad que allí se postularon (conf. *Diario de Sesiones*, ob. y pgs. citadas en el considerando 5°). El conflicto aquí resuelto, y tantos otros análogos sometidos a decisión de esta Corte, se hubieran evitado si se hubiese cumplido con esa manda constitucional. Esta exhortación a los órganos superiores de nuestra organización constitucional se impone, a fin de consolidar el proyecto federal de nuestra Constitución primigenia, reivindicado por los convencionales constituyentes del año 1994, en cumplimiento del fortalecimiento del régimen federal que les fue encomendado (art. 3°, apartado A, ley 24.309). Y, en este orden de ideas, y sin que ello implique relevar de responsabilidades a las jurisdicciones locales, corresponde que los poderes federales (Poder Ejecutivo Nacional y Congreso Nacional) asuman el rol institucional que les compete como coordinadores del sistema federal de concertación implementado con rango constitucional en 1994, y formulen las convocatorias pertinentes a los efectos de elaborar las propuestas normativas necesarias para implementar el tan demorado sistema de coparticipación”.

Creemos que aquí se encuentra **el punto culminante de la doctrina judicial fijada por la Corte en la decisiva materia del federalismo fiscal y que este fallo en particular, se inscribe en lo mejor realizado en cuanto al cumplimiento de su rol federal**. Con gran firmeza y elocuencia, el Tribunal apela al **“imperativo categorico” kantiano que nos debe alejar de los subterfugios que impiden sancionar la ley convenio de coparticipación impositiva**, como mandato esencial de los constituyentes de 1994<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Tal como fuera anticipado en el precedente “Intendente Municipal Capital s. Amparo” ya señalado y como veníamos reclamando desde hace largo tiempo. Cfr. HERNÁNDEZ, Antonio María, “A veinte años de la reforma constitucional de 1994”, en: García Lema, Alberto y Hernández, Antonio María (Coord.), *A veinte años de la reforma constitucional de 1994*, Suplemento especial de Jurisprudencia Argentina, Buenos Aires, 2014, Fascículo 8, Abeledo-Perrot, 20 de agosto de 2014, entre muchos otros trabajos de nuestra autoría.



La luminosa doctrina jurisprudencial emanada del fallo anterior, **se complementa con la correspondiente a la Sentencia de la Corte en el otro reclamo efectuado por la Provincia de Santa Fe por la segunda detracción de la masa, para el funcionamiento de la AFIP**<sup>18</sup>. En este fallo, también extenso y de 36 Considerandos, además de las cuestiones federales se consideran otras íntimamente relacionadas, como las **del sistema republicano**, y en particular, sobre el alcance de las potestades legislativas del Poder Ejecutivo en las delegaciones legislativas<sup>19</sup>. En definitiva, reiteramos que estos fallos **son de excepcional importancia, porque revelan un estricto y profundo control de constitucionalidad, a la altura de los mejores precedentes de la doctrina judicial argentina, pero en un ámbito poco común, que es el del control del poder.**

Luego de referir en los Considerandos 3 al 7, lo expuesto en el fallo anterior sobre las características del federalismo de concertación y la coparticipación impositiva, el **Alto Tribunal precisa en los siguientes considerandos su fina y consistente argumentación para fundamentar la declaración de inconstitucionalidad del Decreto que estableciera dicha detracción.** En el **Considerando 8** expone: “Que establecidas así las características del régimen constitucional vigente que atañen a la cuestión objeto del presente proceso, corresponde examinar la norma impugnada. En ese sentido, el art. 1° del decreto 1399/2001 establece que los recursos de la Administración Federal de Ingresos Públicos estarán conformados –entre otros– por un porcentaje de la recaudación neta total de los gravámenes y de los recursos aduaneros cuya aplicación, recaudación, fiscalización o ejecución fiscal se encuentre a cargo de esa entidad. Para el ejercicio correspondiente al año 2002 ese porcentual fue del 2,75%, Y se redujo anualmente en 0,04 % no acumulativo durante los tres ejercicios siguientes. A partir del año 2005 la alícuota se limitó al 1,90% (arts. 29, 23, 27, 25, 30 y 26 de las leyes 25.967, 26.078, 26.198, 26.337, 26.422 y 26.546, respectivamente). A su vez, el art. 4° dispone que la Administración

---

<sup>18</sup> CSJ 539/2009 (45-S)/CSI Originario, “Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, 24 de noviembre de 2015, Considerandos. A estos fundamentos se remitió la Corte al resolver el mismo día el reclamo similar que también había efectuado la Provincia de San Luis.

<sup>19</sup> Hemos destacado estas relaciones entre federalismo y república en nuestras obras *Federalismo y Constitucionalismo Provincial* y *20 propuestas para fortalecer el federalismo argentino*, ya citadas, en el cap. IX y en la Propuesta 1, respectivamente.

Federal de Ingresos Públicos retendrá las sumas resultantes de dichos porcentajes de la cuenta recaudadora del impuesto de la ley 23.349 (de IVA, T.O. en 1997) en la parte correspondiente al inciso b del art. 52 (es decir, del 89% del producido del impuesto que se distribuye de conformidad al régimen establecido por la ley 23.548). A los efectos del cómputo de la retención se entiende por recaudación neta total las sumas que resulten de deducir de los ingresos totales (gravámenes y recursos aduaneros), las devoluciones, repeticiones, reintegros y reembolsos dispuestos por las leyes correspondientes que recaude la AFIP, incluyendo a todas las modalidades de cancelación de las obligaciones –vigentes o a crearse– que efectúan los responsables, y la aplicación de créditos fiscales derivados de la extinción total o parcial de las obligaciones de la seguridad social. Asimismo, siempre de acuerdo a la disposición cuestionada, la AFIP es titular de los recursos retenidos, como contraprestación de los servicios que presta”. Y continúa en el **Considerando 9**: “Que, como se aprecia, el decreto impugnado establece una detracción de recursos coparticipables, previa a la distribución primaria de la masa de fondos coparticipables, que ha sido dispuesta por el Poder Ejecutivo Nacional para financiar la operatoria de la Administración Federal de Ingresos Públicos, sin que haya mediado ninguna manifestación de acuerdo o adhesión por parte de la provincia actora, **ni** norma dictada por el Congreso que reúna los recaudos exigidos por el art. 75, inc. 3° de la Constitución Nacional”. Y en el **Considerando 10**: “Que el Estado Nacional y la AFIP sostienen –como argumento de legitimidad de la detracción– que el decreto 1399/2001 pasó a formar parte del “Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos”, celebrado el 27 de febrero de 2002 –con el propósito de cumplir la manda del art. 75, inc. 2° de la CN–, ratificado por la ley 25.570, y que esta norma conforma el esquema actual de distribución de los recursos fiscales entre la Nación y las provincias. Añaden que, a través del referido convenio, se ratificaron los porcentajes de distribución de la ley 23.548, como así también “la totalidad de las asignaciones específicas vigentes a la sanción de dicho Acuerdo y el modo de distribución de las mismas”, entre ellas, la prevista en el decreto impugnado, porque es anterior al Acuerdo y a la sanción de la ley 25.570 (conf. apartado B.1, fs. 84 vta./86 vta. y apartado B.2, fs. 100 vta./102)”. Y manifiesta el **Considerando 11**: “Que, sin embargo, el contenido del referido convenio no permite corroborar tal argumentación. En efecto, el acto –según sus términos– tuvo como objetivo básico tres

propósitos: a) sancionar un régimen de coparticipación de impuestos; b) hacer transparente la relación fiscal entre la Nación y las provincias; y c) refinanciar y reprogramar las deudas públicas provinciales. En lo que atañe al régimen de Coparticipación Federal se dispuso la incorporación del treinta por ciento del producido del impuesto a los créditos y débitos en cuenta corriente bancaria (ley 25.413), a la masa de recursos tributarios coparticipables vigente (art. 1°). Con relación a los recursos originados en “los regímenes especiales de coparticipación”, se estableció que pasaran a constituir ingresos de libre disponibilidad para las provincias hasta la sanción del nuevo régimen integral de coparticipación, que se continuaran distribuyendo de acuerdo a las normas vigentes a la fecha, y que no se computaran a los fines de la coparticipación a los municipios (art. 2°). Asimismo, se determinó que los recursos tributarios coparticipables, tanto los afectados al régimen general de la ley 23.548, como aquellos comprendidos en los denominados “regímenes especiales” mencionados precedentemente, se volvieran a distribuir entre las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (coparticipación secundaria) en la forma y de acuerdo a los índices establecidos en la normativa vigente a la fecha (art. 30). Como contrapartida de la incorporación de un porcentaje del producido del impuesto a los créditos y débitos en cuenta corriente bancaria, y de la libre disponibilidad de los recursos originados en “los regímenes especiales de coparticipación”, el conjunto de las jurisdicciones provinciales accedió a que se dejara sin efecto –a partir del 1° de marzo de 2002– el esquema de suma fija mensual que les garantizaba hasta ese entonces el Estado Nacional, en virtud de la obligación asumida en el art. 6° del “Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal”.

Y continúa la exhaustiva argumentación en el **Considerando 12**: “Que, por consiguiente, los términos del Acuerdo permiten concluir que la referencia a los regímenes especiales de coparticipación apunta a los recursos que la Nación le envía a las provincias, con carácter automático, a través de fondos específicos y fiduciarios establecidos por leyes nacionales, como por ejemplo los que corresponden al Fondo Nacional de la vivienda (FONAVI), al Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento (COFAPyS), al Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI), al Fondo Vial Federal (cláusula quinta del “Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales”, ratificado por la ley 24.130), y al Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional (ley 24.855, art. 9°, inc. b), entre otros; y que el objeto de la cláusula examinada no fue

otro que ampliar al 100% el porcentaje de libre disponibilidad de dichos fondos, que desde el año 2000 –y hasta entonces– era del 50% (art. tercero, tercer párrafo del “Acuerdo Federal” firmado el 6 de diciembre de 1999, ratificado por la ley 25.235, y art. noveno del “Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal” suscripto el 17 de noviembre de 2000, ratificado por la ley 25.400). Ello, a fin de que las provincias pudieran contar con recursos indispensables para afrontar sus gastos corrientes y el mantenimiento de los servicios básicos (salud, seguridad y educación), de cara a las inéditas circunstancias económico sociales que se daban en nuestro país en ese momento, al compromiso asumido de reducir en un 60% el déficit fiscal (art. 9°), y al cese de las garantías sobre los niveles a transferir por el Gobierno Nacional (art. 4°). El art. tercero, por su parte, se refirió inequívocamente a la ratificación de los porcentajes de “distribución secundaria”. No cabe otra interpretación de dicha cláusula frente a la expresa referencia que allí se hace a la “distribución entre las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.

En el **Considerando 13** se cita la opinión de los Miembros Informantes en el Senado y Diputados, Senador Urtubey y Diputado Makzkin respectivamente, en el debate de aprobación de la Ley 25.570 que ratificara el Pacto Federal, concluyendo en que no se hizo mención a esta detracción de la masa. Y luego la Corte reitera el concepto de la **interpretación restrictiva de estas cuestiones**, mediante el siguiente párrafo: “...De modo que, a la hora de examinar la validez constitucional de una detracción de recursos sobre la masa coparticipable como la que consagra la norma impugnada en este proceso, así como los límites constitucionales fijados al ejercicio de la potestad en virtud de la cual ese mecanismo fue dispuesto, se impone una interpretación restrictiva pues, en definitiva, lo que se encuentra en juego es una facultad con una trascendente incidencia sobre el régimen de distribución de recursos y el sistema federal en su conjunto (conf. pronunciamiento del Tribunal en la causa CSJ 538/2009 [45-S] /CS1, citado, considerando 22)”.

En los Considerandos siguientes la Corte continúa con un análisis descalificatorio de los sorprendentes pseudoargumentos esgrimidos por el Estado Nacional para justificar la detracción, en los cuales no podemos ya detenernos por razones de brevedad. Salvo en los **Considerandos 19 y 20, referidos al intento de justificación del decreto, por considerarlo comprendido en la delegación efectuada por la Ley 25.414**. Aquí la Corte se detiene en el debate legislativo respectivo,

citando las opiniones del Diputado Baglini y del Senador Genoud, que expresamente indicaron que la delegación excluía las cuestiones que pudieran afectar a las provincias. Y ello finaliza con este párrafo de **especial trascendencia bajo el punto de vista de nuestro sistema republicano**: “En ese sentido el Tribunal ha resuelto que el ‘Congreso no puede delegar en el Poder Ejecutivo o en otro departamento de la administración, ninguna de las atribuciones o poderes que le han sido expresa e implícitamente conferidos. Ese es un principio uniformemente admitido como esencial para el mantenimiento e integridad del sistema de gobierno adoptado por la Constitución y proclamado enfáticamente por ésta en el art. 29’ (Fallos: 148:430)”.

En esa línea, la Corte avanza a una explicitación diáfana sobre **el alcance de las facultades legislativas del Poder Ejecutivo y la delegación legislativa, a la luz de la reforma constitucional de 1994, que evidentemente intentó limitar nuestro hiperpresidencialismo**<sup>20</sup>. Y en el **Considerando 21, expone**: “Que en consonancia con ello, no resulta ocioso recordar que la Constitución Nacional prohíbe al Presidente de la República, como regla general, emitir “disposiciones de carácter legislativo”, sea a iniciativa propia (art. 99, inciso tercero, segundo párrafo), sea por virtud de la delegación que, en su favor, haga el Congreso (art. 76, primera parte). Ambas cláusulas establecen también, luego de formular el principio, las condiciones o límites bajo los cuales ha de operar el caso excepcional en que el Presidente se encuentra habilitado para dictar decretos legislativos que, según sea, se denominan “decretos de necesidad y urgencia” o “decretos que ejercen facultades delegadas” (art. 100, incs. 13 y 12, respectivamente, conf. causas CSJ 2701/2004 [40-C]/CS1 y CSJ 767/2004 [40-C]/CS1 “Colegio Público de Abogados de Capital Federal c/ EN -PEN -ley 25.414- dto. 1204/01 s/ amparo”, pronunciamiento del 4 de noviembre de 2008, considerando 9°). En lo que se refiere a los decretos dictados en uso de facultades delegadas (o “decretos delegados”), el art. 76 de la CN establece tres requisitos básicos: 1) que se limiten a “materias determinadas de administración o emergencia pública”; 2) que se dicten

---

<sup>20</sup> Cfr. HERNÁNDEZ, Antonio María, *A 20 años...*, ob. cit., en particular, en el punto IV: “Las ideas fuerza de la reforma”, pgs. 26/29, donde recordamos las expuestas en nuestro proyecto íntegro de reforma constitucional presentado en la Convención; en el punto V: “El diseño constitucional y la práctica institucional posterior”, pgs. 29/36 y en el punto VII: “El período postconstituyente y el incumplimiento de la Constitución Nacional” (pgs. 37/38).

dentro del plazo fijado para su ejercicio y 3) que se mantengan “dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca”. El art. 100, inc. 12, añade un cuarto requisito, a saber, 4) que los decretos así dictados sean refrendados por el Jefe de Gabinete de Ministros y sometidos al control de la Comisión Bicameral Permanente del Congreso de la Nación. La letra del texto constitucional (arts. 99, inc. tercero y 76) refleja sin ambigüedades la decisión que tomó la Convención Constituyente de 1994 de, por una parte, mantener el principio general contrario al ejercicio de facultades legislativas por el Presidente como una práctica normal y, por la otra, de introducir mayores precisiones sobre las condiciones excepcionales en que ello sí *puede* tener lugar. La definición de la regla general y de los casos excepcionales en el mismo texto constitucional, así como el procedimiento que finalmente se adoptó para asegurar el adecuado funcionamiento de ambos, es el correlato de dos objetivos básicos que rigieron la deliberación constituyente: la atenuación del presidencialismo y la mayor eficacia en el funcionamiento del gobierno federal (conf. Causas CSJ 2701/2004 [40-C]/CS1 y CSJ 767/2004 [40-C]/CS1, citadas). En tal sentido, es oportuno recordar cuáles fueron las directrices que gobernaron el trabajo de la Convención Constituyente que en 1994 introdujo en la CN las cláusulas relacionadas con la delegación legislativa, tal como ellas fueron expuestas por uno de los convencionales que tuvo a su cargo la presentación y explicación del proyecto: “Los contenidos del Núcleo de Coincidencias Básicas responden, al igual que la habilitación de los temas que están incluidos en el art. 3° de la ley declarativa, a ciertas ideas-fuerza, que constituyen los grandes objetivos de la presente reforma”. “La primera es sin duda la necesidad de obtener una consolidación y perfeccionamiento del sistema democrático [...]”. “La segunda gran idea-fuerza es generar un nuevo equilibrio en el funcionamiento de los tres órganos clásicos del Poder del Estado –el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial–; y a ella responden, a su vez, la atenuación del régimen presidencialista, el fortalecimiento del rol del Congreso, la mayor independencia del Poder Judicial”. “Una tercera, emparentada con la anterior, es conseguir mayor eficiencia en el funcionamiento de las instituciones del Estado, característica común a las reformas perseguidas respecto de los tres poderes clásicos” (Obra de la Convención Constituyente, t. V, pg. 4883, exposición del convencional Alberto García Lema). Más adelante y, refiriéndose al régimen constitucional de la delegación legislativa, el mismo convencional remarcó que la delegación constituía “una excepción al principio general sentado en la

primera parte del nuevo inc. 23 del art. 86 [actual art. 99, inc. 3°]” que no es otro que la ya señalada prohibición al Presidente de dictar disposiciones de carácter legislativo (op. cit., pg. 4887). Ahora bien, ante la variedad de modelos que ofrecía el derecho constitucional comparado en materia de delegación legislativa, los redactores del nuevo art. 76 de la CN se dejaron guiar por el que ofrece el derecho constitucional estadounidense. Al explicar el contexto del cual se habían extraído las ideas centrales del proyecto que se ponía a consideración de la Convención, el citado convencional García Lema expresó: “Los principios y los límites de la delegación legislativa quedan ajustados a lo que son las prácticas de los Estados Unidos. El Congreso debe definir la materia de la delegación y suministrar un patrón o criterio claro para guiar al organismo administrativo al cual se transfieren facultades” (op. cit., pg. 4887)”.

Y continúa la Corte esta fundamentación en el **Considerando 22**: “Que, si bien la constitución estadounidense no contiene una cláusula como la de nuestro art. 76, la Suprema Corte Federal de ese país ha fijado, a lo largo de su historia jurisprudencial, el modo constitucionalmente aceptable en que debe tratarse la práctica de la delegación legislativa. Un factor central de la validez de la actividad llevada a cabo en ejercicio de facultades delegadas es, tal como lo advirtiera el discurso del convencional García Lema, la formulación por el Congreso de un patrón o directriz inteligible y clara a la cual debe sujetarse el Presidente. En un fallo de 1996 el referido tribunal ha hecho una síntesis de la doctrina que viene sosteniendo y desarrollando —al menos desde 1936—: El principio fundamental de la doctrina de delegación es que la función legislativa pertenece al Congreso y no puede ser transferida a otra rama del gobierno u organismo. Este principio no significa, sin embargo, que solamente el Congreso puede dictar reglas de seguimiento obligatorio (*prospective force*). Imponer al Congreso la carga de diseñar toda norma federal, implicaría distraerlo de temas más acuciantes y malograr el designio de los constituyentes de un Gobierno Nacional efectivo”. Y, más adelante: “Esta Corte ha establecido desde antiguo que el Congreso debe tener permitido delegar en otros al menos alguna autoridad que éstos puedan ejercer por sí mismos. La auténtica distinción es entre la delegación del poder para hacer la ley, que necesariamente involucra discrecionalidad en cuanto a cómo ella debe ser, y conferir autoridad o discrecionalidad en cuanto a su ejecución, para ser ejercida bajo la ley y en función de ella. Lo primero no puede hacerse, lo último no merece ninguna obje-

ción válida” (*Loving v. United States*, 517 U.S. 748, 758 [1996]). Sin embargo, aclaró que “no es suficiente decir que el Congreso manifestó su voluntad de delegar una cierta atribución (*authority*)”, pues, “como regla general, debe también establecer por acto legislativo un principio inteligible al cual la persona o cuerpo autorizado tiene que conformarse. La regla del principio inteligible busca hacer cumplir la idea de que el Congreso no puede delegar el poder de hacer leyes y, por ende, puede delegar no más que el poder de decidir los programas y medidas que pongan en práctica sus leyes” (517 U.S. 748, 771).

La Corte profundiza su análisis en el **Considerando 23**, al insistir en que el “principio claro e inteligible al cual debe ajustarse la autoridad delegada tiene su correlato en dos conceptos contenidos en el art. 76 de la CN: el carácter determinado de las materias de administración y la exigencia de que la actividad delegada se mueva “dentro de las bases que el Congreso establezca”. Y en el **Considerando 24**, de gran importancia, sostiene: “Que, a partir del sentido que se buscó asignar al texto constitucional argentino y de las características del modelo seguido, se desprende que: 1°) la delegación sin bases está prohibida y 2°) cuando las bases estén formuladas en un lenguaje demasiado genérico e indeterminado, la actividad delegada será convalidada por los tribunales si el interesado supera la carga de demostrar que la disposición dictada por el Presidente es una concreción de la específica política legislativa que tuvo en miras el Congreso al aprobar la cláusula delegatoria de que se trate. Esta conclusión resulta ineludible apenas se advierte que la delegación sin bases está prohibida precisamente porque bloquea la posibilidad de controlar la conexión entre la delegación del Congreso y la actividad desplegada por la autoridad administrativa. Así, por ser amplia e imprecisa, la delegación no confiere atribuciones más extensas, sino, al revés, a mayor imprecisión, menor alcance tendrá la competencia legislativa que podrá el Ejecutivo ejercer válidamente. En otros términos, el principio constitucional contrario al dictado de disposiciones legislativas por el Presidente tiene, en el plano de las controversias judiciales, una consecuencia insoslayable: quien invoque tales disposiciones en su favor deberá al mismo tiempo justificar su validez, o sea, demostrar que se hallan dentro de alguno de los supuestos excepcionales en que el Ejecutivo está constitucionalmente habilitado. En materia de delegaciones legislativas, dicha carga se habrá cumplido si los decretos, además de llenar los diversos requisitos constitucionales ya referidos, son consistentes con las bases fijadas por el Congreso (conforme arts. 76 y 100, inc. 12 de la CN; conf.



causas CSJ 2701/2004 [40-C]/CS1 y CSJ 767/2004 [40-C]/CS1, citadas)”.

En base a tan detallada, profunda y clara fundamentación, la Corte declara posteriormente la **inconstitucionalidad de los arts. 1 inc. a) y 4° de este Decreto 1399/01 del Poder Ejecutivo que dispuso la detracción para la AFIP**, por las violaciones constitucionales mencionadas, además de la ley respectiva de delegación, ya que esta materia no puede delegarse, tal como lo adelanta en los **Considerandos 25 y 26**.

### **La confirmación de una jurisprudencia federal**

Hemos sostenido anteriormente<sup>21</sup> que se advertía un cambio en la tradicional jurisprudencia centralista de la Corte Suprema, a favor de una posición más acorde con el proyecto federal de la CN. Así dijimos: “Por ello es menester profundizar el cambio de la jurisprudencia de nuestro más alto Tribunal, sobre todo a la luz de la reforma constitucional de 1994, que ha descentralizado nuestra federación, a través de sus grandes capítulos sobre los diversos aspectos del federalismo, con especial fortalecimiento de las autonomías provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los Municipios<sup>22</sup>”.

Sin poder detenernos por razones de brevedad en un análisis de la jurisprudencia –marcadamente centralista–, **se está advirtiendo en estos tiempos, una modificación de la misma tendiente a consolidar los principios federales**. En tal sentido señalamos los casos “Zavalía José Luis c. Santiago del Estero, Provincia y Estado Nacional s/amparo”(2004) y “Díaz Ruth Inés c. Buenos Aires, Provincia de s/acción declarativa de inconstitucionalidad“ (2006), sobre **soberanía y autonomía provinciales**<sup>23</sup>; “El

---

<sup>21</sup> En nuestra obra ya citada, *20 propuestas para fortalecer el federalismo argentino*, en la N° 4: “Reafirmar el rol de la Corte Suprema de Justicia de la Nación como garante del federalismo”, pgs. 13/16.

<sup>22</sup> Como lo hemos expuesto en profundidad en nuestras obras “Federalismo, autonomía municipal y Ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994”, Buenos Aires, Depalma, 1997 y “Federalismo y Constitucionalismo Provincial”, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2009.

<sup>23</sup> Véase nuestro comentario “Soberanía y autonomía provinciales en la doctrina y en la jurisprudencia de la CSJN”, en el Cap. XXXIX de la obra *Corte Suprema de Justicia de la Nación, Máximos precedentes, Derecho Constitucional*, t. IV, Director Pablo Manili,

Práctico c. Córdoba, Provincia de s/acción declarativa de inconstitucionalidad” (2011), sobre el **alcance del poder de policía provincial en el transporte interprovincial**<sup>24</sup>; “Camaronera Patagónica SA c. Ministerio de Economía y otros s/amparo” (2014), sobre **principio de legalidad en materia tributaria y limitación de las delegaciones**<sup>25</sup>; “Pedraza Héctor Hugo c. Anses s/acción de amparo” (2014), sobre **federalismo y descentralización judicial al posibilitar que las Cámaras Federales del interior del país intervengan en cuestiones de seguridad social**<sup>26</sup> y “Rivademar, Ángela Martínez Galván de c. Municipalidad de Rosario” (1989)” y “Ponce Carlos Alberto”(2005), sobre **autonomía municipal**<sup>27</sup>.

---

Buenos Aires, La Ley, pgs. 593 y ss. Aquí el máximo Tribunal vuelve a una jurisprudencia originada en el caso “Resoagli” de 1869, que reconoce esta doble naturaleza para las provincias, como lo hacía la doctrina más autorizada de nuestro país.

<sup>24</sup> Especialmente véanse los Considerandos 12 a 15 del Voto de Mayoría, que hacen referencia al federalismo de concertación y además extienden el alcance del poder de policía provincial en una materia como la del transporte interprovincial, donde existía una intervención excluyente del gobierno federal, según la propia jurisprudencia anterior del Tribunal.

<sup>25</sup> Este fallo ratifica el principio de legalidad en materia tributaria, limitando las delegaciones efectuadas en violación del art. 76 de la Ley Suprema. Esto es muy importante en relación a nuestro sistema republicano, a la atenuación del hiperpresidencialismo, a las emergencias y también al federalismo, ya que en el Congreso se encuentra la representación de las Provincias.

<sup>26</sup> La Corte Suprema declaró la inconstitucionalidad del art. 18 de la ley N° 24.463 y estableció que la Cámara Federal de la Seguridad Social dejará de intervenir en grado de apelación contra la sentencia de los Jueces Federales con asiento en las provincias, que serán de competencia de las respectivas Cámaras Federales. En particular en el Considerando 16 se hace expresa referencia al federalismo y la descentralización institucional, lo que consideramos un precedente de singular importancia, que debe extenderse a otras materias, tal como lo postulamos en la Propuesta 14.

<sup>27</sup> Véanse nuestro comentarios “La Corte Suprema de Justicia, garante de la autonomía municipal- Análisis de los casos “Municipalidad de la ciudad de San Luis c. Provincia de San Luis y otro” y “Ponce Carlos Alberto c. San Luis, Provincia de”, Debates de Actualidad, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Buenos Aires, N° 195, 2005, pgs. 146/158 y “La Corte Suprema de Justicia y la reafirmación de la autonomía municipal”, La Ley, Suplemento Extraordinario de Derecho Constitucional, 75 Aniversario, agosto de 2010 y los de María Gabriela Ábalos, sobre “Autonomía municipal”, Cap. XL del libro *Corte Suprema de Justicia de la Nación. Máximos precedentes. Derecho Constitucional*, Director Pablo Manilí, ya citado, t. IV, pgs. 635 y ss.

En torno a esta última cuestión, pero vinculada a los **aspectos fiscales y económicos como los de la coparticipación impositiva**, debemos destacar muy especialmente el reciente fallo recaído en autos “Intendente Municipal Capital s. amparo”, fallado el 11 de noviembre de 2014, con el voto unánime de los Ministros Maqueda, Fayt, Highton de Nolasco y Lorenzetti, donde el más alto Tribunal ordena a la Provincia de La Rioja la sanción de una ley de coparticipación impositiva para los municipios, en cumplimiento de las Constituciones de la Nación y de la Provincia. Los fundamentos de la Corte son de enorme relevancia institucional y admiten una doble lectura que alcanza también al orden federal, pues se trata de situaciones similares, con más de una quincena de años de incumplimientos constitucionales en una cuestión tan decisiva como la coparticipación impositiva<sup>28</sup>.

En particular, **consideramos que debe interpretarse con criterio federal la cláusula del art. 31 de la CN**, que establece dicha supremacía, y que no puede confundirse con una superioridad centralista del Gobierno Federal sobre los provinciales y de éstos sobre los municipales. Como lo ha sostenido caracterizada doctrina<sup>29</sup>, **constituye un grave error de interpretación constitucional asignar a priori supremacía a una ley del Congreso sobre normas provinciales o municipales**, ya que todo depende de las competencias asignadas por la CN, que es la norma suprema, a la cual deben supeditarse todos los órdenes gubernamentales de nuestra federación. En definitiva, deben invalidarse por inconstitucionales los avances sobre las competencias locales, y aquí nos referimos no sólo a los avances del gobierno federal sobre los provinciales sino también de éstos sobre los municipales<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Véase HERNÁNDEZ, Antonio María, “Sin coparticipación impositiva no hay federalismo”, *Clarín*, Opinión, pg. 33, 27 de noviembre de 2014. Tuvimos el honor de representar a la Municipalidad de la Capital ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que hizo lugar a nuestro Recurso de Queja contra la Provincia de La Rioja, en dicho histórico fallo.

<sup>29</sup> Véase nuestra obra *Federalismo y Constitucionalismo Provincial*, ya citada, donde consignamos las opiniones de Clodomiro Zavalía y de Arturo M. Bas al respecto (pgs. 330 y nota 36 y 332 y nota 40). Asimismo, es muy clara la opinión de Alexander Hamilton en *El Federalista*, N° 33, quien enfatizaba que las leyes federales que no eran dictadas “conforme a la Constitución”, no eran supremas, por ser una “usurpación de un poder no conferido por la Constitución” (HAMILTON, MADISON Y JAY, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, pg. 132).

<sup>30</sup> El problema de las competencias es el más importante de esta forma de estado,

Con estos fallos históricos que comentamos, la Corte Suprema confirma esta jurisprudencia más federalista, lo cual nos permite avizorar un mejor futuro para nuestro alicaído federalismo. **No cabe dudar que el gran cambio requerido por el país consiste en gran parte en superar la anomia que nos caracteriza, para alcanzar la plena vigencia de la Constitución Nacional.**

### **La oportunidad del fallo y los hechos políticos e institucionales posteriores**

Los fallos fueron dictados –como vimos– con fecha 24 de noviembre de 2015, a muy pocos días de la finalización del segundo mandato de gobierno de Cristina Kirchner y del inicio del nuevo gobierno federal, en una de las transiciones políticas e institucionales más conflictivas de la historia argentina. Y a más de 7 años del primer reclamo efectuado por la Provincia de San Luis.

Estos datos objetivos nos hacen concluir en que la **demora de la Corte en resolver los reclamos culminó en una fecha inoportuna**, ya que se originaron hechos políticos e institucionales posteriores de alto voltaje y complejidad, a los que nos referiremos.

Resulta evidente que el Tribunal Supremo debió resolver estos reclamos con anterioridad, de la misma manera que existió una manifiesta responsabilidad de Presidentes y Gobernadores en no haber acordado en casi 20 años la ley Convenio de Coparticipación Impositiva ordenada por la Ley Suprema de la Nación.

Por el contrario, el hiperpresidencialismo que soportamos desde hace larga data, se asentó especialmente en el avance del Gobierno Nacional en el reparto de los recursos y en el manejo de la caja, que sirvió para alinear a los gobiernos provinciales y locales. Y todo ello fue

---

caracterizada por la coexistencia de diversos órdenes estatales y gubernamentales. Y por ello, en los casos de conflictos, resulta tan trascendente el control de constitucionalidad de la Corte Suprema de Justicia, que debe asegurar la supremacía de la Constitución, en el estricto respeto de las competencias fijadas a cada uno de los órdenes gubernamentales, en ejercicio de sus soberanías y autonomías (Véase nuestro artículo “Soberanía y autonomía provinciales en la doctrina y jurisprudencia de la CSJN”, ya citado). Asimismo, sobre la supremacía de la Constitución y la función de los jueces para defenderla, recuérdese a Alexander Hamilton, quien sostuvo: “Ningún acto legislativo contrario a la Constitución puede ser válido” (Cfr. *El Federalista*, N° 78, ob. cit., pg. 332).

aceptado por los gobiernos provinciales, con muy escasas excepciones, entre las que se cuentan los que demandaron por estas detracciones de la masa coparticipable.

Esta reacción en defensa de los derechos constitucionales fue la que posibilitó finalmente que la Corte fijase esta notable doctrina judicial, que comentamos.

De la misma manera que la defensa de la autonomía municipal efectuada por la Municipalidad Capital de La Rioja, —en soledad—, originase el precedente que hemos comentado de 2014, donde se ordenase al Gobierno Provincial el dictado de la Ley Convenio de Coparticipación impositiva.

Vale la pena referir que la misma conducta del Gobierno Federal respecto a las Provincias es la que algunas de éstas tienen con respecto a sus gobiernos municipales.

Volviendo sobre las consecuencias políticas de las sentencias comentadas, la **Expresidente de la Nación dictó el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 2635/2015** con fecha 30 de noviembre, donde resolvió extender los efectos del fallo que beneficiaban a las 3 Provincias reclamantes a las demás, intentando aparentar una posición federalista de la que careció en el ejercicio de sus dos mandatos, pese a tener un enorme poder político<sup>31</sup>.

Este Decreto originó una gran preocupación en el nuevo Gobierno por su impacto económico-financiero, calculado en aproximadamente 100.000 millones de pesos, que se debían sumar a los graves problemas heredados<sup>32</sup>, como es de público y notorio.

Todo ello dio origen a reuniones entre el Gobierno Nacional y los Gobernadores y el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y luego con los Intendentes de las Ciudades Capitales, como una adecuada práctica que nos debe llevar a **correctas y maduras relaciones interjurisdiccionales que desde hace mucho reclamamos**<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Cfr. LLACH, Juan José, *Federales y unitarios en el siglo XXI*, Buenos Aires, Temas, 2013, cap. V, con un análisis detallado del unitarismo fiscal imperante en los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner.

<sup>32</sup> Comenzando por el déficit fiscal calculado en el 7 % del PBI, con una inflación de aproximadamente el 35 % anual, o sea, una de las más altas del mundo.

<sup>33</sup> Véase HERNÁNDEZ, Antonio María, *20 propuestas para fortalecer el federalismo argentino*, ob. cit., donde hacemos referencia a diversos instrumentos del federalismo de

Asimismo, el **Presidente Mauricio Macri** dictó el Decreto de Necesidad y Urgencia **73/2016, en Acuerdo General de Ministros, con fecha 11 de enero de 2016, que dejó sin efecto el anteriormente citado 2635**, por una serie de fundamentos: a) un reciente fallo de la CSJN que rechazó un pedido de medida cautelar de la Provincia de Formosa<sup>34</sup> que había solicitado lo antes concedido a las Provincias de Santa Fe, San Luis y Córdoba, o sea el cese de la detracción del 15 % de la masa coparticipable para la Anses; b) que había inconstitucionalidad por tratarse de materia financiera, vedada por el art. 99 inc. 3 de la Ley Suprema y c) por la naturaleza de la ley convenio, que requiere de la aprobación de los gobiernos federal y provinciales, con cita del Convencional Masnatta.

Por otra parte, **nosotros comentamos afirmativamente el acuerdo celebrado entre los Gobierno Nacional y de la Ciudad Autónoma para la transferencia de parte de los efectivos de la Policía Federal a esta última**, a los fines de avanzar hacia la autonomía plena de la Ciudad, en cumplimiento del art. 129 de la Ley Suprema de la Nación<sup>35</sup>.

Pero posteriormente el Gobierno Nacional dictó el **Decreto 196** con fecha 18 de enero de 2016 donde aumentó el índice de coparticipación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a un 3,75 %, haciendo referencia a dicha transferencia. Pero este nuevo Decreto originó la inmediata reacción de varios Gobernadores Provinciales, que criticaron la medida<sup>36</sup>. Y el Gobierno Nacional **respondió acertadamente modificando de inmediato su accionar, a través del Decreto 399/2016** del 24 de febrero, que dejó sin efecto aquella modificación del índice de coparticipación.

---

concertación, a la planificación para el desarrollo con la participación de los órdenes gubernamentales y a la necesidad de profundizar las relaciones interjurisdiccionales, como en otras federaciones.

<sup>34</sup> En los autos “Formosa, Provincia de c. Estado Nacional”, CSJ 4783/2015.

<sup>35</sup> Véase HERNÁNDEZ, Antonio María, “Hacia una autonomía plena de la Ciudad”, *La Nación*, Buenos Aires, 19 de enero de 2016.

<sup>36</sup> En cuya constitucionalidad no creemos por muchos de los argumentos utilizados por la Corte Suprema en los fallos que comentamos, además de los utilizados por el Gobierno Nacional en el Decreto 73/2016, antes referido. Lo que sí corresponde es disponer los gastos para la transferencia de parte de la Policía Federal, ya que así lo ordena la Constitución Nacional en su art. 75 inc. 2 sobre coparticipación impositiva, requiriéndose Ley del Congreso y aprobación en este caso de la CABA.

En ese contexto **6 provincias más** (la de Formosa citada y las de Río Negro, Catamarca Neuquén, San Juan y Tucumán) han acudido a la Corte Suprema de Justicia para reclamar estas detracciones a la masa coparticipable.

Luego por medio del Decreto **406/2016 del 24 de febrero pasado se estableció el “Programa Acuerdo para el nuevo federalismo”**, en cuyo art. 1 se dispuso como objetivo el arreglar la devolución del 15 % de la masa coparticipable a las provincias<sup>37</sup>.

Por el art. 2 se creó como unidad ejecutora el **“Consejo para el Nuevo Federalismo”**, integrada por el Gobierno Federal, los Gobernadores, el Jefe de la Ciudad Autónoma y 3 representantes tanto del Senado como de la Cámara de Diputados de la Nación.

En el art. 4 del Decreto en cuestión se indican los objetivos a lograr: arreglar la devolución del 15 % de la masa coparticipable a todas las jurisdicciones, en cinco años; alcanzar un saneamiento definitivo de las deudas de las Provincias y de la CABA; efectuar transferencias de servicios; aumentar la inversión en educación, ciencia y tecnología en las provincias; intercambiar información presupuestaria sobre las provincias y no afectar la situación fiscal del Gobierno Federal.

**No deja de sorprendernos que en el Decreto se omita una referencia al más importante de los objetivos en materia de federalismo fiscal, que es la sanción de la Ley convenio de coparticipación impositiva**, como lo venimos analizando.

Sin embargo, hace pocos días se produjo una nueva reunión del Gobierno Nacional con los Gobernadores y el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma, donde se anunció que en el lapso de 4 años se devolvería el 15 % de la detracción de la masa coparticipable para todas las Provincias. Y que además antes de 1919 debería estar sancionada la nueva Ley Convenio de Coparticipación Impositiva<sup>38</sup>, lo que nos parece muy importante y que seguidamente tratamos.

---

<sup>37</sup> Ello, en medio de difíciles negociaciones políticas para afirmar la gobernabilidad, a través de la sanción de proyectos de ley impulsados por el Gobierno, ya que especialmente en el Senado, existe una mayoría opositora del peronismo, en sus diversas vertientes.

<sup>38</sup> Cfr. *Clarín*, Buenos Aires, 11 de marzo de 2016, nota del periodista Guido Carelli Lynch, donde refiere las trascendentes declaraciones en tal sentido del Ministro del Interior Frigerio.

## Hacia la sanción de la Ley Convenio de Coparticipación Impositiva

**No hay cuestión más urgente y trascendente en materia de federalismo fiscal que avanzar en la sanción de la Ley Convenio, tal como lo acaba de sostener la Corte Suprema y como hace tiempo se viene reclamando, por los casi 20 años de demora en el cumplimiento de la Ley Suprema.**

Por nuestra parte, hemos sostenido al respecto como una de las **20 Propuestas para fortalecer el federalismo argentino**<sup>39</sup>: “6. Sancionar la ley convenio de coparticipación impositiva, de conformidad a los principios constitucionales<sup>40</sup>.”

Es absolutamente impostergable sancionar la ley convenio de coparticipación, para terminar con la violación de la Constitución, que ha fijado un plazo ya largamente vencido y porque ello es imprescindible para cambiar la deprimente realidad de nuestro federalismo. Es muy penoso advertir la casi inexistente reacción por parte de las Provincias frente a tan graves circunstancias<sup>41</sup>.

Para salir del “laberinto” actual de la coparticipación debemos seguir nuestro hilo de Ariadna que no es otra cosa que respetar los mandatos de la Ley Suprema.

La masa coparticipable debe restablecerse de acuerdo a la Ley Suprema, para lo cual es menester derogar o modificar ostensiblemente la casi totalidad de asignaciones específicas hoy vigentes, que la han disminuido, consolidando el actual unitarismo fiscal.

Luego hay que fijar la distribución primaria y secundaria en base a los criterios constitucionales. En este sentido, resulta decisivo poner el énfasis en las modificaciones sobre las competencias, servicios y funciones entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires, ya que estos

<sup>39</sup> HERNÁNDEZ, Antonio María, ob. cit., Propuesta 6, pgs. 17/20.

<sup>40</sup> Para un análisis de la coparticipación impositiva, remitimos a nuestras obras *Federalismo y Constitucionalismo Provincial*, ya citada, pg. 69 y ss., y *Cumplir el programa constitucional*, Ediciones IML, Buenos Aires, 2012, cap. 3 “La coparticipación impositiva federal”, pgs. 11/129, entre otros aportes realizados en esta materia.

<sup>41</sup> Algunas pocas provincias (San Luis, Santa Fe y Córdoba) han demandado a la Nación ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que no ha resuelto todavía la cuestión a pesar del tiempo transcurrido. Pero resulta claro que todas ellas son dependientes –en mayor o menor medida– no sólo de los fondos coparticipables, sino también de otros envíos discrecionales que puede efectuar el Gobierno Nacional.



últimos niveles gubernamentales, además de los municipios, son los que tienen mayores responsabilidades al respecto<sup>42</sup>.

Un mayor reconocimiento de la participación de las provincias y la ciudad de Buenos Aires –que necesariamente debe repercutir después en la coparticipación a los municipios–, hará relativamente más sencilla la discusión posterior sobre la distribución secundaria donde se advierten las disputas entre las provincias más grandes y desarrolladas y las más pequeñas y menos desarrolladas<sup>43</sup>.

En este aspecto, lo que he denominado el triunfo del proyecto centralista ha dado como resultado un país de enormes diferencias y desequilibrios, según los índices de desarrollo humano, de producto bruto o de ingreso per cápita, que es menester modificar. Los criterios de solidaridad exigidos por la Constitución deben respetarse, como lo hacen otras federaciones como la canadiense, la australiana o la alemana, que son notables ejemplos en esta materia<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Piénsese en educación, salud y seguridad, principalmente a cargo de las Provincias, con los enormes gastos en personal requeridos, además de los otros servicios –como los judiciales– y de los correspondientes a los gobiernos locales.

<sup>43</sup> Es esencial que en cumplimiento de los criterios constitucionales, en la distribución primaria exista una porción mayor de la masa coparticipable para el conjunto de los gobiernos subnacionales, como se había alcanzado con la Ley N° 23.548. Ello significa que debe retroceder el gobierno nacional en su participación, que hoy alcanza cifras propias del unitarismo fiscal que vivimos. Frente a los que suponen que ello es imposible, recordamos que durante las Presidencias de Frondizi y de Alfonsín, con vigencia de la democracia, el Congreso sancionó las Leyes N° 14.788 y 23.548, respectivamente, que así lo dispusieron. (Cfr. HERNÁNDEZ, Antonio María, *Federalismo y Constitucionalismo Provincial*, ob. cit., pgs. 69 y ss.).

<sup>44</sup> Resulta muy ilustrativo analizar el caso de la federación canadiense donde las provincias “pobres” (Nova Scotia, New Brunswick, P.E.I. y Newfoundland) reciben más fondos del Gobierno Federal que las provincias “ricas” (British Columbia, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario y Québec, en aplicación de un sistema de igualación (“equalization system”) que es un programa puramente federal. Asimismo existen distintos impuestos en las provincias, además de producirse una clara transferencia de recursos de las Provincias más ricas: Alberta y Ontario, a las restantes. Véase al respecto el trabajo de Michael Butler, titulado “Federal-Provincial Fiscal relations in Canada”, preparado para el Forum of Federations, en el Seminario Internacional sobre Federalismo, realizado en Pilar, Provincia de Buenos Aires, los días 2 y 3 de octubre de 2003, con la participación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Véase también la conocida obra de Ronald L. Watts, *The spending power*

No obstante la claridad y altura de los objetivos perseguidos por el Constituyente, se han difundido en estos años algunas propuestas que no sólo desconocían la letra y espíritu de la Ley Suprema en esta materia, sino que pretendían volver lisa y llanamente al sistema anterior de completa separación de fuentes, con el indisimulable propósito de ahondar las diferencias existentes entre las provincias y centralizar aún más el país<sup>45</sup>.

Por todo ello, debe comenzar ahora mismo este debate complejo y decisivo, según las bases constitucionales establecidas<sup>46</sup>. Para ello es

---

*in federal systems: a comparative study*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston, Ontario, Canadá, 1999.

<sup>45</sup> En definitiva, el objetivo de estos sectores ha sido el de impedir que efectivamente se cumpla con el mandato constitucional que establece la coparticipación. Incluso se ha llegado a sostener desde una visión economicista que existen provincias y municipios inviables. Como otra de las paradojas argentinas, mientras el mundo desarrollado avanza en la descentralización, en nuestro país hay sectores de enorme poder político y económico que persiguen lo contrario, pese al mandato constitucional. Se trata del “conservadurismo unitario”, que quiere mantener el *statu quo* del centralismo, en la ajustada caracterización de LLACH, Juan J. en su obra *Federales y unitarios en el siglo XXI*, Temas, Buenos Aires, 2013, Cap. V “El federalismo, clave del desarrollo político y humano”. Por eso es tan trascendente el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Intendente Municipal Capital”, antes comentado, donde se manifiesta que es notoriamente irrazonable aducir dificultades para el logro de los acuerdos de coparticipación, cuando se trata de una demora de 16 años, como en el caso de la Provincia de La Rioja. Piénsese que en el caso federal, hemos superado los 18 años de violación constitucional.

<sup>46</sup> Para contribuir a este demorado y fundamental debate, el Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba que dirijo, ha publicado el libro que también dirigiera sobre *Aspectos económicos y financieros del federalismo argentino*, en el año 2008, con los aportes de economistas, juristas y de otras disciplinas, pues tuvo la coautoría del suscripto, Frías, Dalla Via, Garat, Barrera Buteler, Heredia, Asensio, Rezk, Midón, Martínez, Palazzo, Prieto, Frediani, Roccatagliata y Della Paolera. Asimismo debe destacarse el esfuerzo interdisciplinario que estamos realizando distintas instituciones para profundizar el estudio del federalismo fiscal, como lo indica la obra *Consecuencias económicas y políticas del federalismo fiscal argentino*, editada por Carlos Gervasoni y Alberto Porto, con la coautoría de Abraham, Bonvecchi, Capello, Cont, Días Frers, Figueras, Freille, Gervasoni, Grotz, Hernández, Juarros, Llach, Morcarz, Porto y Rezk. (*Económica*, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata), resultado del 16º Seminario de Federalismo Fiscal realizado en La Plata, en 2013 y que se continúa con este 17º, en Córdoba. Asimismo, recientemente Juan José Llach publicó su libro *Federales y Unitarios en el siglo XXI*, ya citado, donde también formula su propuesta al respecto. Estamos convencidos que con los aportes ya producidos por los centros especializados en federalismo fiscal de La Plata, Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires, con distinguidos autores como Porto,

imprescindible el ejercicio de una verdadera política arquitectónica que supere antagonismos partidarios, termine el hiperpresidencialismo, fortalezca relaciones interjurisdiccionales y posibilite un desarrollo equilibrado del país conforme al proyecto federal de la Ley Suprema.

Por otra parte, es igualmente urgente que similares criterios sean utilizados para el respeto y fortalecimiento de las facultades tributarias provinciales y municipales, además de los sistemas de coparticipación provinciales a sus gobiernos locales<sup>47</sup>”.

Estamos convencidos de que este es el momento propicio para avanzar en esta materia. Así como se pudo lograr en las presidencias recordadas de Frondizi y Alfonsín, mediante la sanción por el Congreso de leyes consensuadas de coparticipación, ahora con la particular conformación del sistema político, donde no hay hegemonías, debemos consolidar una democracia deliberativa, en base al estricto cumplimiento de la CN. No cabe dudar que para ello es menester ejercitar alta política, elevar nuestros objetivos nacionales y producir un gran proceso de cambio, dejando atrás la anomia y decadencia que nos agobian<sup>48</sup>.

---

Piffano, Rezk, Capello, Asensio y Llach –aquí presentes– no será difícil alcanzar las soluciones técnicas económicas requeridas. El problema es esencialmente político y por ello, es penoso advertir la grave responsabilidad que han tenido y tienen en este aspecto, la Presidencia y los Gobernadores, pues son los primeros que deben avanzar en los acuerdos para la sanción de las leyes de coparticipación impositiva, entre otros arreglos interjurisdiccionales, tal como lo plantea la Ley Suprema.

<sup>47</sup> Remitimos a nuestros artículos “Unitarismo fiscal, coparticipación impositiva y violación de la Constitución”, *La Voz del Interior*, Córdoba, 23 de agosto de 2012 y “Nuevas reflexiones sobre unitarismo fiscal, coparticipación impositiva y violación de la Constitución”, *La Voz del Interior*, Córdoba, 29 de noviembre de 2012. En el segundo artículo ponemos de relieve cómo en nuestra Provincia se utiliza el mismo criterio centralista del orden federal, ya que los municipios son privados de enorme cantidad de recursos, con el mismo artilugio de los fondos de asignación específica que son detraídos de la masa coparticipable. Para un análisis más detenido de los poderes tributarios locales, véase nuestra obra *Derecho Municipal*, 2ª. ed., Depalma, 1997. Y en cuanto a diversas propuestas para fortalecer los poderes tributarios provinciales, véanse los trabajos de Juan Llach en su obra indicada y de Horacio Piffano y Lucio Castro, titulados *Opciones tributarias de los gobiernos subnacionales en el actual escenario federal y Desafíos y potencial del impuesto inmobiliario en la Argentina*, que fueron presentados en el 17º Seminario Fiscal de Córdoba.

<sup>48</sup> Cfr. HERNÁNDEZ, ZOVATTO y MORA Y ARAUJO, *Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica*, ob. cit. y Hernández, Zovatto y Fidanza (Coord.), *Segunda Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica*, ob. cit.



# INTERROGANTES EN TORNO A LOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA LA SANCIÓN DE LA LEY-CONVENIO DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL IMPOSITIVA: SU APROBACIÓN POR LAS PROVINCIAS

*POR JORGE ORGAZ \**

**Resumen:** Con el objeto de fortalecer el sistema federal argentino, la reforma constitucional de 1994 impulsó una serie de cambios institucionales, entre los cuales se destaca el establecimiento del régimen de coparticipación impositiva a partir del artículo 75 inciso 2º y de la cláusula transitoria 6ª, de la Ley Fundamental. Sin embargo, y en violación a esta última, transcurridos más de dos décadas de su sanción aún no contamos con esa legislación. En este trabajo se analizan las distintas teorías acerca de las razones de esta omisión inconstitucional, a través de la participación concedida a las provincias respecto de su aprobación.

**Palabra claves:** Coparticipación impositiva, Omisión inconstitucional, Aprobación de las provincias.

**Summary:** To strengthen the system federal argentine, the reform constitutional of 1994 promoted a series of changes institutional, between which are highlights the establishment of the regime of partnership tax starting from the article 75 subsection 2 ° and of the clause transient 6th, of the Constitution. However, and in violation to this last, after more than two decades of his sanction still not have with that legislation. This paper discusses the various theories about the reasons for this unconstitutional omission, through the participation granted to the provinces with respect to its approval.

**Key words:** Partnership tax, Unconstitutional omission, Approval of the provinces

## Introducción

Sin desconocer que algunas de sus causas encuentran raíces coloniales, los orígenes del federalismo argentino se remontan con mayor

---

\* Profesor de Derecho Constitucional, Derecho Procesal Constitucional y Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Profesor de Derecho Constitucional, Derecho Público Provincial y Municipal y Derecho de la Integración Regional en la Universidad Empresarial Siglo 21 de Córdoba.

nitidez a tiempos de la revolución de mayo de 1810, para luego de un largo y cruento período de desencuentros entre sus defensores y detractores, plasmarse definitivamente en la Constitución Nacional de 1853/60, como modelo de distribución de competencias entre los estados nacional y provinciales.

En efecto, las primeras medidas asumidas por la junta revolucionaria, se dirigieron a legitimar la ruptura política con la Corona española, convocando a los representantes de las provincias emergentes tras el derrumbe del Virreinato del Río de la Plata, con la idea de establecer conjuntamente “*la forma de gobierno que se considere más conveniente*”<sup>1</sup>, que enarbolara las banderas libertarias del embrionario proceso emancipador.

La voluntad de establecer los cimientos de un gobierno autónomo, se vería ampliamente ratificada pocos años después prácticamente por idénticos protagonistas, mediante la firma del acta de declaración de la independencia en 1816, acontecimiento que consolidó el cambio político operado por entonces en el extremo sur del continente americano<sup>2</sup>.

Sin embargo, la firme y mancomunada convicción de afianzar la soberanía de la nueva nación, no impediría que simultáneamente comenzara, como adelantáramos, una prolongada y violenta disputa entre quienes propiciaban, por un lado, las ideas federales y, por el otro, las unitarias, en torno al diseño institucional que debiera adoptar el estado nacional a crearse, ante la eventual –y casi siempre, inminente– convocatoria del poder constituyente originario.

En tal sentido, entre los ejemplos de mayor relevancia, podemos citar los debates y los proyectos constitucionales producidos en el seno de la Asamblea del Año XIII, y en las convenciones constituyentes nacionales de 1819 y 1826, sin soslayar los innumerables enfrentamientos armados originados por la reacción de los pueblos del interior contra la matriz unitaria de sendos ensayos constitucionales, que regaron de odio y muerte el territorio argentino durante el alargado régimen rosista, hasta el inicio de la era constitucional a mediados del siglo XIX.

---

<sup>1</sup> Según surge de la misma acta del 25 de mayo de 1810 (cfr. *25 de Mayo. Testimonios. Juicios. Documentos*, Buenos Aires, Editorial Eudeba, 1968, pg. 278 y ss.).

<sup>2</sup> La inherente conexión entre tan trascendentes hitos de la historia argentina, es puesta de manifiesto por Germán Bidart Campos, para quien “*lo que ‘se hizo’ en 1810, ‘se dijo’ en 1816 que se había hecho, formalizando en una declaración pública y oficial la emancipación ya consumada*” (Cfr. BIDART CAMPOS, Germán, *Historia e ideología de la Constitución Argentina*, Buenos Aires, Ediar, 1969, pg. 27).

Las profundas desavenencias quedaron saldadas, al menos formalmente, con la adopción del federalismo en la arquitectura del mecanismo de reparto de poderes entre las autoridades nacionales y locales por parte de la Constitución Nacional de 1853/60, desde su Preámbulo y en diversas de sus disposiciones más importantes, como por ejemplo sus artículos 1 y 104 (actual 121), que reflejaban la trascendencia que para el constituyente adquiriría tal decisión política.

La solución constitucional no fue antojadiza, pues encontró sustento en causas de diferente naturaleza<sup>3</sup> vinculadas a aspectos territoriales, ideológicos, institucionales, históricos, culturales, y económicos que la determinaron, debiendo ser analizados siempre, como consecuencia, de manera sistémica para escapar de las visiones parciales que, sobre-dimensionando solo uno o algunos de ellos, imposibilitan alcanzar una comprensión integral de la gestación y desarrollo de aquella.

En otras palabras, el federalismo exige un estudio complejo de las distintas facetas que lo componen y caracterizan, independientemente de la preponderancia que circunstancialmente alguna de ellas adquiera u otorguemos en un determinado contexto temporal en relación a las restantes, con las cuales guarda una relación indisoluble.

De esta forma, podremos interpretar como en los albores del proceso constitucional argentino, los graves problemas de desconexión y aislamiento de las poblaciones asentadas en la vasta geografía del entonces territorio nacional, que agrietaban su armónico desarrollo, resultaron paliados por el factor ideológico de sus dirigentes, que hallaron en ellos motivos para reafirmar sus idiosincrasias, y descartando toda tentación separatista –que aparecía quizás, como una alternativa más que comprensible– reclamaron “*participar en pie de igualdad con Buenos Aires en el proceso de formación del estado y en la organización del estado que debía crearse*”<sup>4</sup>.

Por ello, también debemos descartar que la elección del sistema federal haya obedecido a cuestiones estrictamente económicas, desvinculadas de las demás, aunque es dable reconocer que gravitaron significativamente en ella, debido al antagonismo existente entre los gobiernos provinciales y de Buenos Aires, respecto de la libertad comercial por la que bregaban los primeros y el monopolio del puerto, ejercido por el segundo, verdadero cerrojo de casi la totalidad de la actividad mercantil en su propio beneficio.

---

<sup>3</sup> Cfr. BIDART CAMPOS, Germán, *op. cit.*, t. I, pg. 185 y ss.

<sup>4</sup> Ídem, pg. 190.

Tal como advertía Juan Bautista Alberdi en aquel entonces, “*mientras la ciudad de Buenos Aires sea propiedad de la provincia de Buenos Aires, todos los intereses argentinos seguirán siendo propiedad de Buenos Aires, todas las rentas argentinas seguirán sirviendo de hecho como garantía del presupuesto de Buenos Aires*”, agregando que, “*perpetuar ese estado de cosas ha sido y será el anhelo natural de Buenos Aires. Cambiarlo ha sido y será el anhelo natural de las provincias*”<sup>5</sup>.

Pese a su anclaje constitucional, y como era previsible, las múltiples tensiones nacidas alrededor de la opción federal, lejos de convertirse en una efeméride de los tumultuosos tiempos de la organización institucional argentina, se proyectaron hasta nuestros días, presentando nuevas fisonomías y problemas que revelan su crítica situación y exigen soluciones impostergables en beneficio de la sociedad toda, teniendo en cuenta que formando parte central en la estructura de nuestra Ley Fundamental, debe contribuir junto al resto de sus instituciones a cumplimentar el mandato de asegurar el bienestar general.

Sin detenernos en el análisis pormenorizado de cada uno de ellos, desde una perspectiva general, podemos percatarnos que exhibe serias deficiencias estructurales en todos sus ámbitos, replicando y ahondando aún más el insondable desequilibrio existente entre los distintos niveles de gobierno sobre los cuales se organiza en Argentina, robusteciendo notoriamente al federal en detrimento de los provinciales y municipales.

En este aspecto, Antonio Hernández ilustra hace ya algunos años, con ejemplos que no solo permanecen vigentes sino que también, lamentablemente, se han acentuado, acerca de las graves y múltiples secuelas que se derivan de esta realidad, en la cual “*el proceso de centralización del país en torno al área metropolitana de Buenos Aires, donde en menos del 1 % del territorio se asienta casi el 35 % de la población, se complementa con la circunstancia que casi el 80 % de la producción argentina se origina en un radio que apenas excede los 500 km a partir de dicha área*”<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Cfr. ALBERDI, Juan Bautista, *Escritos póstumos*, t. V, Buenos Aires, Imprenta Alberto Monkes, 1897, pgs. 142 y ss.

<sup>6</sup> Cfr. HERNÁNDEZ, Antonio María, “El federalismo argentino a diez años de la reforma constitucional de 1994”, en *A una década de la reforma constitucional de 1994*, coordinado por Germán Bidart Campos y Andrés Gil Domínguez, Buenos Aires, Ediar, 2004, pg. 291.



No cabe duda la reforma de la Constitución Nacional de 1994, constituyó el ensayo institucional de mayor envergadura llevado adelante para contrarrestar la corrosión del sistema federal de nuestro país, proponiendo entre sus objetivos rectores su fortalecimiento, y dedicándole muchas de sus principales innovaciones para poder lograrlo. Entre las propuestas que se cristalizaron en su texto, podemos mencionar, entre otras, la elección directa y la incorporación del tercer senador (art. 54), la recuperación del protagonismo del Senado Nacional en la conducción política del país (art. 75, incisos 2, 3, 19, 29, 30, 31), el reconocimiento de la autonomía municipal (art. 123), la competencia provincial para crear regiones y celebrar convenios internacionales (art. 124), el otorgamiento del estatuto de autonomía a la ciudad de Buenos Aires (art. 129)<sup>7</sup>.

Pese a ello, y a más de dos décadas de su sanción, gran parte de las normas mencionadas han resultado parcial o totalmente inoperantes, por motivos de distinta naturaleza que consideramos escapan al ansia del constituyente que impulsó su incorporación a la Ley Fundamental.

En este punto, el ejemplo por antonomasia de incumplimiento del orden constitucional, es el referido a su art. 75, inc. 2, que establece el régimen de coparticipación impositiva, el cual, a pesar de configurar una pieza clave de la denominada “constitución económica” y del mandato adicional de la primera parte de la disposición transitoria sexta, que junto a la reglamentación del organismo fiscal federal, “*serán establecidos antes de la finalización del año 1996*”, aún no ha sido reglamentado por el Congreso Nacional, afectando letalmente el normal desenvolvimiento del sistema federal en uno de sus ejes neurálgicos.

Nos preguntamos, entonces, trasladando a los lectores la inquietud, si la aplazada aprobación del nuevo régimen de coparticipación impositiva nacional, se conecta en mayor medida a problemas asimilables a los requisitos procesales exigidos constitucionalmente para la sanción de la ley-convenio necesaria para su puesta en funcionamiento o, en su caso, a la precaria cultura constitucional de la dirigencia política argentina, impotente para articular consensos fundamentales caros al desarrollo del país.

---

<sup>7</sup> Cfr. HERNÁNDEZ, Antonio María, *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, Buenos Aires, Depalma, 1997.

En las páginas que siguen, recorreremos brevemente, en primer lugar, los antecedentes legislativos que se sucedieron en la regulación de la coparticipación federal impositiva hasta arribar a la reforma constitucional nacional de 1994, para luego adentrarnos en las principales opiniones doctrinarias acerca del interrogante planteado recientemente y, finalmente, extraer algunas conclusiones a modo de corolario.

## **El régimen de la coparticipación federal impositiva**

### *Antecedentes constitucionales y legislativos*

La Constitución Nacional de 1853/60, trajo también en su sistema financiero la adopción del federalismo, otorgando competencias fiscales tanto al gobierno nacional como a los provinciales, con el objeto que pudieran obtener los recursos económicos necesarios para hacer frente a las obligaciones de la gestión de las administraciones sujetas a sus respectivas jurisdicciones.

Según el mismo, al gobierno federal le correspondían los impuestos indirectos externos o aduaneros, con carácter permanente y excluyente (arts. 4, 9, 67 incs. 1 y 108), los indirectos internos, de forma permanente y concurrente con las provincias (art. 4) y, los directos, solo excepcionalmente (art. 67 inciso 2), mientras que a las provincias, los impuestos indirectos internos, de modo permanente y concurrente con la nación (art. 4), y los directos, de manera permanente y excluyente, siempre que aquel no hiciera uso de prerrogativa del art. 67, inc. 2.

El equilibrio propuesto por el mecanismo constitucional implementado, resultó rápidamente alterado a favor de las arcas del gobierno nacional –con contadas excepciones–, como consecuencia del ejercicio abusivo que hizo de la atribución de este viejo art. 67 inc. 2<sup>8</sup>, y de la sanción y el dictado de innumerables leyes y disposiciones administrativas, de la más variada entidad y alcance, sobre coparticipación impositiva que, con el decurso del tiempo, terminaron por incrementar sostenidamente su dispo-

---

<sup>8</sup> Dicha norma establecía que correspondía al Congreso Nacional, “*imponer contribuciones directas por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la nación, siempre que la defensa, la seguridad común y el bien general del Estado lo exijan*”.

nibilidad de medios económicos genuinos, mientras, como contrapartida, menguaban para las provincias.

Entre las más importantes, podemos citar las leyes 12.139, referida a la unificación de impuestos internos, 12.143, sobre impuestos a las ventas, 12.956, acerca de la distribución de impuestos nacionales, 14.390, con idéntico objeto que la primera, 14.788, sobre coparticipación impositiva, al igual que la 20.221 y 23.548, esta última, aún vigente.

Aunque con características particulares, todas ellas coincidían primordialmente en establecer los impuestos que conformarían la masa coparticipable, los porcentajes de la distribución primaria y secundaria correspondientes al gobierno nacional y a los provinciales, además de regular otros aspectos asociados por lo general a la organización y atribuciones de la autoridad de aplicación.

Aproximándonos a sus aspectos procesales, además no se advierte exigieran a sus destinatarios cumplimentar requisitos especiales relativos a su sanción o eventuales modificaciones, circunstancia que allanó las negociaciones llevadas adelante para su entrada en vigor sin mayores dificultades técnicas.

Si nos ceñimos a lo establecido por la ley 23.548, por ejemplo, podremos observar que apela a cierta flexibilidad a la hora de regular estas cuestiones, toda vez que su art. 16<sup>9</sup> supedita el derecho de participar de la recaudación impositiva, a la libre y expresa adhesión de las provincias a la misma, extendiendo la totalidad de sus efectos a las que asumen esta postura ratificatoria y excluyendo a aquellas que se muestran reacias a hacerlo.

---

<sup>9</sup> Establece la norma referida que, “*El derecho a participar en el producido de los impuestos a que se refiere la presente Ley queda supeditado a la adhesión expresa de cada una de las provincias, la que será comunicada al Poder Ejecutivo Nacional por conducto del Ministerio del Interior y con conocimiento del Ministerio de Economía.*”

*Si transcurridos ciento ochenta (180) a partir de la promulgación de la presente ley, alguna provincia no hubiera comunicado su adhesión, se considerará que la misma no ha adherido al régimen y los fondos que le hubieran correspondido –incluidos los que deberá reintegrar por dicho período y que le hubieran sido remitidos a cuenta de su adhesión–, serán distribuidos entre las provincias adheridas en forma proporcional a sus respectivos coeficientes de participación.*

*En caso de adhesiones posteriores al plazo indicado en el párrafo anterior, la participación corresponderá a partir de la fecha de recepción de la comunicación de la norma local de adhesión, sin que puedan hacerse valer derechos respecto de recaudaciones realizadas con anterioridad”.*

Entonces, dicha norma al no haber exigido la aprobación unánime por parte de los estados provinciales, impidió el rechazo de alguno o de un grupo de ellos que signifique un verdadero poder de veto o bloqueo de la decisión mayoritaria de los mismos dirigida a otorgarle validez, reflejando jurídicamente una trabajosa construcción del consenso político imprescindible para arribar a aquella.

Este último logro, fue resaltado al momento del debate legislativo en la Cámara de Diputados de la Nación, por el miembro informante de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la misma, el por esos días diputado nacional Jesús Rodríguez, cuando afirmaba era *“la primera vez que una ley de coparticipación de recursos fiscales nace del debate y posterior acuerdo entre la Nación y las distintas provincias de nuestro país”*, mientras que, recordó para contrastar, *“las anteriores leyes de este tipo así hubieran surgido de gobiernos democráticos y populares, siempre llegaron a este Parlamento desde el Poder Ejecutivo sin el imprescindible tamiz del debate con los Estados provinciales”*<sup>10</sup>.

Podría concluirse, entonces, en el procedimiento de sanción de la actual ley de coparticipación federal impositiva se conjugaron, por un lado, una amplia y participativa deliberación entre el gobierno nacional y el de las provincias, articuladora de su espíritu federal y, por el otro, la elástica técnica legislativa que sorteando posibles resistencias por parte de alguna de ellas, asegurara la eficacia de sus disposiciones.

Lamentablemente, y en un rasgo recurrente en la compleja historia fiscal argentina, las distorsiones en la distribución de los recursos percibidos no tardarían en reaparecer con virulencia, consolidando una marcada desproporción en beneficio del gobierno nacional que lesionaba progresiva y gravemente los intereses locales.

Diversos fueron los factores políticos y económicos que contribuyeron con el renacimiento y profundización del desequilibrio en las haciendas de ambos niveles de gobierno que, formalizándose en numerosas leyes, decretos de necesidad y urgencia y pactos fiscales, se dirigieron a respaldar la política marcadamente centralista impulsada desde Buenos Aires.

---

<sup>10</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 43ª Reunión, continuación de la 5ª sesión extraordinaria, 22 y 23 de diciembre de 1987, pg. 4638.

Entre las primeras, podemos mencionar a las leyes 23.966 y 24.073 que, modificando los porcentajes de reparto de lo recaudado por los impuestos al valor agregado y a las ganancias, respectivamente, significaron una merma en los recursos provinciales, que fueron utilizados para financiar el déficit de la administración nacional y, también, las leyes 24.049 y 24.061, de transferencia de los servicios educativos y sanitarios del orden federal al provincial, que incrementó naturalmente los ingresos del primero impactando gravemente sobre el segundo, ante la imposibilidad de enfrentar las erogaciones que los mismos demandaban al no contar con los recursos suficientes para hacerlo, pues dicho traslado no significó una remisión simultánea de fondos.

En respaldo de dicha normativa e, inclusive, ahondando las arbitrarias alteraciones del originario régimen de coparticipación de la ley 23.548 en su favor, el gobierno federal procedió también al dictado de una gran cantidad de decretos de necesidad y urgencia como el 2.733, de 1990, referido al impuesto sobre los combustibles o el 964, sobre la ya mencionada transferencia de servicios, entre otros.

Finalmente, no queremos dejar de mencionar al “Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales”, de 1992, y el “Pacto federal para el empleo, la producción y el crecimiento”, de 1993, porque más allá de sus ampulosas denominaciones, ambos contribuyeron a erosionar aún más las autonomías provinciales como consecuencia de la flagrante manipulación de sus competencias fiscales.

La situación descripta nos revela la aspiración de contar con un régimen de coparticipación federal impositiva de perfiles y alcances equitativos en nuestro país, se ha visto reiteradamente diluida como consecuencia de una enraizada cultura centralizadora llevada adelante por el gobierno nacional que, además de ser claramente inconstitucional, no ha podido ser morigerada y mucho menos encauzada formalmente por las sucesivas legislaciones concebidas sobre la materia.

Así, las ventajas señaladas sobre el diseño adoptado por la ley 23.548, en cuanto a la adaptabilidad de sus normas a los naturales vaivenes de un gobierno federal, sometido permanentemente a la colisión de intereses de sus diversos protagonistas, han resultado insuficientes a la hora de asegurar su eficacia, en razón un intrincado contexto político que desde siempre consolidó la posición hegemónica del gobierno nacional en la disponibilidad y manejo de los recursos financieros socavando, como dijimos, el espíritu y la letra de la Constitución Nacional.

En definitiva, el análisis de los problemas que presenta el federalismo en nuestro país exige una visión compleja y dinámica del mismo, que comprenda no solo sus aspectos estrictamente normativos, sino también aquellos vinculados a sus matices políticos, históricos, económicos y culturales, que conjuntamente lo condicionan fijando su particular fisonomía.

Creemos esta fue la interpretación que prevaleció en el constituyente nacional de 1994, cuando al abordar el tratamiento de los caracteres de la futura ley-convenio de coparticipación federal impositiva, lo hizo tomando conciencia de la larga etapa de desencuentros políticos que la precedían y habían llevado a nuestro país a una aguda fragmentación en un tema vital para su integral desarrollo.

### *El impacto de la reforma constitucional de 1994*

Hemos señalado con anterioridad que una de las principales metas de la reforma constitucional de 1994 estuvo asociada al “fortalecimiento del régimen federal”, y en esa dirección, la primera medida propuesta para el libre debate en la convención constituyente fue, precisamente, sentar las bases de un nuevo régimen de coparticipación impositiva,<sup>11</sup> demostrando la gran trascendencia que la misma adquiriría para arribar a aquella.

Tras determinar los impuestos indirectos externos corresponden a la Nación,<sup>12</sup> la Constitución Nacional establece en su art. 75 inc. 2 como competencia del Congreso Nacional, *“Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.*

---

<sup>11</sup> Véase el art. 3, letra A, de la ley 24.309.

<sup>12</sup> El primer inciso del art. 75 de la Constitución Nacional expresa que es competencia del Congreso Nacional, *“1.- Legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación, los cuales, así como las evaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación”.*

*Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.*

*La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias.*

No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por la ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso.

Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determine la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición”.

De su contenido se desprende, en primer término, cuáles tributos integrarán la masa coparticipable a distribuir entre los gobiernos federal, provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y luego, los principios que regularán el reparto de la misma, las condiciones de sanción y aprobación de la ley convenio reglamentaria del instituto y, por último, la organización y funcionamiento del organismo a crearse como autoridad de aplicación.

Junto a las características generales a reunir por el futuro sistema legal de coparticipación a implementarse en nuestro país, no debemos olvidar lo estipulado complementariamente por la disposición transitoria sexta de la Ley Fundamental que, como ya analizamos, en su primera parte ordenaba aquel y su autoridad de aplicación, estuvieran establecidos antes de la finalizado 1996, circunstancia ésta que evidencia la extraordinaria dilación inconstitucional, de casi dos décadas, en que incurrió el Congreso Nacional al omitir hasta el momento su debida reglamentación.

Este grave incumplimiento del mandato constitucional, ha provocado, en primer lugar, la sucesiva prolongación en el tiempo del régimen transi-

torio<sup>13</sup> de coparticipación impositiva reglado por ley 23.548 y, en segundo término, paradójicamente, la imposibilidad de dotarlo de una imprescindible estabilidad para el resguardo de la seguridad jurídica de todos a quienes alcanza con sus efectos, ante la inquietud que genera su reforma.

Partiendo del análisis de los requisitos constitucionales a cumplir por la futura ley-convenio, encontramos en la doctrina diversas posiciones acerca de las causas que sustentan y proyectan desde hace largo tiempo esta anomalía institucional sin precedentes y de gravísimos efectos en la situación institucional nacional.

Entre ellas, sin lugar a dudas, ocupa un lugar preferencial el referido a la interpretación y alcance que debe otorgarse a la obligación que aquella norma impone de ser aprobada por todas las provincias,<sup>14</sup> inclinándose algunas de ellas por brindar respuestas con perfiles primordialmente formales, mientras que otras, en cambio, ofrecen explicaciones de mayor complejidad, indagando sobre su entorno histórico y político.

### **Posturas doctrinarias acerca de las causas de la extraordinaria mora en la sanción de la nueva ley-convenio de coparticipación**

Como acabamos de señalar, los autores no han coincidido a la hora de precisar los motivos que entienden han provocado el prolongado incumplimiento del mandato constitucional de establecer un nuevo régimen de coparticipación federal impositiva a veinte años del vencimiento del plazo establecido para ello.

A continuación, desarrollaremos las ideas sobresalientes de las distintas posturas surgidas en torno a este añejo problema, con el objeto de

---

<sup>13</sup> Según su art. 15.

<sup>14</sup> Cfr. PÉREZ HUALDE, Alejandro, “*Coparticipación federal de impuestos en la Constitución Nacional*”, Buenos Aires, Depalma, 1999, pg. 70, “Federalismo fiscal”, en *La descentralización del poder en el estado contemporáneo*, Antonio María Hernández, Director, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Córdoba, Advocatus, 2005, pg. 255, Cfr. HERNÁNDEZ, Antonio María, “La coparticipación impositiva federal”, en *La Ley on line*, AR/DOC/359/2010, pg. 4. En contra de esta interpretación se manifiestan Alberto Dalla Vía y Pablo Garat, aunque aceptan la conveniencia de adoptarla como regla con el objeto de lograr “*la unidad y armonización federal en la materia*” (Cfr. DALLA VÍA, Alberto, GARAT, Pablo María, “La situación de las provincias, descentralización fiscal y coparticipación federal”, Instituto Nacional de Administración Pública, en <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/otros/SITUA-N16.pdf>).



contrastarlas y luego criticarlas en una suerte de anticipo de las que serán las conclusiones a las que arribaremos al final de este trabajo.

En este orden de ideas, y para facilitar en alguna medida su caracterización, hemos realizado una clasificación tripartita de las mismas, denominándolas como “teoría de la regresión confederal”, “teoría crítica de la unanimidad aprobatoria” y, por último, “teoría de la concertación federal”, procediendo a explicarlas en este mismo orden.

### *Teoría de la regresión confederal*

Recurriendo a este epígrafe, nos acercamos al núcleo de la posición doctrinaria que considera la exigencia de aprobación de la ley-convenio por todas las provincias, contemplada por el inc. 2º del art. 75 de la CN, significa la conversión del modelo federal de estado en uno de naturaleza confederal y, por ende, un notable retroceso a formatos utilizados en tiempos pretéritos cuyas circunstancias lo demandaron.

Por tal motivo, y configurando una visión sumamente crítica de dicha norma constitucional, sus principales defensores proponen lisa y llanamente se declare su nulidad, por considerar que vulnera abiertamente lo dispuesto por el art. 1 de la Ley Fundamental, en cuanto acoge a los postulados del federalismo para organizar la distribución territorial del poder en nuestro país.

Entre ellos, Jorge Vanossi, resalta la incompatibilidad entre ambas disposiciones constitucionales, que presenta “*por un lado el Estado ‘federal’, y por el otro un injerto propio de las ‘confederaciones’, tal cual es el ‘derecho de nulificación’ que era reconocido en antiguas formas de efímeras uniones de Estados (v. gr., los ‘Artículos de Confederación’ de 1777, en U.S.A., que condujeron a la mutación en un Estado Federal diez años después)*”, advirtiendo enfáticamente, que desde esta situación “*a la aceptación del ‘derecho de secesión’ tan sólo media una corta distancia*”<sup>15</sup>.

Enseguida explícita en otros términos su denuncia, afirmando el inc. 2º del art. 75 de la CN implica una verdadera transformación de la forma

---

<sup>15</sup> Cfr. VANOSI, Jorge Reinaldo, “La coparticipación federal y la mayoría de votos para la aprobación de las leyes. La cláusula ‘virtual’ del inciso 3º del artículo 75 de la Constitución”, en *La Ley on line*, AR/DOC/5456/2010, pg. 4; “Federalismo fiscal argentino. Aspectos constitucionales”, en *La Ley on line*, AR/DOC/4382/2013, pg. 5.

de estado concebida por su art. 1, “*al exigir una condición que es peculiar de las ‘confederaciones’*”<sup>16</sup>.

En sintonía de criterios, y asociando a la solución admitida por este precepto a la idea de un retroceso institucional, María Angélica Gelli, expresará la misma “*desliza el sistema federal adoptado en la Constitución Nacional a las formas de la antigua confederación debilitando, en caso de aplicarse, al gobierno central*”<sup>17</sup>.

Retomando ahora el pensamiento de aquel autor, y con la finalidad de sortear los obstáculos formales que esta norma ofrece para la sanción de la ley-convenio, sugiere la necesidad sea declarada nula<sup>18</sup>, recurriendo para ello a la doctrina judicial asentada en el polémico caso “Fayt”<sup>19</sup>, resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 1999, y justificando lo extremo de esta solución, afirma “*acaso no haya sido ésta la intención de los constituyentes de 1994, pero lo cierto es que el error o la confusión resultan inexcusables*”<sup>20</sup>.

Después de desplegar un boceto de sus conceptos centrales, creemos esta teoría ofrece importantes blancos para la crítica, en primer lugar, debido al hermético alcance histórico e institucional que atribuye a la confederación y al gobierno implementado para regirla, en su cotejo con el federalismo consagrado en la cláusula que inaugura el texto de nuestra Constitución Nacional y, además, por la grave alternativa propuesta para zanjar el debate y que se traduce nada más y nada menos en la nulidad de una de sus disposiciones.

En relación a las valoraciones históricas que realizan los autores acerca del “derecho de nulificación” de los estados confederados, puntualmente, el de las colonias norteamericanas que precedieron al gobierno federal establecido definitivamente con la sanción de la constitución de los Estados Unidos de 1787, para asimilarlo sin matices a la competencia que estarían en condiciones de ejercer las provincias argentinas con motivo del procedimiento establecido constitucionalmente para la aprobación de la ley-convenio, creemos resultan imprecisas y forzadas, por emanar de dos contextos temporales e institucionales con particularidades propias y bien diferenciadas.

Los múltiples y severos problemas políticos, económicos y finan-

---

<sup>16</sup> Cfr. VANOSI, Jorge Reinaldo, “Federalismo...” *op. cit.*, pg. 5.

<sup>17</sup> Cfr. GELLI, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*, 3ª ed., Buenos Aires, La Ley, 2005, pg. 655.

<sup>18</sup> Cfr. VANOSI, Jorge Reinaldo, “Federalismo...” *op. cit.*, pg. 5.

<sup>19</sup> CSJN, Fallos, 322:1616.

<sup>20</sup> Cfr. VANOSI, Jorge Reinaldo, “Federalismo...” *op. cit.*, pg. 5.

cieros que sobrevinieron para aquellas como consecuencia inmediata de la guerra de la independencia librada en contra de la monarquía inglesa, determinaron iniciaran la búsqueda de una salida institucional que se denominaría “*solución federalista, o sea, un Gobierno fuerte*”<sup>21</sup>, dándose inicio al debate que culminaría con la sanción de la constitución.

Como era de esperarse, la transición que se extendió durante una década entre la confederación y la federación, no resultó sencilla, pues los colonos que habían obtenido considerables ventajas, principalmente, comerciales, con la política implementada por aquel régimen, estaban dispuestos a dar una férrea batalla por conservarlas.

Este tenso clima que reinaba al comienzo de las deliberaciones de la convención constituyente de Filadelfia, imponía la construcción de trabajosos consensos entre los grupos políticos identificados como “federalistas” y “antifederalistas”, que aseguraran la continuidad del proyecto político iniciado pocos años atrás y en cuya senda confluían por encima de las diferencias coyunturales, por importantes que fueran.

En este cometido, las diferencias teóricas existentes entre los moldes federal y confederal arquetípicos se erosionan y diluyen para quienes son sus promotores, sin presentarse en compartimentos estancos, y reflejando entonces coincidencias y contradicciones respecto de las características principales que ambos presentan.

Por ejemplo, y trasladándonos quizás al principal ámbito existente para la discusión constitucional de entonces, es decir, a los papeles de Alexander Hamilton, John Jay y James Madison en “El Federalista”, señala Daniel Campione que, “*el término Confederación aparece allí en varios casos para designar también al estado constitucional... es como si las denominaciones sufrieran todavía un tránsito en su significación, en el que arrastran restos de su sentido anterior*”<sup>22</sup>.

Así, Alexander Hamilton tras describir la confederación con palabras de los antifederalistas, que afirman su principal característica “*reside en que su autoridad se limita a los miembros en su condición colectiva, sin que alcance a los individuos que los componen*”, advirtiendo no existen

---

<sup>21</sup> Cfr. JOHNSON, Paul, *Estados Unidos. La historia*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor, 2001, pg. 178.

<sup>22</sup> Cfr. CAMPIONE, Daniel, “Confederación y estado federal. Un enfoque a partir de la terminología en *El Federalista*”, en *Revista Aportes para el Estado y Administración Gubernamental*, en [http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/04/a04\\_09.pdf](http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/04/a04_09.pdf), pg. 4.

precedentes que respalden ciertamente tal idea, y que “*en la práctica, los gobiernos de esta clase han funcionado generalmente en la forma que la distinción de que hablamos supone inherente a su naturaleza; pero en los más altos de ellos ha habido amplias excepciones a esa práctica; con lo que nos prueba, en cuanto pueden hacerlo los ejemplos, que no existe una regla absoluta respecto a ese particular*”, sostendrá “*se puede definir a la ‘república confederada’ como ‘una reunión de sociedades’ o como la asociación de dos o más estados en uno solo*”, mientras que la “*amplitud, modalidades y objetos de la autoridad federal, son puramente discrecionales*”<sup>23</sup>.

También podemos recordar a James Madison, cuando justifica el homenaje que rinde a los “Jefes de la Revolución”, alegando ellos protagonizaron un cambio político sin precedentes, formando “*el proyecto de una gran Confederación que sus sucesores deben perpetuar y mejorar*”<sup>24</sup>, es decir, nuevamente, la línea divisoria entre las formas estatales confederal y federal, se torna difusa, al imprimírsele el sello de continuidad entre ambas.

Puede observarse entonces que, en el difícil pasaje del sistema confederal al federal por parte de las colonias norteamericanas, la polémica desatada alrededor de las características y efectos de los mismos, obedeció a las ambigüedades, superposiciones e interrogantes que ellos generaron entre sus principales protagonistas, situación que les impidió realizar diferenciaciones contundentes y permanentes.

Lo dicho significa el análisis de cualquier institución política —en este caso, el derecho de nulificación de los estados de la confederación norteamericana— debe necesariamente contemplar la realidad en la cual ella se inserta, con la finalidad de comprender ante todo su cabal naturaleza y su proyección para con los demás componentes que la integran, en un determinado momento de la historia.

Entonces, resulta al menos inconveniente, utilizarla para describir un escenario político y temporal absolutamente distinto, como fue el que rodeó el proceso de la reforma constitucional nacional de 1994, dentro del cual se incorporó el art. 75, inc. 2, ya que de hacerlo, las controversias

---

<sup>23</sup> HAMILTON, Alexander, JAY, John, MADISON, James, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pg. 34.

<sup>24</sup> MADISON, James, HAMILTON, Alexander, JAY, John, *op. cit.*, pg. 56.

que se susciten adquirirán seguramente una envergadura aún mayor que las surgidas en su entorno originario, por efecto de tal notorio desacople.

El intento de proyectar sin cortapisas institutos arraigados a una determinada coyuntura política, como el derecho de nulificación de la confederación de las colonias norteamericanas, a otra totalmente diversa, como la situación argentina en una etapa de consolidación constitucional, a través del fortalecimiento, entre otros objetivos, de su federalismo, y desde allí, equiparla a la competencia provincial de aprobación de la ley-convenio de coparticipación impositiva, colisiona con la renovada metodología de la historia constitucional, que considerando a la constitución como un espacio plural de convergencia social que, desprovisto de la rigidez que ofrecen conceptos arraigados a realidades políticas precedentes, actualiza con ductilidad<sup>25</sup> su contenido para adecuarlo a aquella a la que pretende y debe regular.

En la misma línea de razonamiento, expresa Gustavo Zagrebelsky que la legitimidad de una constitución depende entonces de *“la capacidad de ofrecer respuestas adecuadas a nuestro tiempo o, más precisamente, de la capacidad de la ciencia constitucional de buscar y encontrar esas respuestas en la constitución”*<sup>26</sup>.

Además, indagando los propios antecedentes constitucionales argentinos, se comprueba que las provincias jamás conformaron una suerte de confederación, independientemente de haber confiado a las autoridades con sede en Buenos Aires el manejo de las relaciones internacionales, principalmente, por cuestiones comerciales prácticas relacionadas al enclave en ella del principal puerto del país.

En esta materia, resulta oportuno rescatar el pensamiento constitucional de Domingo Faustino Sarmiento, cuando en sus “Comentarios de la Constitución de la Confederación Argentina”, manifiesta desde un comienzo que, *“la República Argentina no fue una Confederación ni podía serlo en realidad”*, agregando que, *“en todos los hechos emanados de la guerra civil... si bien han tenido por bandera, pretexto o motivo, el constituir la República bajo una u otra forma de gobierno, nunca se pretendió hacer de sus Provincias otros tantos Estados, aunque provisoriamente y en la expectación de la con-*

---

<sup>25</sup> ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Madrid, Trotta, 2003, pg. 14.

<sup>26</sup> Cfr. ZAGREBELSKY, Gustavo, *Historia y constitución*, traducción y prólogo de Miguel Carbonell, Madrid, Trotta, pg. 88.

*vocatoria de un Congreso, quedasen sin gobierno general, que se conservó siempre no obstante, en lo tocante a entretener las relaciones exteriores*"<sup>27</sup>.

Luego, como prueba de sus dichos, expresa que, "*ningún documento público emanado del consentimiento real o asumido de las provincias argentinas establece una Confederación, pues el pacto de Santa Fe de 1831, es solo provisorio, y mientras se reúne el Congreso que debe constituir la República bajo la forma federal*", para concluir que, cuando ella aparece en el texto de la Constitución Nacional, debe pensarse "*es sólo una voz legada por la pasada Tiranía, sancionada por el hábito, impuesta por contemplaciones a consideraciones del momento, y adoptada sin aceptar su importancia política*"<sup>28</sup>.

En síntesis, puede observarse que pese al estallido de innumerables batallas durante la guerra civil que caracterizó la vida política argentina previa a la sanción de la Constitución Nacional en 1853, nunca la confederación apareció como una opción de gobierno para las provincias que, sin duda, y en medio del fragor de aquel tiempo de desencuentros fratricidas, habían abrazado definitivamente la causa federal.

Nos preguntamos, ¿puede sostenerse, entonces, seriamente la competencia de aprobación de la ley-convenio de coparticipación impositiva de la que gozan las provincias argentinas en los términos del inc. 2º del art. 75 de la Ley Suprema, se fundamenta en precedentes de un gobierno confederal totalmente ajeno a su historia y práctica constitucional?

Como es fácil advertir, nuestra respuesta resulta negativa, no sólo por las razones esgrimidas hasta el momento, referidas exclusivamente a los antecedentes de la confederación como forma estatal, sino porque también actualmente ésta presenta características que, acercándola al diseño propio de los sistemas federales, impiden realizar un enfoque aislado de la misma, esto es, como si se tratara de una institución de perfiles impermeables.

Por ejemplo, cuando un estado confederado ejerce el derecho de secesión, desvinculándose del pacto político que lo mantenía unido a los demás miembros de la confederación, contra la opinión generalizada el mismo puede ejercerse en cualquier tiempo y sin obstáculo jurídico alguno, encontramos debe ajustarse a estrictas condiciones para ser tenido como lícito que, si bien no logran se identifique plenamente con la prohibición que rige en este asunto para los estados parte de una federación, permite una incuestionable aproximación.

---

<sup>27</sup> Cfr. SARMIENTO, Domingo Faustino, *Obras Completas*, t. VIII, Buenos Aires, Imprenta Mariano Moreno, 1895, pg. 68 y ss.

<sup>28</sup> Cfr. SARMIENTO, Domingo Faustino, *íd.*

Así, el art. 56<sup>29</sup> de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, establece supletoria y minuciosamente los requisitos a cumplimentar por los estados miembros de una organización internacional que pretenda retirarse de la misma, en caso que su tratado constitutivo no contenga disposiciones específicas a seguir con tal finalidad.

A su vez, tanto en el art. 50 del Tratado de la Unión Europea<sup>30</sup> y en el art. 218, inc. 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>31</sup>,

---

<sup>29</sup> Esa norma establece: “Denuncia o retiro en el caso de que el tratado no contenga disposiciones sobre la terminación, la denuncia o el retiro.

1. Un tratado que no contenga disposiciones sobre su terminación ni prevea la denuncia o el retiro del mismo, no podrá ser objeto de denuncia o de retiro a menos:

a) que conste que fue intención de las partes admitir la posibilidad de denuncia o de retiro: o  
b) que el derecho de denuncia o de retiro pueda inferirse de la naturaleza del tratado.

2. Una parte deberá notificar con doce meses, por lo menos, de antelación su intención de denunciar un tratado o de retirarse de él conforme al párrafo 1º, en [https://www.oas.org/dil/esp/Convencion\\_de\\_Viena\\_sobre\\_derecho\\_tratados\\_Colombia.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Convencion_de_Viena_sobre_derecho_tratados_Colombia.pdf).

<sup>30</sup> Dicha disposición del Tratado de la Unión Europea, sostiene que, “1. Todo Estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión.

2. El Estado miembro que decida retirarse notificará su intención al Consejo Europeo. A la luz de las orientaciones del Consejo Europeo, la Unión negociará y celebrará con ese Estado un acuerdo que establecerá la forma de su retirada, teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión. Este acuerdo se negociará con arreglo al apartado 3 del artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El Consejo lo celebrará en nombre de la Unión por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento Europeo.

3. Los Tratados dejarán de aplicarse al Estado de que se trate a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo de retirada o, en su defecto, a los dos años de la notificación a que se refiere el apartado 2, salvo si el Consejo Europeo, de acuerdo con dicho Estado, decide por unanimidad prorrogar dicho plazo.

4. A efectos de los apartados 2 y 3, el miembro del Consejo Europeo y del Consejo que represente al Estado miembro que se retire no participará ni en las deliberaciones ni en las decisiones del Consejo Europeo o del Consejo que le afecten.

La mayoría cualificada se definirá de conformidad con la letra b) del apartado 3 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

5. Si el Estado miembro que se ha retirado de la Unión solicita de nuevo la adhesión, su solicitud se someterá al procedimiento establecido en el artículo 49” encontrándose disponible en [http://eurlex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2012.326.01.0001.01.SPA&toc=OJ:C:2012:326:TOC#C\\_2012326ES.01001301](http://eurlex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2012.326.01.0001.01.SPA&toc=OJ:C:2012:326:TOC#C_2012326ES.01001301).

<sup>31</sup> Ese artículo estipula que: “1. Sin perjuicio de las disposiciones particulares del artículo 207, para la negociación y celebración de acuerdos entre la Unión y terceros países u organizaciones internacionales se aplicará el procedimiento siguiente... 3. La Comisión, o el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad cuando el

hallamos las severas obligaciones impuestas a los estados miembros que pretendan retirarse del bloque regional y el procedimiento dispuesto para ello, respectivamente, en lo que sin lugar a duda, configura el modelo más acabado de confederación en nuestros días.

También puede concebirse un deslizamiento, en sentido opuesto, desde el estado federal hacia la confederación, como ocurría con la posibilidad establecida en el art. 72 de la constitución de la extinguida Unión Soviética<sup>32</sup>, que reconocía el derecho a las repúblicas federadas de separarse libremente de la misma.

Otro caso interesante para traer a colación en este último tema, lo constituye el dictamen del Tribunal Supremo canadiense al ser convocado para resolver si la solicitud de secesión formulada por Québec resultaba constitucional, siendo su resolución sorprendente, porque flexibilizando la ticsura de la regla que en los estados federales veda ese derecho, y criticando sólo la unilateralidad de la decisión asumida por ese estado, admite la posibilidad de su ejercicio si previamente obtiene el respaldo de la mayoría de sus ciudadanos en un referéndum, hecho que impondría el comienzo de las negociaciones con el gobierno federal, para materializar la separación<sup>33</sup>.

En el marco de esta recíproca influencia entre los gobiernos confederal y federal, expresa con acierto Luís Díez-Picazo, en relación a los primeros que, *“la soberanía no implica un derecho omnímodo a desvincularse de los compromisos libremente concluidos”*, y luego, en cuanto a los segundos, que *“hay que desprenderse de visiones sacras de la soberanía al abordar el problema en las constituciones federales, pues la retirada unilateral no es necesariamente incompatible con ellas”*<sup>34</sup>.

---

*acuerdo previsto se refiera exclusiva o principalmente a la política exterior y de seguridad común, presentará recomendaciones al Consejo, que adoptará una decisión por la que se autorice la apertura de negociaciones y se designe, en función de la materia del acuerdo previsto, al negociador o al jefe del equipo de negociación de la Unión”*, en <http://eurlex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=ES>.

<sup>32</sup> Expresa la mencionada cláusula constitucional que, *“Cada República federada conserva el derecho a separarse libremente de la Unión Soviética”*, en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/827/11.pdf>.

<sup>33</sup> Cfr. RUIZ ROBLEDO, LUÍS, CHACÓN PIQUERAS, Carmen, “Comentario del dictamen del Tribunal Supremo canadiense de 20 de agosto de 1998 sobre la secesión de Québec”, en <http://espacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:TeoriayRealidadConstitucional-1999-3-15770/Documento.pdf>, pg. 279 y ss.

<sup>34</sup> Cfr. DIEZ-PICAZO, LUÍS, “La naturaleza de la Unión Europea”, en *InDret*, Barcelona, 2008, pg. 20 y ss., en <http://www.raco.cat/index.php/InDret/article/viewFile/124314/172287>, pg. 22.



Tras estas consideraciones, podríamos concluir que en el caso de asimilarse –como lo hacen los autores cuya postura estamos criticando– la facultad de las provincias de aprobación de la próxima ley-convenio de coparticipación impositiva prevista en el art. 75 inc. 2 de la CN, al derecho de nulificación ejercido por los estados que integran una confederación, dicha equiparación no implica, ni mucho menos, una mutación de la naturaleza federal del estado argentino que, como cualquier otro gobierno federal, acepta múltiples y recíprocas concesiones con aquella, sin renunciar a su identidad.

Si bien constituye un problema central de la teoría constitucional que, como tal, su análisis excede los objetivos trazados para este trabajo, no queríamos dejar de efectuar algún comentario sobre la grave solución que propone esta opinión doctrinaria para sortear los obstáculos procesales entiendo ofrece dicha cláusula constitucional imposibilitando la aprobación de la nueva ley-convenio y que consiste, nada menos, en declarar su nulidad, con sustento en la jurisprudencia recaída en el caso “Fayt”.

En primer lugar, porque la alternativa sugerida, hiere de muerte la moderna teoría del poder constituyente, debido a que jamás un poder constituido, en este caso, el judicial, puede rebelarse en contra de las instituciones establecidas por aquel y que emanan directamente del ejercicio de la soberanía popular.

En segundo término, debe prestarse especial atención a la medida que se sugiere, esto es, la “nulidad” y no la “inconstitucionalidad” del art. 75, inc. 2 de la CN, circunstancia que podría agravar aún más los efectos de su supresión judicial, en razón declarada aquella puede irradiarlos *erga omnes*, mientras que en esta última, se limitan al caso concreto, sin derogar la norma sujeta a contralor<sup>35</sup>.

Finalmente, los antecedentes fácticos de un eventual planteo judicial requiriendo la nulidad de esa cláusula constitucional, resultarían mucho más complejos que los de su precedente, porque en lugar de referirse a los derechos de una persona en particular, involucraría a los intereses de la totalidad de los estados que estructuran el sistema federal de nuestro país, con las perjudiciales derivaciones políticas, económicas y financieras

---

<sup>35</sup> Cfr. HERNÁNDEZ (h), Antonio María, *El caso ‘Fayt’ y sus implicancias constitucionales*, Córdoba, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Advocatus, 2001, pg. 84 y ss.

que acarrearía para la gestión de su gobiernos la judicialización de aquella regla constitucional de aprobación del siguiente régimen de coparticipación pues, entendemos, significaría prolongar aún más todavía, la omisión en la que incurrió el Congreso Nacional en este tema.

### *Teoría crítica de la unanimidad aprobatoria*

A diferencia de la posición que acabamos de reseñar, entendemos que la teoría cuyas líneas directrices ahora comentamos, ofrece un perfil mucho más formalista, en el sentido de centrar su enfoque principalmente en el procedimiento establecido por el art. 75 inc. 2 de la CN para la aprobación de la ley-convenio de coparticipación por parte de las provincias y en las dificultades que de éste proceden al haberse escogido el criterio de la unanimidad para lograr tal cometido.

En otros términos, lo que se pone en tela de juicio no es la atribución de la que gozan los estados provinciales –como sí lo hacía la teoría de la regresión constitucional– sino, solamente, las rigurosas condiciones formales exigidas para su ejercicio, con motivo de haber quedado sujetas al principio de la unanimidad aprobatoria.

El problema de fondo que se pretende resolver, se vincula a la dicotomía existente entre, por un lado, la elevada consideración política otorgada a la temática que rodea al federalismo y, por el otro, la escasa proyección lograda por sus instituciones en el terreno de la realidad a la que debe regular.

En este punto, una de sus principales referentes, Myriam Parmigiani de Barbará, sitúa el eje de la cuestión en las dificultades para cumplir el requisito establecido por aquella disposición constitucional, en cuanto ordena alcanzar “*la regla de la unanimidad*”<sup>36</sup> en la aprobación por parte de las provincias de la normativa dirigida a producir el cambio institucional referido al régimen de coparticipación.

Al respecto, se afirma una vez superado el momento instituyente de consagración formal de dicha condición en el texto constitucional, la misma deviene en un verdadero problema, de intrincada solución, que obstaculiza la implementación de las medidas legislativas que de allí se derivan a los fines de concretar la vigencia de aquel.

---

<sup>36</sup> PARMIGIANI DE BARBARÁ, Myriam Consuelo, “El problema de la decisión en los gobiernos multinivel”, en *La Ley on line*, AR/DOC/4234/2011, pg. 1.

Sin embargo, la autora descarta recurrir a la “*monocausalidad*”<sup>37</sup> en sus argumentaciones, reiterando que frente a un problema de tanta complejidad como el que ofrecen las diversas facetas del federalismo argentino, dicha pauta normativa colabora solo como un obstáculo más en el camino para lograr los resultados deseados.

En otras palabras, las graves y múltiples distorsiones en la historia fiscal de nuestro país, que como vimos anteriormente, han favorecido ampliamente al gobierno federal en contraste con el notorio perjuicio sufrido por las economías provinciales, unidas a las condiciones estipuladas constitucionalmente para contar con un nuevo instrumento legal en materia de coparticipación impositiva, han contribuido a construir una “*estructura laberíntica*”, de la cual resulta cada vez más arduo salir.<sup>38</sup>

En ese contexto de entrelazamiento de las prácticas políticas y las instituciones jurídicas, es que aquella se pregunta si “*realmente es factible y en su caso, de qué modo y/o bajo qué circunstancias la concreción de la normativa constitucional que hace suya la regla del consentimiento unánime (amén de la mayoría legislativa agravada), particularmente existiendo ya una estructura de relaciones determinada en materia de coparticipación*”<sup>39</sup>.

Buscando respuestas en el campo de la filosofía política, recurre entre otros, al pensamiento de Hans Kelsen acerca de la regla de la unanimidad asociada a la teoría de la democracia liberal, entendiendo pueden adaptarse sus conclusiones sobre el mismo al asunto cuyo análisis estamos desarrollando.

El criterio escogido de ese jurista, forma parte del primer capítulo de su libro *Esencia y valor de la democracia*, en el que afirma que, “*la libertad requiere que se reduzcan al mínimo los casos de aplastamiento de las minorías, considerándose como garantías de la libertad individual las mayorías cualificadas, y, a ser posible, la unanimidad de votos. Ahora bien, dada la comprobada diversidad de los intereses, es esto tan difícil en la vida práctica del Estado, que incluso un apóstol de la libertad, como lo era Rousseau, solo exigía la unanimidad para el contrato social constitutivo del Estado. Esta restricción del principio de unanimidad al acto*

---

<sup>37</sup> PARMIGIANI DE BARBARÁ, Myriam Consuelo, *op. cit.* pg. 2.

<sup>38</sup> PARMIGIANI DE BARBARÁ, Myriam Consuelo, “*El problema de la decisión en los gobiernos multinivel*”, en “La Ley on line”, AR/DOC/4234/2011, pg. 4.

<sup>39</sup> PARMIGIANI DE BARBARÁ, Myriam Consuelo, *op. cit.* pg. 5.

*hipotético de la creación del Estado no se explica solamente por razones de oportunidad, como suele suponerse. Del principio de la unanimidad, derivado de la aspiración hacia la libertad, para la celebración del contrato social, resultaría en rigor que también el mantenimiento de éste dependería del asentimiento constante de todos, y, por consiguiente, que todos estarían autorizados para separarse de la comunidad y sustraerse a la vigencia del orden social mediante la negación de éste”<sup>40</sup>.*

Si retornamos, entonces, al caso que nos ocupa, afirma resulta más que evidente lo escabroso que se torna mantener, una vez superado el momento originario de su consagración constitucional, la regla de la unanimidad respecto de las instancias legislativas posteriores a ella, necesarias para la implementación y vigencia del siguiente régimen de coparticipación impositiva, por quedar supeditadas a que ninguna provincia se oponga a su sanción.

Con el objeto de superar lo que denomina “*la trampa de la solución conjunta*” en los procedimientos que, como el analizado, funcionan bajo la regla de la unanimidad, la autora propone como alternativa, adoptar un “*estilo de resolución de problemas*”, para lo cual será necesario que previamente emerja “*una orientación a intereses, valores y normas comunes que sean distintos del auto-interés individual de los participantes*”<sup>41</sup>.

Como corolario de lo analizado hasta aquí, podríamos afirmar que frente a las dificultades que la regla de la unanimidad presenta para la aprobación de la ley- convenio de coparticipación impositiva, la presente postura doctrinaria no sugiere como una alternativa viable su flexibilización hacia una mayoría agravada, como el natural desarrollo “*del orden inicialmente creado por unanimidad*”<sup>42</sup>, y tampoco, una solución extrema como lo es la nulidad del art. 75 inc. 2 de la Ley Fundamental.

En cambio, propone una fórmula de resolución de conflictos, que sustentada en una ardua tarea de concesiones recíprocas entre los protagonistas involucrados en ellos, permitan hallar los estímulos comunes necesarios que los impulsen a dejarlos definitivamente atrás.

---

<sup>40</sup> Cfr. KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, Barcelona, Labor S.A., 1934, pg. 20.

<sup>41</sup> PARMIGIANI DE BARBARÁ, Myriam Consuelo, *op. cit.* pg. 6.

<sup>42</sup> Cfr. KELSEN, Hans, *op. cit.*, pg. 21.

Por último, resulta importante agregar que estas últimas definiciones, se vinculan directamente con uno de los principios rectores e insoslayables en materia de interpretación constitucional, que ordena privilegiar las opciones hermenéuticas que favorezcan la vigencia de la constitución<sup>43</sup>.

### *Teoría de la concertación federal*

Más allá de las diferencias señaladas en relación a las corrientes doctrinarias analizadas hasta el momento, ambas coinciden criticar la norma del art. 75, inc. 2 de la CN, en la convicción establece una condición de difícil cumplimiento para alcanzar la aprobación de la nueva ley-convenio de coparticipación impositiva, proponiendo para superarlo soluciones de distinto alcance como su nulidad o la adopción de una metodología de resolución de conflictos que abra la posibilidad de encontrar una salida de cara a su vigencia.

Frente a ellas, la presente teoría lleva adelante una decidida defensa del contenido de dicha cláusula constitucional, encontrando su fundamento en razones de naturaleza histórica, política y económica, que determinaron el constituyente nacional de 1994 la consagrara como uno de los pilares en la compleja tarea de robustecer el sistema federal de nuestro país.

Entre ellas, podemos citar el prolongado conflicto que desde tiempos de la organización nacional, enfrenta al gobierno nacional y provinciales en la defensa de sus intereses particulares, el arraigo y desarrollo sobredimensionado del presidencialismo como factor de tensión y presión sobre las debilitadas autonomías locales y la grosera inequidad en el reparto de los recursos económicos obtenidos entre los distintos niveles de gobierno de nuestro sistema federal.

Como vimos al inicio de este trabajo, estas graves situaciones –que lamentablemente se proyectan hasta el presente, inclusive, con mayor entidad– condujeron a plasmar en la CN, tras su reforma en 1994, una serie de principios y reglas destinadas a impulsar uno de sus principales objetivos, como fue el fortalecimiento del federalismo.

Por entonces, y en palabras de quien fuera miembro informante del despacho de mayoría de la Comisión del Régimen Federal, sus

---

<sup>43</sup> Cfr. VIGO, Rodolfo Luis, *Interpretación constitucional*, 2ª ed., Buenos Aires, Lexis Nexis, 2004, pg. 107.

Economías y Autonomía Municipal, convencional nacional Claudio Marín, con la inserción constitucional del régimen de coparticipación impositiva se buscaba, *“estructurar un espacio institucional de concertación federal desde donde se diseñe, en un marco de participación igualitaria, la matriz tributaria y la pauta distributiva de los fondos que se recauden”*<sup>44</sup>.

Es por ello que Antonio Hernández señala que dicha incorporación permite afianzar el federalismo, pues exige para su sanción la concertación, en primer lugar, del gobierno nacional y los gobiernos locales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en segundo término, de las fuerzas políticas con representación en el Congreso Nacional, que deberán aprobarla con un quórum agravado, esto es, mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada una de sus cámaras y, finalmente, de todas las legislaturas provinciales<sup>45</sup>.

A esta enumeración, podríamos incorporar dos situaciones más que refuerzan la política de construcción de un federalismo basado en consensos, como son, la prohibición de realizar modificaciones unilaterales a la ley-convenio<sup>46</sup> y, además, la imposibilidad de reglamentarla<sup>47</sup>.

Es en este complejo contexto, donde se inscribe la inclusión del art. 75, inc. 2 de la Ley Fundamental, estableciendo los requisitos a observar por la ley convenio de coparticipación, con la intención de revertir la notoria

---

<sup>44</sup> *Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*, Paraná-Santa Fe, 1994, Secretaría Parlamentaria, Dirección Publicaciones, t. III, 24º Reunión, 3ª Sesión Ordinaria, 4 de agosto, pg. 3174.

<sup>45</sup> Cfr. HERNÁNDEZ, Antonio María, *op. cit.*, pg. 4.

<sup>46</sup> Al respecto, tiene dicho recientemente la Corte Suprema de Justicia de la Nación que, *“La esencia misma del derecho intrafederal impone concluir que las leyes-convenio y los pactos que lo componen no se encuentran en una esfera de disponibilidad individual de las partes, y solo pueden ser modificados por otro acuerdo posterior de la misma naturaleza, debidamente ratificado por leyes emanadas de las jurisdicciones intervinientes”* (in re, CSJ 538/2009 (45-S)/CS1, *“Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”*, considerando 7).

<sup>47</sup> En este tema, ha sostenido el Tribunal Címero que, *“No es admisible que un sistema jurídico interestatal que se expresa mediante la suscripción de pactos federales (o la sanción de leyes-convenio), y tantas leyes aprobatorias o de adhesión como Estados parte, sea reglamentada por la Nación, que no es sino uno de esos Estados”* (in re, CSJ 538/2009 (45-S)/CS1 *“Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”*, considerando 8).

hegemonía del poder central incrementada por los efectos de las causas expuestas anteriormente y entre los cuales, la obligación sea aprobado por parte de todas las provincias adquiere un papel gravitante.

Resulta imperioso, entonces restablecer el poder de fuego de los gobiernos provinciales, al momento de emprender la negociación con su par nacional del contenido de la ley-convenio de coparticipación impositiva, precisamente, para que no se convierta como en muchas otras ocasiones, en una mera adhesión de aquellos a la voluntad de este último, frustrando sus trascendentes objetivos para el desarrollo institucional del país<sup>48</sup>.

El constituyente nacional, entonces, nunca tuvo en miras obstaculizar los acuerdos entre los protagonistas del sistema federal de nuestro país sino, por el contrario, asegurar que los mismos se sustenten en políticas públicas de concertación que, de resultar eficaces, terminarían por desplazar los criterios de imposición arbitraria a los que recurrió desde siempre el gobierno federal para asegurar su arbitraria supremacía en la mesa de discusiones y en la práctica institucional.

En definitiva, las causas del prolongado incumplimiento en sancionar la ley-convenio de coparticipación, no deben rastrearse en los requisitos establecidos constitucionalmente para lograrla, sino en el escaso desarrollo de la cultura política argentina, tan ajena en la elaboración de acuerdos respecto de temas centrales de la agenda institucional del país y en la desmesurada ambición manifestada por el gobierno federal de continuar prolongando su situación de privilegio en relación a los demás entes estatales con los que participa en la distribución de los recursos económicos del mismo.

## Conclusiones

A lo largo de estas breves reflexiones, hemos podido comprobar la complejidad que ofrece, ante todo, la problemática federal en cualquiera de sus variables y, luego, la adopción del nuevo régimen de coparticipación federal impositiva, enraizado en una extraordinaria e inconstitucional mora que se prolonga ya por dos décadas, de la que es responsable la dirigencia política argentina en su conjunto.

Esto significa, en otras palabras, que el vacío legislativo surgido como consecuencia de no haber podido sancionarse la ley-convenio obedece

---

<sup>48</sup> Cfr. HERNÁNDEZ, Antonio María, *op. cit.*, pg. 4.

a razones que desbordan el análisis meramente formal del asunto, para conjugarse con factores históricos, políticos, económicos y culturales que la circundan y la condicionan.

En un intento de explicar y salir de este atolladero institucional, se han ensayado distintas teorías dirigidas a explicar las causas que lo provocaron y que más allá de sustentarse en argumentos disímiles, coinciden en proponer soluciones de difícil cumplimiento en lo inmediato.

Sin embargo, y en palabras de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, *“estas circunstancias no pueden resultar un justificativo para un inmovilismo que ya supera ampliamente los tres lustros y que conspira claramente contra el objetivo de fortalecer el federalismo fiscal perseguido por los constituyente”*, agregando que resulta urgente que las partes emprendan *“el diálogo institucional que desemboque en el nuevo Pacto Federal Fiscal, que sentará las bases de la futura ley-convenio”* y, exhortando, finalmente, el clima de respeto y consenso imperante en la última convención constituyente, *“se sostenga para dar lugar a un sistema superador que contemple las exigencias de equidad y solidaridad que allí se postularon”*<sup>49</sup>.

En esta senda, y como consecuencia de la reciente jurisprudencia del Alto Tribunal<sup>50</sup>, parece situarse el nuevo “Programa Acuerdo para el Nuevo Federalismo”, creado por el Decreto 406 del Poder Ejecutivo Nacional del 24 de febrero próximo pasado, con el objetivo de compensar los defasajes originados con motivo de su antecedente “Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales”, del 12 de agosto de 1992, ratificado por la ley 24.130.

Nuevamente, entonces, emerge con fuerza meridiana la imperiosa necesidad, por múltiples problemas que emerjan, de retomar la senda del

---

<sup>49</sup> CSJ 538/2009 (45-S)/CS1, *“Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”*, considerando 39.

<sup>50</sup> CSJ 538/2009 (45-S)/CS1, *“Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”*, CSJ 191/2009 (45-S)/CS1, *“San Luis, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad y cobro de pesos”*, y CSJ 783/2013 (49-C)/CS1, *“Córdoba, Provincia de c/ Estado Nacional y otro s/ medida cautelar”*, todos, del 24 de noviembre de 2015, disponibles en <http://www.cij.gov.ar/nota-19095-La-Corte-proh-be-al-Estado-Nacional-reducir-los-fondos-coparticipables-de-las-provincias-y-pide-el-dictado-de-un-nuevo-r-gimen-de-coparticipaci-n-federal--tal-como-lo-ordena-la-Constituci-n.html>.



federalismo de concertación como única posibilidad de cumplir el programa federal de la Constitución Nacional, que encuentra en su art. 75 inc. 2, uno de sus más importantes reaseguros para lograrlo<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> HERNÁNDEZ, Antonio María, “Veinte propuestas para fortalecer el federalismo argentino”, en *La Ley on line*, AR/DOC/1893/2014, pg. 14.



# TRANSFUGUISMO LEGISLATIVO Y CLÁUSULA DE GOVERNABILIDAD EN LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

POR PAULINA R. CHIACCHIERA CASTRO\*

**Resumen:** En este trabajo nos proponemos analizar cuáles son las medidas específicas que se han establecido o aplicado a nivel municipal en la provincia de Córdoba (Argentina) con el objeto de evitar o de sancionar al transfuguismo legislativo.

**Palabras claves:** Transfuguismo – Poder Legislativo - Partidos políticos

**Summary:** In this paper we analyze what specific measures have been established or implemented at municipal level in the province of Cordoba (Argentina) in order to prevent or punish the legislative party switching.

**Key words:** Party switching - Legislative Power – Political parties

## I. Introducción

La Constitución de la Provincia de Córdoba en sus arts. 183<sup>1</sup> y 184<sup>2</sup> exige a las ciudades con Carta Orgánica Municipal y a las sin Carta Orgánica

---

\* Abogada. Doctora en Derecho y Ciencias Sociales (Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNC). Magíster en Partidos Políticos (Centro de Estudios Avanzados, UNC). Magíster en Derechos Humanos en el Mundo Contemporáneo (Universidad Internacional de Andalucía, Huelva, España). Docente de Derecho Constitucional (Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNC). Miembro y Secretaria del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

<sup>1</sup> El art. 183 de la Constitución de la Provincia de Córdoba dispone: “*Requisitos. Las Cartas Orgánicas deben asegurar:*

1. *El sistema representativo y republicano, con elección directa de sus autoridades, y el voto universal, igual, secreto, obligatorio y de extranjeros.*
2. *La elección a simple pluralidad de sufragios para el órgano ejecutivo si lo hubiera, y un sistema de representación proporcional para el Cuerpo Deliberante, que asegure al partido que obtenga el mayor número de votos la mitad más uno de sus representantes...”.*

<sup>2</sup> El art. 184 de la Constitución provincial establece: “*Ley Orgánica Municipal. La Legislatura sanciona la Ley Orgánica Municipal para los Municipios que no tengan Carta Orgánica. Éstos pueden establecer diferentes tipos de gobierno, siempre que aseguren lo pres-*

nica o Municipios regidos por la Ley Orgánica Municipal (Ley 8102), la implementación de un sistema proporcional en la elección del Cuerpo Deliberante, que asegure al partido político que obtenga el mayor número de votos la mitad más uno de sus representantes.

Tal como señala el Prof. Dr. Antonio María Hernández<sup>3</sup>, de esta manera “... se fija un sistema electoral compuesto para la elección de los miembros del cuerpo deliberante, pues sobre la base de la proporcionalidad se introduce el concepto de eficacia, asegurándose siempre al partido que gane, la posibilidad del control de dicho órgano, para poder cumplir su programa de gobierno”. Naturalmente, nos explica dicho autor, “... este concepto de eficacia se aplica para el caso de que un partido no alcance la mitad más una de las bancas por el sistema proporcional, puesto que si obtiene un número mayor de las mismas, no existe inconveniente alguno, porque la base es la proporcionalidad. Esto en consecuencia se liga al principio de la unión de la democracia y la eficacia y además se fundamenta en los precedentes históricos

---

*cripto en los incs. 1, 2, 4 y 6 del artículo anterior. La ley garantiza la existencia de un Tribunal de Cuentas o de un organismo similar, elegido de la forma que prescribe el inc. 3 del art. anterior”.* Asimismo, en cumplimiento de este precepto, la Ley Orgánica Municipal N° 8102 reza en su art. 137: “*Distribución de las Representaciones. Sistema Electoral. La distribución de las bancas en los Concejos Deliberantes y en las Comisiones Municipales se efectuará de la siguiente manera: 1) Participarán las listas que logren un mínimo del dos por ciento de los votos emitidos; 2) Con las listas que hayan alcanzado el mínimo establecido en el inciso anterior se seguirá el siguiente procedimiento: a) El total de los votos obtenidos por cada lista se dividirá por uno, por dos, por tres y así sucesivamente hasta llegar al número total de cargos a cubrir; b) Los cocientes resultantes, con independencia de la lista que provengan, serán ordenados de mayor a menor en número igual a los cargos a cubrir; c) Si hubiere dos o más cocientes iguales se los ordenará en relación directa con el total de votos obtenidos por las respectivas listas, y si éstas hubieran logrado igual número de votos, el ordenamiento resultará de un sorteo que a tal fin deberá practicar la Junta Electoral Municipal; d) A cada lista le corresponderán tantos cargos como veces sus cocientes figuren en el ordenamiento indicado en el apartado b) de este inciso. 3) Si de la aplicación del sistema descrito en el inciso 2), surge que el partido que ha obtenido mayoría de votos no llegara a ocupar más de la mitad de las bancas, se observará el siguiente procedimiento: a) Corresponderá al partido que obtenga mayor cantidad de votos la mitad más una de las bancas. En caso de que el número de bancas sea impar, se le asignará la cifra entera inmediatamente superior a la mitad aritmética; b) Las bancas restantes se distribuirán entre los partidos minoritarios que hayan alcanzado el mínimo previsto en el inciso 1), conforme el procedimiento descrito en el inciso 2). 4) Si ninguno de los partidos minoritarios hubiere alcanzado el porcentaje mínimo previsto en el inciso 1) de este artículo, le corresponderá una banca al partido que siguiera en cantidad de votos al que haya obtenido la mayoría, siempre que hubiese logrado, como mínimo, el uno por ciento del total de los votos emitidos”.*

<sup>3</sup> HERNÁNDEZ, Antonio M., “El régimen municipal cordobés”, pg. 7. Disponible en: <http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/artelregimemunicipalcordobes>.

*electorales de la Provincia, donde por aplicación del sistema proporcional en no pocos casos se verificaron en Concejos Deliberantes de seis miembros, dos representaciones partidarias de tres bancas, o tres representaciones partidarias de dos bancas, lo que obligó a conceder doble voto al Presidente del Concejo Deliberante o a la celebración de acuerdos políticos para la elección de dicho funcionario... ”.*

Sin embargo, este diseño constitucional que busca asegurar la eficacia y reforzar la gobernabilidad a nivel municipal, puede verse afectado por las migraciones partidarias de los concejales a lo largo de su mandato. Entre estas migraciones, encontramos al fenómeno conocido con el nombre de *transfuguismo legislativo*, que puede llevar a que, por ejemplo, el partido político mayoritario pierda su calidad de tal y que ningún otro la obtenga, o bien a que un partido que no obtuvo la mayoría de los escaños adquiera la condición de mayoritario en un sentido opuesto al resultado de las urnas, situaciones claramente contrarias a los preceptos constitucionales mencionados<sup>4</sup>.

Es por ello que a continuación nos proponemos analizar cuáles son las medidas específicas que se han establecido o aplicado a nivel municipal con el objeto de *evitar* o de *sancionar* al transfuguismo legislativo en dicho orden<sup>5</sup>, previo a lo cual haremos una breve referencia a tal conducta a los fines de diferenciarla de otro tipo de migraciones políticas que pueden producirse en los Concejos Deliberantes.

## **El transfuguismo legislativo: nociones generales<sup>6</sup>**

En un sentido estricto, se entiende por transfuguismo legislativo a *la conducta de un legislador que abandona voluntariamente al partido*

---

<sup>4</sup> Si bien entendemos que el transfuguismo trasgrede múltiples preceptos constitucionales, queremos destacar en esta oportunidad solamente cómo puede afectar ésta conducta a la cláusula de gobernabilidad, por ser un efecto particular que puede producir en el ámbito local, de singular gravedad y que justifica la adopción de algún tipo de medida para evitarlo.

<sup>5</sup> En este trabajo mencionaremos únicamente las medidas efectivamente adoptadas frente al transfuguismo legislativo en el orden local cordobés y dejaremos para otra investigación el estudio de otras que podrían eventualmente aplicarse o implementarse en el futuro.

<sup>6</sup> Hemos desarrollado en profundidad estos conceptos en: “El transfuguismo legislativo y su constitucionalidad o inconstitucionalidad. Análisis normativo, fáctico y axiológico”, tesis doctoral presentada en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba y aprobada en el mes de mayo de 2015. Ver también de nuestra autoría: “Control ciudadano de la ubicación política de los concejales a través de los sitios web oficiales municipales”, en: *Actualidad Jurídica. Derecho Público*, N° 21, Córdoba, enero 2016, pgs. 1790/1795.

*político a través del cual obtuvo su banca y se une a otro partido o se constituye como independiente o como representante de un nuevo partido durante su mandato. También, a la del legislador que accede a su banca como independiente –cuando la normativa lo permite– y abandona dicha condición para unirse a un partido político.*

El movimiento del representante tráfuga puede darse en tres sentidos: **i)** De la oposición al gobierno; **ii)** Del gobierno a la oposición y **iii)** De la oposición a la oposición<sup>7</sup>, lo que –por regla– afectará la relación entre las fuerzas políticas presentes en el Órgano Legislativo en el que se produce.

El *sujeto activo* es un legislador, de cualquier orden de gobierno, desde que resulta electo hasta la finalización de su mandato. No es necesario que sea afiliado al partido político que lo postuló, sino que basta haber integrado la lista de este último como independiente<sup>8</sup>.

El *sujeto pasivo* es el partido político que apoyó su candidatura y el electorado que lo votó, de allí que se postule su carácter bidimensional<sup>9</sup>.

En la conducta del tráfuga podemos distinguir un *elemento objetivo*, un *elemento subjetivo* y un *elemento temporal*.

El elemento objetivo está dado por el *abandono* por parte de un legislador del partido político a través del cual llegó al Congreso o Parlamento, sin renunciar a su banca<sup>10</sup>. Este abandono del partido suele traducirse en

<sup>7</sup> Cfr. VARGAS, Jean-Paul y PETRI, Dennis P., *Transfuguismo. Desafíos político-institucionales para la gobernabilidad parlamentaria en Centroamérica*, San José, Costa Rica, Fundación DEMUCA, 2010, pg. 12. Disponible en: <http://plataformac.org/download/parliamentaryreform/Vargas%20&%20Petri%20-%20Transfuguismo.pdf>.

<sup>8</sup> Ver la cuestión referida al candidato no afiliado o independiente y el transfuguismo en: VANACLOCHA BELLVER, Francisco J., “Los fenómenos del transfuguismo en la nueva política local”, en: *El Desarrollo del Gobierno Local (una aproximación doctrinal)*, Serie Administración General, Colección Informes y Documentos, Ministerio de Administraciones Públicas, España, 1999, pg. 224 y TOMAS MALLÉN, Beatriz, *Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, pgs. 37 y ss. Coincidimos con esta autora en que, en realidad, los candidatos independientes están ligados al partido por cuanto asumen ciertos compromisos desde que aceptan figurar en su lista, aunque el vínculo sea menos estrecho, lo que pone en duda su referida independencia ideológica (ob. cit., pgs. 40/41). El figurar en la lista partidaria supone la adhesión a las propuestas de dicho partido y el compromiso de concretarlas con sus compañeros de candidatura, aunque no se esté afiliado.

<sup>9</sup> Cfr. LANDA ARROYO, César, “Notas sobre el transfuguismo parlamentario peruano”, en: *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, Nº 13, Valencia, 2002, pg. 219.

<sup>10</sup> Cabe advertir en este punto que la renuncia del legislador a su escaño no está

la separación del tráfuga de su bloque de origen para unirse al de otro partido, o bien, para formar uno distinto como representante de un nuevo partido o como independiente<sup>11</sup>.

Excluimos del concepto de tráfuga parlamentario al representante que vota aislada o reiteradamente en contra de la postura asumida por el bloque al que pertenece, ya que no se trata éste de un caso de abandono del partido<sup>12</sup>. Tal como explica Vanaclocha Bellver<sup>13</sup>, el transfuguismo ha de entenderse como un desplazamiento de la posición partidista no momentáneo. Se trata de casos de deslealtad partidaria y no de indisciplina partidaria<sup>14</sup>.

Igualmente, tampoco hay abandono y, por ende, consideramos que no se configura un caso de transfuguismo legislativo en sentido estricto: **i)** Cuando un partido político desaparece por alguna razón luego de la elección<sup>15</sup>; **ii)** Cuando los distintos partidos que conformaron una alianza

---

permitida en todos los países. Así por ejemplo, Van der Hulst, señala que en Noruega un parlamentario no tiene derecho a dimitir y que, en el Reino Unido, esto es “técnicamente imposible” en la Cámara de los Comunes. No obstante ello, señala que, en este último caso, un uso raro y curioso permite soslayar esa prohibición: el parlamentario que decide deshacerse de su mandato pedirá y, normalmente obtendrá, un empleo clasificado de modo ficticio como lucrativo y que forma parte de la función pública, pero que, en realidad no tienen remuneración ni atribuciones y que son incompatibles con la función parlamentaria (cfr. VAN DER HULST, Marc, *El Mandato Parlamentario*, Ginebra, Unión Interparlamentaria, 2000, pg. 17).

<sup>11</sup> Ello no sucede, por ejemplo, cuando quien incurre en transfuguismo es el Presidente de la Cámara, en tanto que como tal no pertenece a ningún bloque político o grupo parlamentario.

<sup>12</sup> En una postura contraria encontramos, entre otros, a Seijas Villadangos, quien denomina tráfugas impropios o de facto a quienes materializan sus discrepancias a través de la disciplina de grupo en una votación (cfr. SEIJAS VILLADANGOS, Esther, “Representación democrática, partidos políticos y tráfugas”, en: *Revista Teoría y Realidad constitucional*, Nº 6, Madrid, España, UNED, 2000, pg. 166. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/trcons/cont/6/est/est8.pdf>).

<sup>13</sup> Cfr. VANACLOCHA BELLVER, Francisco J., “Entre lo sublime y lo maldito: luces y sombras del transfuguismo político”, en: Santolaya Machetti, Pablo y CORONA FERRERO, Jesús María (Dir.), *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*, España, Thomson Reuters, Civitas, 2009, pg. 114.

<sup>14</sup> Ver distinción entre indisciplina y deslealtad partidarias en: MEJÍA ACOSTA, Andrés, “Indisciplina y deslealtad en el Congreso Ecuatoriano”, en: *Revista Íconos*, Nº 6, Ecuador, Flacso, enero 1999. Disponible en: [http://www.flacso.org.ec/docs/i6\\_mejia.pdf](http://www.flacso.org.ec/docs/i6_mejia.pdf).

<sup>15</sup> Tal es el caso de lo ocurrido con el Partido Acción Nacionalista Vasca (Eusko Abertzale Ekintza) que fue declarado ilegal y disuelto por la Sala Especial del Tribunal Supremo Español por sentencia de fecha 22 de septiembre de 2008, en la que también se

o frente electoral forman grupos separados en el Congreso o Parlamento, a pesar de mantenerse como tal o como consecuencia de la ruptura del pacto que los unió para ir a las urnas; ni **iii**) Cuando legisladores de un mismo partido, sin separarse de él, forman grupos separados<sup>16</sup>. Cabe aclarar que estas dos últimas opciones suponen la existencia de una legislación que permita tales conductas, como veremos al momento de estudiar los bloques o grupos parlamentarios más adelante en este mismo capítulo.

Por otro lado, el elemento subjetivo está dado por la *voluntad* del legislador de abandonar el partido político gracias al cual, ya sea en su condición de afiliado o sin serlo<sup>17</sup>, alcanzó su escaño. De allí que no consideremos como tales a los representantes que habiendo sido expulsados de su partido político no renuncian a su cargo, dado que, en estos casos, la separación es consecuencia de la decisión del partido político y no del legislador.

Finalmente, el abandono del partido puede producirse *desde que el legislador ha sido electo hasta el cese de su mandato* (elemento temporal). Por ello, no incluimos dentro del concepto de transfuguismo parlamentario al cambio de partido político de una elección a otra (transfuguismo electoral<sup>18</sup> o

---

ordenó la cancelación de su inscripción en el Registro de Partidos Políticos, el cese de sus actividades y la apertura de un proceso de liquidación patrimonial, por haberse acreditado que mantenía relaciones de colaboración de distinta naturaleza con la organización terrorista ETA y el partido ilegalizado Batasuna. Con posterioridad, el Partido Acción Nacionalista Vasca interpuso acción de amparo ante el Tribunal Constitucional que fue desestimado por Sentencia N° 31/2009 del 29 de enero de 2009.

<sup>16</sup> Cuando los legisladores de un mismo partido político forman distintos grupos o bloques sin abandonarlo, nos encontramos con un ejemplo de indisciplina partidaria y no de deslealtad partidaria. El disenso se da internamente, sin producirse una ruptura entre los lazos partido/representante. Un ejemplo de este tipo de conductas lo encontramos en el Congreso argentino cuando en el año 2002 los senadores Rodolfo Terragno, Juan Carlos Passo, Gerardo Morales y Mónica Arancio, descontentos con la posición de su bancada frente a la ley de subversión económica, formaron los bloques “Radicalismo Independiente”, los dos primeros, y “Frente Cívico Jujeño”, los dos segundos, lo que no implicó su salida del centenario partido (Cfr. GUTIÉRREZ, Alfredo, “La interna radical también sacude a sus bloques en el Congreso”, en: *Clarín.com*, 17 de junio de 2002, Buenos Aires. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2002/06/17/p-01301.htm>).

<sup>17</sup> Por ejemplo, en Argentina tanto la Unión Cívica Radical (UCR) como el Partido Justicialista (PJ) admiten en sus Cartas Orgánicas (arts. 45 y 46 respectivamente) que puedan ser candidatos personas no afiliadas.

<sup>18</sup> Ver interesante trabajo sobre transfuguismo electoral en México en: RÍOS VEGA, Luis Efrén, “El transfuguismo electoral. Un debate Constitucional en México”, en: *Cues-*



transfugismo *ex ante*<sup>19</sup>), y entendemos que cualquier restricción que se aplique en estos casos vulneraría la libertad de asociación y de pensamiento político, que solo puede ser juzgada por el pueblo a la hora de concurrir a las urnas.

En cuanto a los efectos jurídico-políticos que produce el transfugismo legislativo, podemos distinguir tres tipos: *generales*, *particulares* y *coyunturales*.

El *efecto general*, es decir, aquel que como regla genera el transfugismo, cualquiera que sea el marco jurídico-político en el que se produzca, es la alteración del resultado electoral. Cuando un legislador abandona su partido y se une a otro ya existente, constituye uno nuevo o se declara independiente afecta la distribución de fuerzas políticas resultantes de las elecciones. De allí que se ha señalado que el transfugismo perturba la relación mayoría/minoría, Gobierno/oposición, términos en los que se articula el control y la separación de poderes<sup>20</sup>.

En cuanto a los *efectos particulares* son aquellos que varían de un contexto institucional a otro. En el ámbito municipal cordobés, un efecto particular que puede producir el transfugismo legislativo es la modificación del diseño constitucional del Concejo Deliberante cuando dicho comportamiento supone una alteración del sistema de mayorías implementado por el convencional constituyente provincial.

Para concluir, los *efectos coyunturales* son aquellos originados como consecuencia de una combinación de factores y circunstancias en un momento determinado.

---

*tiones Constitucionales*, N° 21, México, julio/diciembre 2009, pgs. 251/294. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/21/ard/ard9.htm>.

<sup>19</sup> Cfr. Vanaclocha Bellver distingue el transfugismo *ex ante*, que se da cuando alguien ha agotado su mandato como representante por un determinado partido y opta por presentarse en las siguientes elecciones por otro distinto, del transfugismo *ex post* que tiene lugar con posterioridad a las elecciones que han producido la representación. Para este autor, la renovación del mandato en el primer caso, de producirse, queda perfectamente legitimada por el arbitraje y ratificación del electorado, mientras que, por el contrario, el segundo caso suscita polémica en cuanto a su legitimidad (cfr. VANACLOCHA BELLVER, Francisco José, *Entre lo sublime y lo maldito: luces y sombras del transfugismo político*, ob. cit., pg. 114).

<sup>20</sup> Cfr. VERA SANTOS, José Manuel, “La crisis del mandato representativo en el sistema electoral de listas: el transfugismo político”, en: *Studia carande: Revista de Ciencias Sociales y Jurídicas*, N° 1, España, 1997, pg. 146. Disponible en: <http://eciencia.urjc.es/bitstream/handle/10115/9291/tesis%20de%20mandato%20representativo.pdf;jsessionid=A535DFCA428D165C6A3A9413097DE541?sequence=1>.

## Medidas implementadas frente al transfuguismo a nivel municipal

Una vez delimitado el fenómeno de estudio veremos a continuación qué medidas han adoptado algunos Municipios cordobeses frente a casos de transfuguismo legislativo no retribuido<sup>21</sup>.

### *Restricciones legislativas*

Una de las medidas a las que se ha recurrido para evitar este tipo de conductas en el orden local es una restricción legislativa consistente en la prohibición expresa de que un concejal se separe de su bloque político de origen.

En tal sentido, es posible encontrar a nivel municipal –al menos– tres posturas distintas frente al concejal que se separa del partido político que lo postuló, ya sea en las Cartas Orgánicas o en los reglamentos internos de los Concejos Deliberantes.

En un primer grupo encontramos a los Municipios que en el reglamento interno de sus Concejos Deliberantes permiten expresamente que un concejal se separe de su bloque de origen y que constituya un nuevo bloque, ya sea unipersonal o pluripersonal, con los mismos derechos y obligaciones que el resto de los bloques existentes, como es el caso de Villa María<sup>22</sup> y de Achiras<sup>23</sup>. En estos casos el nuevo bloque debe mantener

---

<sup>21</sup> El transfuguismo legislativo retribuido se produce cuando el abandono del partido es a cambio de dinero o de favores (cualquier otra dádiva). En el mundo se debate la necesidad de regular la figura del transfuguismo retribuido como una figura autónoma. En nuestro país, encuadraría dentro de la figura del cohecho pasivo del art. 256 del CP, sancionado con pena de uno (1) a seis (6) años de reclusión o prisión e inhabilitación especial perpetua.

<sup>22</sup> Conforme establece el art. 78 del Reglamento Interno del Concejo Deliberante de la ciudad de Villa María: “*Los distintos Bloques estarán formados por el o los concejales de un mismo partido político, alianzas, confederaciones, o sumatorias de votos reconocidas por la Junta Electoral Municipal, que tengan representación en el Concejo Deliberante. En caso de división o escisión de los mismos, deberán él o los Concejales escindidos o divididos comunicar por escrito a la Presidencia del Concejo Deliberante tal decisión asumiendo el mismo los derechos y obligaciones previstos en el presente reglamento, y la Presidencia proveerá al o los escindidos o divididos de espacio físico y mobiliario en la medida del espacio físico existente. El o los Concejales que se dividan o escindan deberán mantener el nombre del partido político, alianza, confederación o sumatoria que representan con el aditamento “Bloque Escindido” o “Bloque Dividido” pudiendo a continuación agregar una autodenominación, respetando las restricciones de la ley de partidos políticos*”.

<sup>23</sup> El reglamento interno del Concejo Deliberante de la ciudad de Achiras establece en su art. 60: “*De los Bloques. Los distintos Bloques estarán formados por el o*

el nombre de su bloque de origen con el aditamento “Bloque escindido o dividido”, a lo que puede agregar alguna autodenominación.

En el caso de Villa María, se establece que el concejal debe comunicar por escrito dicha situación a la Presidencia del Concejo Deliberante, la que le proveerá de espacio físico y mobiliario, en la medida del espacio físico existente, y a su solicitud puede permitir el nombramiento de un colaborador de bloque, si las posibilidades presupuestarias lo permiten<sup>24</sup>.

En un segundo grupo están aquellas ciudades que en sus Cartas Orgánicas Municipales o en los reglamentos internos de sus Concejos Deliberantes nada dicen acerca de la posibilidad de que un concejal migre de partido político, silencio que se ha entendido –en general– como permisión<sup>25</sup>, más allá de que consideramos que una interpretación siste-

---

*los Concejales de un mismo partido político, alianzas, confederaciones, o sumatorias de votos reconocidas por la Junta Electoral Municipal, que tengan representación en el Concejo Deliberante. En caso de división o escisión de los mismos, deberán el o los Concejales escindidos o divididos comunicar por escrito a la Presidencia del Concejo Deliberante tal decisión asumiendo el mismo los derechos y obligaciones previstos en el presente reglamento. El o los Concejales que se dividan o escindan deberán mantener el nombre del partido político, alianza, confederación o sumatoria que representan con el aditamento “Bloque Escindido” o “Bloque Dividido”.*

<sup>24</sup> El art. 81 del reglamento interno del Concejo Deliberante de la ciudad de Villa María dispone que: “*Los distintos bloques que integren el Concejo Deliberante conforme el art. 78º, con la salvedad que para los divididos y escindidos, se formula más adelante, contarán con un secretario de bloque. El bloque de la mayoría además contará con un asesor y asistente de bloque. La primera minoría, siempre y cuando esté integrada por más de dos concejales, contará además con un asesor de bloque. Los referidos cargos serán nombrados por el Concejo Deliberante a propuesta del Bloque respectivo. Asimismo los bloques podrán, a su exclusivo cargo y costo, contratar el asesor que crea conveniente para temas y asuntos puntuales, a los efectos de aconsejar a los concejales en la presentación y tratamiento de los temas dentro del bloque o en las distintas comisiones. Los bloques escindidos o divididos, podrán solicitar al presidente del Cuerpo, la designación de un colaborador de bloque, quedando al arbitrio de éste, dicha designación, conforme la disponibilidad presupuestaria. La nominación del auxiliar tendrá carácter irrevocable, salvo pedido expreso del Bloque dividido o escindido para su reemplazo, y las erogaciones que implique el pago de su retribución deberán ser contempladas para la elaboración de los presupuestos de los periodos restantes hasta la finalización del mandato de los integrantes del Bloque dividido o escindido”.*

<sup>25</sup> Agradezco a la Secretaria Legislativa del Concejo Deliberante de la ciudad de Córdoba, Dra. Marcela Jaime, y al Dr. Miguel Ballesteros, del Concejo Deliberante de la ciudad de Villa Carlos Paz, el haberme esclarecido mis dudas respecto del funcionamiento interno de los bloques en dichos órganos legislativos.

mática de los reglamentos internos, las Cartas Orgánicas Municipales, la Constitución provincial y la Constitución Nacional, podrían llevar a una interpretación contraria. Tal es el caso, por ejemplo, de los Municipios de Etruria<sup>26</sup>, de Córdoba<sup>27</sup> y de Villa Carlos Paz<sup>28</sup>.

En un tercer grupo se ubican los municipios que han optado por una solución opuesta, ya sea en su Carta Orgánica Municipal –como es el caso de Río Tercero<sup>29</sup> y Río Cuarto<sup>30</sup>– o en el Reglamento Interno del Concejo

---

<sup>26</sup> El reglamento interno de la Municipalidad de Etruria habla del personal de bloque y nombra los bloques en distintos artículos, pero no dice cómo se conforman los bloques (Ordenanza N° 460/2000, puede ser consultada en: [http://www.etruria.gov.ar/digesto\\_detalle.php?normativa=1](http://www.etruria.gov.ar/digesto_detalle.php?normativa=1)).

<sup>27</sup> Conforme el *Reglamento interno del Concejo Deliberante de la ciudad de Córdoba*: “Artículo 188: Los Bloques son el agrupamiento de Concejales, que constituyen la Representación Parlamentaria, de los Partidos Políticos o Frentes Electorales, que hubieran obtenido representación en el Concejo Deliberante, para un determinado periodo legislativo. Los Bloques Parlamentarios quedarán constituidos luego de haberlo comunicado a la Viceintendencia mediante nota firmada”.

<sup>28</sup> El Reglamento interno del Concejo Deliberante de la ciudad de Villa Carlos Paz reza en su art. 180: “Los Bloques Legislativos tendrán el personal que se le asigne en el Presupuesto Anual del Concejo Deliberante, su nombramiento y remoción se realizará por Decreto del Presidente del Cuerpo, a propuesta de los distintos bloques.

En todos los casos el personal del los bloques será designado con carácter transitorio y no gozará de estabilidad laboral y cesa automáticamente en sus funciones, al finalizar el mandato del Concejal y Concejales que componen el bloque, considerándose dichos cargos políticos”.

<sup>29</sup> La Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Río Tercero dispone en el art. 96: “Bloques políticos. Los concejales se agrupan en tantos bloques políticos como listas electorales tengan representación en el Concejo Deliberante. No pueden integrar bloques separados los concejales electos por la misma lista. El Concejo Deliberante reconocerá como excepción, los casos en que concejales electos por alianzas electorales, conformen nuevos Bloques Políticos siempre que representen a Partidos Políticos que hayan participado de la Elección como miembros de dicha Alianza...”.

<sup>30</sup> Conforme la Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Río Cuarto: “Bloques Políticos. Art. 73: Los concejales se agrupan en tantos bloques políticos como listas electorales tengan representación en el Concejo Deliberante. No pueden integrar bloques separados los concejales electos por la misma lista, como así tampoco aquellos que al tiempo de las elecciones pertenezcan a partidos políticos que no se enfrentaron ante el electorado...”. En el mismo sentido, el reglamento interno del Concejo Deliberante de dicha ciudad establece: “Autoridades - Duración - Bloques Políticos Art. 6: (...) Los concejales se agrupan en tantos Bloques políticos como listas electorales tengan representación en el Cuerpo. No pueden integrar bloques separados los concejales electos por la misma

Deliberante, como sucede en el caso de La Carlota<sup>31</sup>, que prohíben expresamente que concejales electos por una misma lista constituyan bloques separados. En el caso de Río Tercero, se prevé –como excepción– que los concejales que hayan accedido a su banca por una alianza electoral, puedan conformar nuevos bloques siempre que representen a partidos políticos que participaron como miembros de dicha alianza.

Esta restricción legislativa adoptada por los municipios del tercer grupo, hace que, en la práctica, las diferencias internas entre partidos políticos no se traduzcan en rupturas sino en casos de indisciplina partidaria (votaciones en disidencia) al no poder los concejales que presenten diferencias con su bloque de origen formar uno nuevo<sup>32</sup>.

### *Pérdida de la banca por rechazo del diploma*<sup>33</sup>

En la ciudad de Río Tercero, encontramos un interesante caso en el que se negó la incorporación y tomar juramento a un concejal electo por considerarlo moralmente inidóneo al haber incurrido en transfugismo.

El Concejo Deliberante de dicha ciudad tomó dicha decisión con fecha 27 de noviembre de 2007 respecto del concejal electo señor Juan Pablo Peirone, quien el 15 de abril de 2007 había sido elegido por la Unión Cívica Radical, pero luego, con anterioridad a su incorporación al Órgano Legislativo municipal, con fecha 2 de septiembre de aquel año, integró la lista de candidatos a legisladores provinciales por distrito único por la Alianza Frente Cívico, agrupación adversaria del radicalismo.

---

*lista, como así tampoco aquellos que al tiempo de las elecciones pertenezcan a partidos políticos que no se enfrentaron ante el electorado...”.*

<sup>31</sup> El reglamento interno del Concejo Deliberante de La Carlota reza: “*Autoridades - Duración - Bloques Políticos. Art. 5: (...) Los concejales se agrupan en tantos Bloques Políticos como listas electorales tengan representación en el Cuerpo. No pueden integrar bloques separados los concejales electos por la misma lista, como así tampoco aquellos que al tiempo de las elecciones pertenezcan a partidos políticos que no participaron en la contienda electoral que los depositó en las bancas (se enfrentaron ante el electorado)...”.*

<sup>32</sup> Agradezco al Concejal de Río Tercero del Bloque Frente para la Victoria, Patricio Pereyra y al ex Concejal de Río Cuarto por la UCR Gustavo Segre, quien actualmente es funcionario del Concejo Deliberante de dicha localidad, los valiosos comentarios que me brindaron respecto del funcionamiento de esta prohibición.

<sup>33</sup> Hemos hecho referencia a este caso en: “El transfugismo legislativo y su constitucionalidad o inconstitucionalidad. Análisis normativo, fáctico y axiológico”, *op. cit.*

En contra de tal resolución, el concejal electo presentó una acción de amparo, a la que hizo lugar el Juez de Primera Instancia, quien declaró la ilegalidad de la resolución impugnada por considerar que lesionaba en forma actual el derecho fundamental a ser elegido consagrado en el art. 37 de la CN y ordenó la inmediata incorporación del actor como concejal<sup>34</sup>. Para así decidir, el Sentenciante explicó que el Concejo Deliberante, al haber acudido al art. 81 de la Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Río Tercero, había actuado fuera del marco de competencia que dicho precepto le acuerda, al no haberse limitado a examinar los títulos expedidos por la Junta Electoral, y al haber analizado hechos posteriores a la elección, alegando una causal no prevista legalmente. Esta decisión fue confirmada por la Cámara interviniente con fecha 15 de septiembre de 2008<sup>35</sup>.

La causa llegó al Tribunal Superior de Justicia<sup>36</sup>, el que –en pleno– declaró admisibles los recursos de casación deducidos por la Municipalidad y el Concejo Deliberante, pero al solo efecto de interpretar la facultad atribuida en el art. 81 de la Carta Orgánica Municipal de Río Tercero de juzgar la validez de los títulos, calidades y derechos de sus miembros.

En esta sentencia, el Máximo Tribunal provincial sostuvo que, no obstante el fenecimiento del mandato legislativo del actor, subsistía el interés institucional en pronunciarse en la causa, por un lado, para salvaguardar la soberanía del pueblo y la expresión de la voluntad popular y, por el otro, ya que ante la posibilidad de la repetición del acto, era necesaria una decisión esclarecedora que sirviera de referente exegético para el futuro.

En relación a la cuestión objeto de debate, el Sentenciante expuso los siguientes argumentos principales:

**i)** La proclamación como concejal electo no importa la incorporación al Cuerpo Deliberativo ni un derecho a exigirla, sino un paso más en el proceso de adquisición de la representación política, que nace como partidaria, se complementa como popular y se perfecciona como institucional.

---

<sup>34</sup> Juzgado Civil, Comercial, de Conciliación y Familia de Río Tercero, “Peirone, Juan P. c. Municipalidad de Río Tercero s/ acción de amparo”, Sentencia N° 94/2008. (no obstante por una medida cautelar, no pudo asumir su banca, y tampoco ingresó su suplente).

<sup>35</sup> Cámara Civil y Comercial, de Familia, del Trabajo y Contencioso Administrativa de Río Tercero, “Peirone Juan c/ Municipalidad de Río Tercero. Acción de amparo”, Sentencia N° 11/2008.

<sup>36</sup> T.S.J., Sala Electoral y de Competencia Originaria, “Peirone, Juan Pablo c/ Municipalidad de Río Tercero” (Sent. N° 3/2012).

Todo aquel que resulta electo y proclamado tiene un derecho subjetivo imperfecto para acceder al control o examen de sus títulos, calidades y derechos por parte del Concejo Deliberante, pero es este quien tiene la facultad de desplegar dicho control.

**ii)** Cuando el elector sufraga, normalmente está haciendo una opción partidaria entre otras distintas, conformando una adhesión a una lista de candidatos que configura una candidatura pluripersonal.

**iii)** No es un detalle menor que, en el caso, el sistema electoral aplicable para la selección de los concejales es un sistema de listas cerradas y bloqueadas, que opera a partir de una lista de candidaturas pluripersonales, en donde al no existir voto de preferencia o sistema de tachas, no es posible afirmar la personalización e individualización subjetiva del mandato otorgado por el sufragante.

**iv)** El Concejo Deliberante de Río Tercero es el juez exclusivo a los fines de la admisibilidad de sus miembros, competencia expresamente limitada en cuanto al alcance de las cuestiones a juzgar, puesto que no podrá abarcar aspectos relativos al proceso electoral comprendido entre la convocatoria electoral y la proclamación de los funcionarios electos, dado que ellos se encuentran alcanzados dentro del ámbito de consideración de la Justicia u Organismo Electoral, lo que configura una competencia extraparlamentaria.

**v)** El acto jurídico político sobreviniente a los comicios municipales de la ciudad de Río Tercero escaparía a la autoridad de la Junta Electoral municipal, quedando sometido a la competencia que la Carta Orgánica Municipal asigna al Concejo Deliberante en su art. 81<sup>37</sup>. Ello, en especial en lo concerniente a la vigencia y alcance de los derechos y calidades del Concejal electo, por cuanto la valoración de situaciones fácticas vinculadas a su comportamiento podría conducir a la configuración o no de situaciones identificables como un caso de transfuguismo, realidad que escapa al régimen normativo electoral y partidario vigente. De allí que, tratándose de una materia que hace a la constitución misma del Concejo Deliberante, la valoración del acto jurídico político en cuestión quedará

---

<sup>37</sup> El art. 81 de la Carta Orgánica de Río Tercero establece: “*Juez exclusivo. El Concejo Deliberante es juez exclusivo de la validez de los títulos, calidades y derechos de sus miembros. Las resoluciones que adopte no pueden ser reconsideradas en sede administrativa*”.

sujeta a la consideración y a la apreciación de este último por pertenecer a la zona de reserva de facultades propias del cuerpo.

**vi)** Ante la ausencia de previsiones legales, la revisión de un mandato otorgado por la voluntad popular deberá ser ejercida por el órgano más auténticamente representativo, que en nuestro régimen republicano y democrático no es otro que el parlamentario.

**vii)** La situación registrada durante las elecciones de 2007 en la ciudad de Río Tercero produce efectos directos sobre la previsión contenida en art. 176 inc. 3) de la Carta Orgánica de Río Tercero<sup>38</sup>, por cuanto afecta la distribución de bancas en relación a la cláusula de gobernabilidad o correctivo mayoritario allí estipulados, provocando un cambio de gobierno y la vulneración del resultado electoral emanado de la voluntad popular, lo que a nivel municipal tiene una repercusión innegable en relación al falseamiento de la representación política que pueden llegar a generar situaciones como la de autos.

**viii)** El art. 96 de la Carta Orgánica de Río Tercero<sup>39</sup> claramente dispone que no podrán integrar bloques separados los concejales electos por una misma lista, debiendo agruparse en tantos bloques como listas electorales tengan representación en el Cuerpo. Por ello, los candidatos propuestos por una fuerza política no cuentan con libertad a la hora de conformar u optar por un bloque político dentro del Concejo Deliberante. Consecuentemente, no resulta factible que quien cambie de fuerza partidaria logre conformar su propio bloque político o integre el de otra agrupación partidaria.

**ix)** Con respecto al análisis de los títulos, cabe entender que se trata del estudio de la validez formal de sus contenidos, de su origen y de su

---

<sup>38</sup> Conforme el art. 176 de la Carta Orgánica de Río Tercero: “*Distribución de las representaciones. Sistema Electoral. La distribución de las bancas en el Concejo Deliberante se efectúa de la siguiente manera: (...) 3. Si de la aplicación del sistema descripto en el inc. 2 surge que el partido que ha obtenido mayoría de votos no llega a ocupar más de la mitad de las bancas, se observa el siguiente procedimiento: A) Corresponde al partido que obtenga mayor cantidad de votos en el tramo de la boleta de sufragio correspondiente, más de la mitad de las bancas. En caso de que el número de bancas sea impar, se le asignará la cifra entera inmediatamente superior a la mitad aritmética. B) Las bancas restantes se distribuyen entre los partidos minoritarios que hayan alcanzado el mínimo previsto en el inciso 1, conforme con el procedimiento descripto en el inc. 2...*”.

<sup>39</sup> Ver el texto de dicha norma en la nota 27.



autenticidad. La normativa aplicable nada dice con respecto al análisis de las calidades y derechos de los electos, y tampoco respecto a su alcance y ejercicio. Como primera alternativa exegetica, podría ensayarse la hipótesis de que en la sesión del art. 89 de la Carta Orgánica Municipal<sup>40</sup> sólo correspondería el análisis formal de los títulos, desplazando para el caso de las previsiones contenidas en los arts. 84 u 87<sup>41</sup> el juicio de las calidades y derechos de sus miembros. Esta interpretación no solucionaría la situación registrada en autos, puesto que tanto el art. 84 como el 87 de la Carta Orgánica Municipal hablan de situaciones sobrevinientes a la asunción o a la calidad de miembros del Concejo Deliberante. Esto significaría que en la letra de la Carta Orgánica habría un vacío relativo a las situaciones o inhabilidades sobrevinientes que puedan afectar a quienes ya resultaron electos y aún no asumieron sus bancas. Sin embargo, la situación descripta nos conduce al reconocimiento de que, ante la ausencia de una disposición expresa en este sentido, cabe recurrir a los principios de especialidad, de delimitación e indelegabilidad y de conservación.

x) La resolución del Concejo Deliberante de Río Tercero que negó la incorporación del actor, no ha incurrido en un mero voluntarismo, pues no cabe calificarla como un apartamiento grosero, indudable o inconcebible de la norma en juego.

En síntesis, el Tribunal Superior de Justicia cordobés admitió en este fallo, teniendo en cuenta el marco normativo aplicable, la facultad del Concejo Deliberante de Río Tercero de rechazar el diploma de un

---

<sup>40</sup> El art. 89 de la Carta Orgánica de Río Tercero, reza: “*Sesión Preparatoria. El Concejo Deliberante se reúne en sesión preparatoria: dentro de los diez (10) días corridos anteriores al comienzo de las sesiones ordinarias, oportunidad en que elige a sus Autoridades, y en caso de renovación del Cuerpo se realiza el análisis de la validez de los títulos, juramento y elección de Autoridades*”.

<sup>41</sup> Según establece el art. 84 de la Carta Orgánica de Río Tercero: “*Inhabilidad o incompatibilidad sobreviniente. Los miembros del Concejo Deliberante cesan de pleno derecho en sus funciones cuando por motivos sobrevinientes a su asunción incurran en alguna de las causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en esta Carta Orgánica*”. El art. 87, por su parte, dispone que: “*Facultades disciplinarias. Renuncia. Por inconducta en el ejercicio de sus funciones, inasistencias reiteradas, indignidad o incapacidad sobreviniente, el Concejo Deliberante puede corregir con: llamados al orden, multa, suspensión o exclusión, a cualquiera de sus integrantes, con el voto de los dos tercios (2/3) de sus miembros. Basta el voto de la simple mayoría para decidir sobre la renuncia que voluntariamente un concejal hiciera de su cargo*”.

concejal electo por considerar que había abandonado su partido al integrar la lista de candidatos a legisladores provinciales por distrito único de una agrupación adversaria del partido que lo postuló, e incurrido de tal manera en un caso de transfuguismo inicial.

En tal sentido, la doctrina<sup>42</sup> distingue el transfuguismo *inicial* –que se produce al comienzo del mandato y generalmente se traduce en la no incorporación del representante al mismo bloque que los legisladores de su partido político–, del *sobrevenido* –que acontece cuando dicho cambio se produce con posterioridad–.

Contra la resolución del Máximo Tribunal cordobés la parte actora interpuso recurso extraordinario federal y, ante su denegación<sup>43</sup>, una queja ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la que fue desestimada<sup>44</sup>.

Si bien la solución adoptada por el Concejo Deliberante de Río Tercero y confirmada en el fallo comentado puede ser discutible, es dable remarcar como uno de los aspectos más salientes de este último, por un lado, la relación que advierte el Tribunal entre el transfuguismo legislativo y la cláusula de gobernabilidad que puede verse afectada ante este tipo de conductas y, por el otro, la viabilidad de la adopción de algún tipo de medida frente a este fenómeno.

### *Medidas intrapartidarias*

La conducta del exconcejal electo de Río Tercero analizada en el acápite anterior, motivó también que el Tribunal de Conducta de la Unión

---

<sup>42</sup> Cfr. DÍEZ HERRERO, Laura, “El Transfuguismo en la Junta General del Principado de Asturias”, en: Santolaya Machetti, Pablo y Corona Ferrero, Jesús María (Dir.), *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*, ob. cit., pg. 335; VÍBORAS JIMÉNEZ, José A., “El transfuguismo en el Parlamento de Andalucía”, en: Santolaya Machetti, Pablo y CORONA FERRERO, Jesús María (Dir.), *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*, ob. cit., pág. 307; TOMÁS MALLÉN, Beatriz, *Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos*, ob. cit., pg. 339, entre otros.

<sup>43</sup> T.S.J., “Peirone, Juan Pablo c/ Municipalidad de Río Tercero –Amparo– Recurso de casación”, Auto N° 25/2013.

<sup>44</sup> C.S.J.N., Recurso de hecho presentado por la parte actora en la causa: “Peirone, Juan Pablo c/ Municipalidad de Río Tercero s/amparo”, Resolución del 17 de diciembre de 2013, en la que se sostuvo que el recurso extraordinario que motivó la queja resultaba inadmisibles (art. 280 del CPCyC).

Cívica Radical solicitara al Juzgado Federal con competencia electoral la cancelación de su ficha de afiliación<sup>45</sup>.

Según explicó dicho Tribunal en su resolución, “... *la afiliación partidaria es un acto totalmente voluntario, como también lo es permanecer afiliado a un determinado partido político. La conducta y el proceder asumido por el denunciante, reseñados supra, y materializados en su voluntad inequívoca de participar en una elección como candidato de otro partido ajeno a la Unión Cívica Radical compitiendo en contra de los candidatos de este último, es totalmente reveladora de su voluntad indubitable de no pertenecer más a las filas de la UCR, a que ha desarrollado una serie de actos “deliberados, relevantes y eficaces” que ponen absolutamente de manifiesto su voluntad en tal sentido. Lo que voluntariamente ha actuado el denunciado tiene aún mayor contundencia que el mero hecho de haberse afiliado a otro partido, circunstancia ésta que por sí sola hubiera bastado para ser excluido del registro partidario de la UCR...*”.

Tal resolución encuentra fundamento normativo en la Carta Orgánica de la Unión Cívica Radical, la que contiene una serie de normas directamente vinculadas con el transfuguismo legislativo. Así, en primer lugar, según el art. 28, las bancas legislativas obtenidas por los afiliados de dicho partido, en sus listas o en las de los frentes electorales que ella integre, *pertenecen al partido y no a los electos*.

Asimismo, el art. 29 dispone: “*De los bloques parlamentarios. Todos los candidatos a representaciones públicas deberán presentar, antes de ser proclamados, una declaración suscripta de su puño y letra, por la cual reconocen y expresan: 1- que el cargo que ocuparán pertenece a la Unión Cívica Radical; 2- que se comprometen a observar, cumplir e impulsar la Profesión de Fe Doctrinaria, las Bases de Acción Política y el Programa de Gobierno aprobados por el Partido; 3- que tratándose de una función legislativa realizarán sus tareas en el marco del Bloque del Partido; 4- que renunciarán al cargo si fueren sancionados por el Tribunal de Ética por incumplir las obligaciones asumidas más arriba. Las Juntas Electorales Nacional y de los Distritos y los apoderados partidarios de ambos órdenes harán cumplir este requisito; si así no lo hicieren incurrirán en falta gravísima y quedarán sujetos a las penalidades previstas*”.

---

<sup>45</sup> Resolución N° 13 del 15 de noviembre de 2007. Agradecemos al Dr. S. Palacios por habernos facilitado una copia de este acto.

Finalmente, en su art. 49 dispone, entre otras cuestiones, que el Tribunal Nacional de Ética “... actuará con competencia originaria en el caso de los legisladores nacionales y autoridades nacionales partidarias, incluyendo la violación a lo establecido sobre la titularidad partidaria de las bancas en el art. 29 de la presente” y que las “... resoluciones que dicte serán apelables, en última instancia, ante el plenario de la Honorable Convención Nacional”.

Lamentablemente, en la práctica los partidos políticos –en general– reciben nuevamente en sus filas, con las puertas abiertas, a quienes han incurrido en transfuguismo, en detrimento muchas veces de quienes han permanecido fieles a las filas partidarias y sin advertir cómo esta conducta lesiona a dichas instituciones. Ello envía un mal mensaje a los políticos, quienes de esa manera saben que no importa lo que hagan, su conducta se olvidará y todo continuará como si nada hubiera pasado, como a los electores, quienes respaldaron a una determinada lista partidaria con su voto y ven que el partido político que la presentó no toma ninguna medida para sancionar al candidato que los ha defraudado<sup>46</sup>.

## Palabras finales

El transfuguismo legislativo, al alterar los resultados electorales y modificar la composición de los Concejos Deliberantes locales, entre otros efectos, puede afectar seriamente la eficacia y la gobernabilidad que tuvo en mente el constituyente provincial al establecer la exigencia de una cláusula de gobernabilidad a nivel municipal.

Algunos municipios y partidos políticos ya han adoptado medidas para evitar o sancionar este fenómeno, pero a nuestro entender sería necesario que se generalizara la adopción de medidas al respecto para que el texto constitucional no sea transgredido. A tal fin, es necesario encarar un amplio y serio debate al respecto en la sociedad, en los partidos políticos y en el seno de los Concejos Deliberantes para consensuar y determinar cuáles son las mejores soluciones al respecto, que puedan variar de un municipio a otro, según sus características y la intensidad con la que se produzca el fenómeno en cada lugar.

---

<sup>46</sup> Cfr. de nuestra autoría: “El transfuguismo legislativo y su constitucionalidad o inconstitucionalidad. Análisis normativo, fáctico y axiológico”, *ob. cit.*

Asimismo, el estudio de las medidas adoptadas y de los resultados que ha tenido su implementación a nivel municipal constituye un importante antecedente a tener en cuenta al momento de analizar este fenómeno a nivel provincial y nacional, y cuáles son las mejores alternativas para enfrentarlo y para mejorar así la calidad institucional de nuestra democracia.



*MEMORIA FEDERAL 2015*





# INFORME SOBRE EL FEDERALISMO ARGENTINO

–Año 2015–

*POR EL PROF. DR. ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ*

DIRECTOR DEL INSTITUTO DE FEDERALISMO

## **I. La continuidad de las violaciones constitucionales**

Durante el año 2015 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° XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII y XXVIII).

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° CN, 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 CN 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, que es necesario modificar o derogar, y a las que nos hemos referido en anteriores informes y en nuestro trabajo

“20 propuestas para fortalecer el federalismo argentino”, además de las referencias que expresamos más adelante 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 impostergables, 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 solo 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 2015.

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 go-

bierno 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 CN. 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, que sobre el fin del año, alcanzaron un triunfo judicial notable, al que nos referiremos posteriormente, por su extraordinaria importancia.

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 CN.

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. Urge 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 fondos 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

---

<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*, Depalma, Buenos Aires, 1997 y *Federalismo y Constitucionalismo Provincial*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 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 a la Ley N° 23.548, hasta llegar a la situación actual de centralismo fiscal, donde más del 80% de los recursos son percibidos por el Gobierno Nacional. Afortunadamente, la Corte Suprema de Justicia falló favorablemente los reclamos presentados oportunamente por las Provincias de San Luis, Santa Fe y Córdoba, declarando la inconstitucionalidad de las detracciones efectuadas a la masa coparticipable con destino a la Anses y a la Afip, que seguidamente tratamos con más detalle, además del trabajo que se incluye en la sección de Doctrina de este Cuaderno.

<sup>2</sup> Véase *Tratado de derecho y economía*, 3 tomos, Director Juan Vicente Sola, La Ley, Buenos Aires, 2013, “La cláusula del progreso”, en el t. II, cap. XXII, pgs. 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. Aunque dicha expresión debe moderarse a la luz de los fallos antes referidos, que han comenzado a fijar una jurisprudencia más federalista, al establecer límites a las detracciones a la masa coparticipable.

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>3</sup>.

Por otra parte, debe modificarse la Ley N° 24.588 por ser inconstitucional en sus arts. 2, 8 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” que allí prestan 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 N° 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 N° 26.197, se reconoció las competencias provinciales, al modificarse el art. 1 de la Ley de Hidrocarburos N° 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 de soberanía hidrocarburíferas N° 26.741 de 2012 y su Decreto Reglamentario 1277 de dicho año. Para nosotros hay claras objeciones sobre la constitucionalidad de estas últimas normas, que

---

<sup>3</sup> En algunos casos los usuarios del interior han llegado a pagar hasta 10 veces más que los del área metropolitana de Buenos Aires en las facturas de gas y electricidad.

además otorgan un enorme cúmulo de atribuciones al Poder Ejecutivo, sin la adecuada participación del Consejo Federal de Hidrocarburos<sup>4</sup>.

Esto también alcanza a la reciente Ley N° 27.007, que ha introducido modificaciones en las anteriores Leyes N° 17.319 y 26.741, con el mismo objetivo de profundizar un proceso de centralización en la materia, en 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. Los históricos fallos de la Corte Suprema de Justicia de 2015 sobre los reclamos efectuados por las Provincias de San Luis, Santa Fe y Córdoba por detracciones a la masa coparticipable con destino a la Anses y a la Afip**

En relación a esto, el 25 de noviembre de 2015 nuestro más Alto Tribunal emitió 5 sentencias, haciendo lugar a los reclamos presentados a partir del 2008 por la Provincia de San Luis y 2009 por la Provincia de Santa Fe, además de una medida cautelar solicitada por la Provincia de Córdoba en el 2013, por detracciones a la masa coparticipable, ordenando el inmediato cese de las mismas.

Dichos fallos, de gran factura y claridad en materia constitucional, –que oportunamente he comentado<sup>5</sup>– deben destacarse dentro de la jurisprudencia histórica de la Corte, precisamente porque marcan el cambio hacia una visión federal, en estricto cumplimiento de la Ley Suprema, en un tema tan decisivo como el de la coparticipación impositiva.

Estos fallos asimismo, ratificaron otro precedente notable de 2014, cuando el máximo Tribunal ordenó a la provincia de La Rioja sancionar la Ley convenio de coparticipación impositiva, como mandato incum-

---

<sup>4</sup> Véase el documentado trabajo de SCHIARITI, Lorena, 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, pgs. 409 y ss., Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, 2012.

<sup>5</sup> HERNÁNDEZ, Antonio María, “Los fallos de la CSJN sobre detracciones a la masa coparticipable y la confirmación de una jurisprudencia federalista”, *Suplemento La Ley*, Constitucional, Directora María Angélica Gelli, abril 2016, N° 2, pgs. 44 y ss.

plido de la Constitución local, que afectaba la autonomía financiera de los gobiernos municipales<sup>6</sup>.

Por eso, además de la devolución de las detracciones el máximo Tribunal ha urgido la sanción de la Ley Convenio de Coparticipación Impositiva federal, que ya se acerca a los 20 años de incumplimiento constitucional. Detenemos aquí el comentario sobre estos fallos, ya que en la Sección Doctrina obra nuestro análisis al respecto, al que nos remitimos.

## **V. Nuevas autoridades federales, provinciales, de la CABA y municipales en el país**

En el año 2015 se produjeron elecciones en los diversos estados miembros de la Federación, que asumieron sus funciones a fines de dicho año.

En el Gobierno Federal, y luego de la doble vuelta, quedaron consagrados como Presidente de la República y Vicepresidente de la República, los candidatos del PRO, integrante de la Alianza Cambiemos, Ing. Mauricio Macri y Lic. Gabriela Michetti, que se impusieron a la fórmula del Frente para la Victoria, integrada por Daniel Scioli y Carlos Zannini.

En cuanto a la conformación del Senado, existe una amplia mayoría del Partido Justicialista-Frente para la Victoria con 42 bancas y sólo 15 de la Alianza Cambiemos. En Diputados de la Nación, ha pasado a ser primera minoría la Alianza Cambiemos, con sus 3 principales integrantes: PRO, Unión Cívica Radical y Coalición Cívica.

En los 23 Gobiernos Provinciales, hubo elecciones en 21 (ya que se votará en 2016 en Santiago del Estero y en 2017 en Corrientes) y aunque se utilizaron 10 denominaciones distintas para los partidos o frentes, la mayoría de los titulares de los Poderes Ejecutivos corresponden al Partido Justicialista-Frente para la Victoria, y sólo 4 a la Alianza Cambiemos, en las Provincias de Buenos Aires, Corrientes, Jujuy y Mendoza.

---

<sup>6</sup> “Intendente Municipal Capital c. Provincia de La Rioja s. Amparo”, fallado el 11 de noviembre de 2014, donde tuvimos el honor de representar a la Municipalidad actora y que comentáramos en el anterior Informe de Federalismo del año 2014.

Y en cuanto a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se impuso también en doble vuelta, la fórmula del PRO, de Horacio Rodríguez Larreta y Diego Santilli.

Bajo nuestro punto de vista, estos resultados electorales encierran una gran posibilidad para el futuro democrático del país, ya que se han terminado las hegemonías, que tanto daño han causado a nuestro sistema institucional.

Estamos convencidos que es el momento para profundizar el diálogo en todas las instancias, que nos posibilitará encontrar las soluciones de fondo para los problemas estructurales que sufre Argentina.

Hemos reiterado en tal sentido, que el verdadero cambio significa en primer lugar una más estrecha vinculación de la política con la ética, para alejarnos de los fenómenos tan lamentables de una corrupción estructural, potenciada por la impunidad, que han caracterizado nuestra decadencia nacional.

Y por otra parte, el cumplimiento del proyecto político democrático republicano y federal definido en la Constitución Nacional se constituye en el gran objetivo a lograr en los tiempos por venir.

## **VI. Trascendente Acuerdo Federal en materia de Coparticipación impositiva**

El 18 de mayo de 2016 se firmó en Córdoba por parte del Presidente, Gobernadores y Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, un convenio de devolución a las Provincias del 15 % de la masa coparticipable y que se destinaba a la Anses, desde el Pacto Fiscal de 1992.

El acuerdo tiene una trascendencia indiscutible en el marco de las complejas relaciones financieras de nuestra Federación, caracterizadas por su notable centralización y por la extrema dependencia política, económica y financiera de los gobiernos subnacionales.

A diferencia de otros pactos o acuerdos, caracterizados por la imposición del gobierno central, en éste ha primado un adecuado ejercicio de relaciones interjurisdiccionales, con mayor equilibrio y justicia para los gobiernos provinciales y locales, y donde comienza a finalizar una de las tantas detracciones a la masa coparticipable. Se ha tratado de un ejemplo concreto de federalismo de coordinación y concertación, que fue uno de los grandes objetivos de la reforma constitucional de 1994.



El acuerdo además, marca un camino para asegurar la gobernabilidad del país y corroborar que necesitamos imperiosamente una democracia deliberativa, con profundización de la calidad institucional y con cumplimiento de nuestro máximo pacto político que es la Constitución Nacional, con su proyecto republicano y federal.

Debe destacarse en esta oportunidad la decisión que tuvo el Gobierno Federal de apostar al diálogo, lo que recibió una ponderable respuesta por parte de los representantes provinciales y de la Ciudad Autónoma. Estimo que también ayudaron los resultados electorales recientes, que alejaron la posibilidad de la hegemonía y el hiperpresidencialismo y facilitaron estos acuerdos políticos entre diversas fuerzas, que empiezan a ejercitar el diálogo, como se ha observado aquí y en el Congreso.

Asimismo debe recordarse que esto ha sido una consecuencia de los cinco fallos dictados por la Corte Suprema de Justicia con fecha 24 de noviembre de 2015, a muy pocos días de la finalización del segundo mandato de gobierno de Cristina Kirchner, en una de las transiciones políticas e institucionales más conflictivas de la historia argentina. Y a más de 7 años del primer reclamo efectuado por la Provincia de San Luis, luego efectuado por la de Santa Fe y muy posteriormente, por el pedido de medida cautelar de la de Córdoba.

Este Acuerdo fue también el resultado de los hechos políticos e institucionales producidos por la demora e inoportunidad de la Corte en resolver los reclamos provinciales, puesto que por Decreto de Necesidad y Urgencia N° 2635/2015 de fecha 30 de noviembre de la Expresidente, se dispuso extender los efectos del fallo que beneficiaban a las 3 Provincias reclamantes a las demás. Ese Decreto originó una gran preocupación en el nuevo Gobierno por su impacto económico-financiero. Asimismo una decena de Provincias demandaron a la Nación por esta devolución.

Todo ello dio origen a reuniones entre los gobiernos federal, provinciales y municipales, que culminaron con el Decreto N° 406/2016 del 24 de febrero de 2016 del Presidente Macri, que estableció el “Programa Acuerdo para el nuevo federalismo”, en cuyo art. 1 se dispuso como objetivo el arreglar la devolución del 15 % de la masa coparticipable a las provincias.

Por eso insistimos en la importancia política e institucional del Acuerdo, que debe servir como punto de partida para objetivos más importantes, específicamente en los aspectos financieros y económicos del federalismo argentino y en particular, en la sanción de la Ley Convenio de Coparticipación Impositiva Federal.

El Ministro del Interior ha explicitado la voluntad política del Gobierno de sancionar dicha Ley antes de 2019, lo que también hay que destacar.

Hemos sostenido al respecto como una de nuestras “20 Propuestas para fortalecer el federalismo argentino”, que para salir del “laberinto” actual de la coparticipación debemos seguir nuestro hilo de Ariadna que no es otra cosa que respetar los mandatos de la Ley Suprema.

La masa coparticipable debe restablecerse de acuerdo a ella, para lo cual es menester derogar o modificar ostensiblemente la casi totalidad de asignaciones específicas hoy vigentes, que la han disminuido, consolidando el unitarismo fiscal.

Luego hay que fijar la distribución primaria y secundaria en base a los criterios constitucionales. En este sentido, resulta decisivo poner el énfasis en las competencias, servicios y funciones entre la Nación, las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires, ya que estos últimos niveles gubernamentales, además de los municipios, son los que tienen mayores responsabilidades al respecto.

Un mayor reconocimiento de la participación de las provincias y la ciudad de Buenos Aires –que necesariamente debe repercutir después en la coparticipación a los municipios–, hará relativamente más sencilla la discusión posterior sobre la distribución secundaria entre las Provincias, la Ciudad Autónoma y los gobiernos municipales.

Lo que he denominado “el triunfo del proyecto centralista” ha dado como resultado un país de enormes diferencias y desequilibrios, según los índices de desarrollo humano, de producto bruto o de ingreso per cápita, que es imperioso modificar. Los criterios de solidaridad exigidos por la Constitución deben respetarse, como lo hacen otras federaciones como la canadiense, la australiana o la alemana.

Debe comenzar ahora mismo este debate complejo y decisivo, según las bases constitucionales establecidas. Para ello es imprescindible el ejercicio de una verdadera política arquitectónica que supere antagonismos partidarios, fortalezca relaciones interjurisdiccionales y posibilite un desarrollo equilibrado del país conforme al proyecto federal de la Constitución.

Así como se pudo lograr en las Presidencias de Frondizi y Alfonsín, la sanción por el Congreso de leyes consensuadas de coparticipación<sup>7</sup>, ahora

---

<sup>7</sup> Como las N° 14.788 de 1959 y la N° 23.548 de 1988, que significaron un notorio avance de la coparticipación para las provincias en la distribución primaria.

en base a este importante precedente puede hacerse lo mismo y en el marco de la actual situación política, que requiere sentar bases serias y sólidas en materia de finanzas federales conforme al mandato constitucional.

## **VII. La transferencia de la Policía Federal a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

Nos referimos a esta importante cuestión en un artículo en el diario *La Nación*<sup>8</sup>, donde señalamos nuevamente la inconstitucionalidad de la Ley N° 24.588 de Garantías del Estado Nacional, que en violación del art. 129 de la Constitución Nacional, había consagrado en su art. 7 que la “Policía Federal Argentina continuará ejerciendo funciones de policía de seguridad y auxiliar de la Justicia en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires”. Años después, mediante la Ley N° 26.288 de 2007 se modificó acertadamente la ley antes citada, para posibilitar el ejercicio de dichas competencias por parte de la Ciudad. Y así se creó la Policía Metropolitana. Pero no se había podido avanzar en la transferencia de los efectivos de la Policía Federal, debido a la falta de acuerdo por los recursos respectivos.

Como otra consecuencia de la elección de los nuevos gobiernos, se concretó dicho acuerdo de transferencia entre el Presidente de la República y el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma, para el traslado de la mayor parte de los efectivos de la Policía Federal que prestaban servicios en la Ciudad. Y esto ha implicado un notorio avance hacia la autonomía plena, como fuera consagrado en la Ley Suprema de la Nación. Y allí sostuvimos: *“Este paso decisivo debe ser continuado con los otros vinculados a la transferencia completa de la ex justicia nacional a la Ciudad, además del Registro de la Propiedad Inmueble y de la Inspección General de Justicia”*.

---

<sup>8</sup> “Hacia una autonomía plena de la ciudad”, publicado el día martes 19 de enero de 2016 en la página de Opinión, al que remitimos en razón de brevedad.



## INFORMES SUBNACIONALES

*Chaco*, por Iride Isabel Grillo

*Chubut*, por José Raúl Heredia

*Córdoba*, por José Manuel Belisle

*Corrientes*, por Oscar Ernesto Dotti

*Entre Ríos*, por Martín Acevedo Miño, Jorge M. D'Agostino y Sofía M. G. Keller

*La Pampa*, por Gustavo Arballo

*La Rioja*, por Edgar Gustavo Fernández Suárez

*Mendoza*, por María Gabriela Ábalos

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

*Neuquén*, por Armando Mario Márquez

*Salta*, por Ignacio Colombo Murúa

*San Juan*, por Alberto M. Sánchez

*San Luis*, por Luz María Viñals Soria

*Santa Fe*, por José Manuel Benvenutti y Enrique José Marchiaro

*Tucumán*, por Federico A. M. Lannes



• **CHACO**, por *Iride Isabel Grillo*

Desde el Superior Tribunal de Justicia del Chaco continuamos trabajando en función de los ejes que dan sustento a los objetivos tendientes a brindar un mejor servicio de justicia.

El primero de ellos, relativo a la cuestión edilicia: ampliando, mejorando y construyendo nuevas dependencias.

Además fue ofrecida una amplia gama de capacitaciones, cursos, jornadas y eventos organizados por el Centro de Estudios Judiciales (en forma exclusiva o cooperando con otras entidades), propiciando nuevas carreras de posgrado o mediante el auspicio y acompañamiento de eventos, entre otros.

Los temas abarcados incluyeron cuestiones eminentemente técnicas, como las características del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación; hasta encuentros sobre diabetes y obesidad.

Se realizaron capacitaciones sobre firma digital y notificación electrónica; intercultura y género; actualización sobre el nuevo código procesal penal, en el nuevo diseño organizacional del sistema penal; jurisdicción preventiva; adicciones; periodismo judicial y derecho de las mujeres indígenas.

También jornadas sobre prevención de la tortura; capacitaciones para jueces de Paz y Faltas; derecho procesal constitucional y el primer encuentro provincial de ayudantes fiscales. Así como videoconferencias y el dictado de los cursos anuales para empleados judiciales. Entre tantas otras.

A nivel provincial, con jornadas en cada cabecera de circunscripción, destacaron las destinadas a la implementación de la ley 7162; y la referida a capacitación y actualización en honorarios profesionales y peritos judiciales.

Otro punto a remarcar fue la incorporación del fuero especializado contra el narcomenudeo con la creación de un juzgado de garantías, dos fiscalías y una defensoría oficial especializadas.

Durante 2015 fue creado el Registro Especial de Traductores e Intérpretes de Lenguas Indígenas que integrará el Registro General de Peritos, mediante la resolución 1859/15.

En este sentido cabe recordar que, desde diciembre de 2014, Elizabeth González se desempeña como coordinadora integral entre las actividades judiciales con los pueblos y comunidades originarias de las tres etnias chaqueñas (qom, wichí y mocoví). Su tarea, de fundamental relevancia, marca un antes y un después en el ámbito del Poder Judicial, revalorizando el enlace con el justiciable que habita las localidades aledañas de la zona de Misión Nueva Pompeya, donde está asentado el juzgado multifueros, único de su tipo en el país.

Emilia María Valle fue elegida en forma unánime por el Consejo de la Magistratura para integrar el Superior Tribunal de Justicia del Chaco junto a Alberto Mario Modi, María Luisa Lucas, Isabel Grillo y Rolando Toledo.

Tuvo el voto de los siete integrantes del tribunal: María Eugenia Sáez, Luis Meza, Rolando Toledo, Javier Oteo, Martín Nievas, Carim Peche y Gabriela Tomljenovic.

Su designación, fue el colofón del segundo concurso de oposición y antecedentes para elegir a un juez del Superior Tribunal de Justicia; instancia que se abrió luego del fallecimiento de Ramón Rubén Ávalos en enero de 2015.

Esta es la segunda vez que se aplica el mecanismo de selección de jueces para el máximo tribunal provincial por concurso público de oposición y antecedentes. La vez anterior culminó con mi designación, habiendo jurado en el cargo el 6 de mayo de 2014.

El concurso consta de una primera parte de exposición de antecedentes en las que los postulantes presentan sus currículos con su actividad profesional, académica y de formación.

Luego se desarrolla la instancia de oposición en la que deben superar tres fases: una exposición oral de 30 minutos sobre la rama del derecho que haya elegido; plan de gobierno para el Poder Judicial que incluya: planificación a desarrollar, criterio de gestión institucional y principios que se consideren relevantes en la función a desarrollar y medidas a adoptar y entrevistas de valoración personal con preguntas similares para todos los participantes. Luego el Consejo evalúa el desempeño de cada postulante y establece el puntaje.

En las tres etapas pueden participar como oyentes los ciudadanos, los medios de comunicación y las asociaciones civiles.

La última instancia, previa a la propuesta que elevará el Consejo de la Magistratura al Poder Ejecutivo, es la realización de una audiencia pública. Durante ella pueden expresar opinión sobre los candidatos:



entidades profesionales, de la magistratura, organizaciones sociales, de derechos humanos y la ciudadanía en general.

### **Designaron Defensora General**

Asimismo el Consejo de la Magistratura eligió a Alicia Alcalá como defensora general de la provincia, en otro concurso histórico por ser la primera vez que se designó a un funcionario en dicho cargo, creado este mismo año por la Cámara de Diputados con la sanción de la ley que se para al Ministerio Público en Procuración General y Defensoría General.

De esta forma, quien hasta ahora se desempeñaba como jueza del Menor y la Familia N° 4 de Resistencia, tendrá bajo su órbita a todos los defensores oficiales del Poder Judicial.

El mecanismo para elegir al defensor general fue el mismo que el estipulado para el de juez del Superior Tribunal.

### **Aprobaron juicios por jurados**

En septiembre la Legislatura sancionó, por mayoría, la ley 7661 que prevé la conformación de un jurado de 12 miembros surgidos de la sociedad civil, de carácter obligatorio e irrenunciable, para juzgar los delitos más graves de la sociedad. Su composición tiene en cuenta a la diversidad en su sentido más amplio.

La norma, compuesta por 100 artículos, determina el juzgamiento de los mayores delitos establecidos en el Código Penal que prevén penas elevadas de reclusión o prisión perpetua.

La integración del tribunal con jurados, selección que se hará por sorteo público a través de Lotería Chaqueña sobre el padrón electoral, será por circunscripción y los miembros podrán ser recusados, con o sin causa, en una audiencia previa de selección. La decisión de este tribunal deberá ser unánime y podrá variar entre culpabilidad, no culpabilidad y no culpabilidad por razón de inimputabilidad.

Estará integrado en forma igualitaria por hombres y mujeres. Cuando se trate de un delito cometido por una persona de pertenencia a pueblos originarios, la mitad del panel deberá estar conformada por miembros de la misma etnia y la otra mitad por “criollos”.

## **Peppo gobernador 2015-2019**

En las elecciones generales del 20 de septiembre fue consagrado Oscar Domingo Peppo (Frente Chaco Merece Más) como nuevo titular del Poder Ejecutivo. El exintendente de Villa Ángela obtuvo 55,45% de los votos, superando a Aída Ayala (Alianza Vamos Chaco), quien era intendenta de Resistencia y consiguió 42,29% de los sufragios.

Luego de los comicios la distribución de fuerzas de las 32 bancas en la Cámara de Diputados quedó conformada por los siguientes bloques: Justicialista (16), UCR - Convergencia Social (5), UCR - Somos Parte (2), UCR - NEA (2), Frente Grande (1), Libres del Sur (1), De la Concertación - Forja (1), UCR - 26 de junio (1), PRO Chaco (1), NEPAR (1), UCR - Crisol (1).

Mientras que en la capital provincial, Resistencia, Jorge Capitanich (FChMM) se impuso con 53.62% a Leandro Zdero (AVCh) que obtuvo 39.6%. De esta manera el justicialismo retornó al gobierno capitalino luego de 16 años.

## **Pérez Esquivel disertó en la UNNE**

El premio nobel de la paz Adolfo Pérez Esquivel disertó el 18 de noviembre en la Universidad Nacional del Nordeste, invitado por la Cátedra Libre de Derechos Humanos y Participación Ciudadana.

La entidad tuvo durante este año numerosas actividades, entre las que sobresalió la presencia del reconocido activista.

Cabe mencionar que el 14 de diciembre la UNNE celebró su 59º aniversario erigiéndose como protagonista del desarrollo de la sociedad en la región y el país.

## **Rozanski disertó sobre abuso sexual infantil**

En noviembre se realizaron las terceras jornadas para la implementación del protocolo único de atención a víctimas del delito contra la integridad sexual. La actividad –realizada en la Casa de las Culturas, con amplia concurrencia– contó con la disertación a cargo del juez y

especialista en el tema Carlos Rozanski, quien abordó el tema “Violencias y Abusos Sexuales: Hacia un abordaje respetuoso que articule la atención en Salud y Justicia”.

• **CHUBUT**, por *José Raúl Heredia*

1. Durante el año 2015 Chubut sancionó leyes de adhesión a normas dictadas por el Congreso nacional en diversas materias y aprobatorias de convenios. Las reseño.

**SALUD. SEGURIDAD: i.** Ley I-554 [sancionada en 5-5-15, promulgada en 22-5-15 y publicada en 1-6-15]. A la Ley Nacional N° 27.043 que dispone: “Artículo 1° – Declárase de interés nacional el abordaje integral e interdisciplinario de las personas que presentan Trastornos del Espectro Autista (TEA); la investigación clínica y epidemiológica en la materia, así como también la formación profesional en su pesquisa, detección temprana, diagnóstico y tratamiento; su difusión y el acceso a las prestaciones“. Por el artículo 6° se invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a los lineamientos de la ley; el artículo 2° enumera las acciones a cargo de la autoridad de aplicación que determine el Poder Ejecutivo nacional, entre ellas, en su inciso b) “Coordinar con las autoridades sanitarias y educativas de las provincias que adhieran a la presente y, en su caso, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, campañas de concientización sobre los Trastornos del Espectro Autista (TEA)”. **ii.** Ley I-556 [sancionada en 21-5-15, promulgada en 27-5-15 y publicada en 9-6-15]. Al Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1765/14, de 3 de octubre. Crea el “Programa Federal de Fortalecimiento Operativo de las Áreas de Seguridad y Salud”, que consistirá en el otorgamiento de financiamiento a las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para la renovación y/o ampliación del parque automotor de las áreas de seguridad y salud, a través de la adquisición de ambulancias y vehículos policiales. A esos fines, crea el Fondo Fiduciario Público que se denominará “Fondo para el Fortalecimiento Operativo Federal” y regirá en todo el territorio de la República Argentina, con los alcances establecidos en el presente decreto y en las normas reglamentarias que, en consecuencia, dicte el Poder Ejecutivo Nacional o, en su caso, la Autoridad de Aplicación. Dispone que aquellas jurisdicciones que hubieren manifestado su intención de ingresar al “Programa Federal de Fortalecimiento Operativo

de las Áreas de Seguridad y Salud” –se les concede un plazo de treinta días corridos desde la publicación del decreto para hacer esa manifestación– contarán con un plazo máximo de sesenta (60) días corridos desde la publicación de la reglamentación del presente, para adherirse al citado Programa y obtener la correspondiente aprobación de sus respectivas Legislaturas. Exime al “Fondo para el Fortalecimiento Operativo Federal” y al Fiduciario de gravámenes nacionales existentes y a crearse e invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a hacer lo propio.

**iii.** Ley I-567 [1-12-15; 17-12-15; 24-12-15]. A la Ley 27.159 cuyo objeto es regular un sistema de prevención integral de eventos por muerte súbita en espacios públicos y privados de acceso público a fin de reducir la morbilidad súbita de origen cardiovascular. La autoridad de aplicación de la ley debe coordinar su aplicación con las jurisdicciones en el marco del Consejo Federal de Salud —COFESA— y del Consejo Federal de Educación —CFE—<sup>1</sup>.

**iiii.** Ley I-568 [1-12-15; 17-12-15; 24-12-15]. A la Ley 26.858 cuyo objeto es asegurar el derecho al acceso, deambulación y permanencia a lugares públicos y privados de acceso público y a los servicios de transporte público, en sus diversas modalidades, de toda persona con discapacidad, acompañada por un perro guía o de asistencia. El ejercicio del derecho de acceso, deambulación y permanencia consiste en la constante presencia del perro guía o de asistencia acompañando a la persona con discapacidad y el acceso, deambulación y permanencia del perro guía o de asistencia a los lugares mencionados en el texto no ocasiona para su usuario ningún gasto adicional. Para ejercer los derechos establecidos el usuario/a deberá contar con una credencial y un distintivo expedidos por la autoridad de aplicación. El Poder Ejecutivo nacional designará la autoridad de aplicación. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias actuarán como autoridades locales de aplicación ejerciendo el control, vigilancia y cumplimiento de la ley y de sus normas reglamentarias respecto de las presuntas infracciones cometidas en sus respectivas jurisdicciones.

**iiiiii.** I-570 [1-12-15; 17-12-15; 24-12-15]. A la Ley 27.130 que declara de interés nacional en todo el territorio de la República Argentina, la atención biopsicosocial, la investigación científica

---

<sup>1</sup> Resulta cuando menos problemática esta previsión de la ley nacional: Artículo 11. – Responsabilidad. Ninguna persona interviniente que haya obrado de acuerdo con las disposiciones de la presente ley, está sujeta a responsabilidad civil, penal, ni administrativa, derivadas del cumplimiento de la misma.

y epidemiológica, la capacitación profesional en la detección y atención de las personas en riesgo de suicidio y la asistencia a las familias de víctimas del suicidio. Tiene por objeto la disminución de la incidencia y prevalencia del suicidio, a través de la prevención, asistencia y posvención (las acciones e intervenciones posteriores a un evento autodestructivo destinadas a trabajar con las personas, familia o instituciones vinculadas a la persona que se quitó la vida). La autoridad de aplicación es el Ministerio de Salud el que debe coordinar su accionar con las áreas y organismos competentes con incumbencia en la materia y con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El Estado nacional a través del COFESA debe promover convenios con las jurisdicciones para garantizar el desarrollo de acciones conjuntas tendientes a implementar los principios expuestos en la ley que incluirán cooperación técnica, económica y financiera de la Nación para su implementación. Entre los objetivos de la ley también se destacan “el abordaje coordinado, interdisciplinario e interinstitucional de la problemática del suicidio; el desarrollo de acciones y estrategias para lograr la sensibilización de la población; el desarrollo de los servicios asistenciales y la capacitación de los recursos humanos, y la promoción de la creación de redes de apoyo de la sociedad civil a los fines de la prevención, la detección de personas en riesgo, el tratamiento y la capacitación”; dispone que las obras sociales y las empresas de medicina prepaga “deben brindar cobertura asistencial a las personas que hayan sido víctimas de intento de suicidio y a sus familias, así como a las familias de víctimas de suicidio, que comprende la detección, el seguimiento y el tratamiento de acuerdo a lo establecido por la autoridad de aplicación”.

**Pueblos originarios:** Ley V-148 [18-6-15; 24-6-15; 2-7-15]. Aprueba el “Convenio Específico – Programa Nacional Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas”. Ley Nacional N° 26.160/ Prórroga Leyes Nacionales N° 26.554 y N° 26.894, entre el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) y la Provincia. La Ley 26.160 declara la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país, cuya personería jurídica haya sido inscripta en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas u organismo provincial competente o aquellas preexistentes, por el término de 4 (cuatro) años. El plazo fue prorrogado hasta el 23 de noviembre de 2017 por Ley 26.894. Por el plazo –prorrogado– de la emergencia declarada se suspenden la ejecución de sentencias, actos procesales o administrativos, cuyo objeto

sea el desalojo o desocupación de las tierras contempladas en la ley. Dispone la ley que “La posesión debe ser actual, tradicional, pública y encontrarse fehacientemente acreditada”. Inicialmente disponía que “Durante los 3 (tres) primeros años, contados a partir de la vigencia de esta ley, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas deberá realizar el relevamiento técnico –jurídico– catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por las comunidades indígenas y promoverá las acciones que fueren menester con el Consejo de Participación Indígena, los Institutos Aborígenes Provinciales, Universidades Nacionales, Entidades Nacionales, Provinciales y Municipales, Organizaciones Indígenas y Organizaciones no Gubernamentales”. El plazo fue igualmente prorrogado hasta el 23 de noviembre de 2017. Crea un Fondo Especial para la asistencia de las comunidades indígenas, por un monto de \$30.000.000 (pesos treinta millones), que se asignarán en 3 (tres) ejercicios presupuestarios consecutivos de \$10.000.000 (pesos diez millones) el que se asigna al Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). El Fondo se incrementó al doble por ley 26.554 ante el incumplimiento de los plazos originales<sup>2</sup>. Se declara la ley de orden público.

**Trabajo social:** Ley X-64 [21-5-15; 9-6-15; 23-6-15]. A la Ley Nacional N° 27.072 "Ley Federal de Trabajo Social" que tiene por objeto establecer el marco general para el ejercicio profesional de trabajo social en todo el territorio nacional, sin perjuicio de la aplicación de las normas locales dictadas por las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Declara que sus disposiciones son de orden público y de aplicación en todo el territorio de la República Argentina. Homologa bajo la denominación de Licenciado/a en Trabajo Social los títulos de Licenciado/a en Trabajo Social y Licenciado/a en Servicio Social, expedidos por las universidades e institutos universitarios legalmente reconocidos en el país y que integren el sistema universitario argentino.

**Turismo:** Ley XXIII-35 [7-5-15; 27-5-15; 9-6-15]. A la Ley Nacional de Turismo N° 25.997. Declara de interés nacional al turismo como actividad socioeconómica, estratégica y esencial para el desarrollo del país. Y subraya que la actividad turística resulta prioritaria dentro de las

---

<sup>2</sup> Diversas organizaciones sociales denunciaron el retraso en la aplicación del programa de relevamiento por parte del INAI especialmente en las provincias con más conflictividad territorial como Salta, Jujuy, Formosa, Chaco y Neuquén, en donde reside el 65 por ciento del total de comunidades indígenas del país.

políticas de Estado. Especifica que son actividades directa o indirectamente relacionadas con el turismo las que figuran en el Anexo I, conforme la clasificación internacional uniforme de las actividades turísticas de la Organización Mundial de Turismo. Entre los principios se destaca el que previene que el turismo se desarrolla en armonía con los recursos naturales y culturales a fin de garantizar sus beneficios a las futuras generaciones. El desarrollo sustentable se aplica en tres ejes básicos: ambiente, sociedad y economía. Crea el Consejo Federal de Turismo con carácter consultivo integrado por un representante de la autoridad de aplicación, por los funcionarios titulares de los organismos oficiales de turismo de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o quien ellos designen.

2. En mi anterior Informe me referí a un planteo judicial de la agrupación “Chubut somos todos” ante el Superior Tribunal con el objeto de que este declarara inconstitucional las normas relativas a las PASO, incluidas en la ley de partidos políticos, por no respetar la mayoría especial para su sanción. El Tribunal se expidió en mayo de 2015 en favor de la constitucionalidad de esas normas; no me detengo en el análisis del pronunciamiento aunque he pensado que lo que no debe hacerse de modo directo –dictar normas electorales con mayoría simple cuando la Constitución exige  $\frac{3}{4}$ – tampoco debe hacerse de modo indirecto –recurriendo a la incorporación de normas electorales en una ley para la que no se exige esa mayoría calificada–.

3. La elección a gobernador fue favorable de todos modos al candidato de la agrupación impugnante quien se impuso por escasa diferencia de votos al candidato del FPV que él había promovido en el acto eleccionario de 2011. El gobernador saliente se había relacionado rápidamente con el gobierno federal y ello se entendió como una decisión contraria a los postulados de su promotor. En términos políticos partidarios se asumió como una suerte de “revancha” el nuevo mandato de Mario Das Neves –el tercero, no consecutivo–. Pero no cuenta con mayoría en la Legislatura. Ello, se presume, lo ha llevado a plantear una reforma constitucional con el objeto declarado de introducir un senado con representación comarcal. Es tema de un informe futuro.

• **CÓRDOBA**, por *José Manuel Belisle*

## 1. Primeras palabras

El vínculo de Córdoba con la Nación tuvo secuencias extremadamente cambiantes a lo largo de 2015. A comienzos del año hubo tenues acercamientos entre los gobiernos de ambas jurisdicciones, por un serio fenómeno climático local. Sin embargo, con el correr de los meses la Provincia se mantuvo una vez más segregada por el gobierno federal, como sucedió prácticamente en la última década<sup>3</sup>. Sobre el final del período, con el cambio de autoridades nacionales y un decisivo rol previo de la Corte Suprema, se abrió un nuevo escenario para las relaciones interjurisdiccionales, cuyas muestras comenzaron a observarse ya en 2016<sup>4</sup>.

## 2. Convenio por inundaciones en Sierras Chicas

En febrero de 2015, un temporal sin precedentes en la zona de las Sierras Chicas de Córdoba, provocó inundaciones, que causaron la pérdida de vidas humanas y serios daños materiales en varias localidades de la región<sup>5</sup>. La magnitud de la tragedia, y la acuciante necesidad de brindar respuestas a personas y poblaciones que perdieron casi todo, llevó a las autoridades provinciales, como también a legisladores nacionales por Córdoba, a solicitar el auxilio del gobierno de la Nación, que las canalizó a través de la Jefatura de Gabinete.

---

<sup>3</sup> Al respecto ver, entre los más recientes, informes sobre Córdoba en *Cuaderno de Federalismo*, ediciones N° XXII (2008), pgs. 29-38, N° XXIII (2009), pgs. 29-36, N° XXIV (2010), pgs. 31-34, N° XXV (2011), pgs. 33-37; N° XXVI (2012), pgs. 32-37; N° XXVII (2013), pgs. 32-38; N° XXVIII (2014), pgs. 38-40.

<sup>4</sup> En efecto, Macri y su gabinete se reunieron en Córdoba en enero de 2016 con las autoridades locales, en el marco de la primera de tres visitas oficiales concretadas, hasta mitad de ese año, por el Presidente a esta Provincia.

<sup>5</sup> Al menos 6 personas murieron, pero la cuantificación de las pérdidas de vidas humanas y materiales, nunca fue establecida con precisión. Del asunto se dio amplia difusión por medios de prensa. Ver, por todos <http://www.lanacion.com.ar/1768760-cordoba-un-fuerte-temporal-provoco-inundaciones-y-cortes-de-luz>.



El pedido de Córdoba fue la concesión de subsidios, pero apenas se logró acordar un préstamo de la Nación por \$540 millones para viviendas e infraestructura, el cual demoró algunas semanas en concretarse<sup>6</sup>, y finalmente se instrumentó a través de la firma de un convenio entre ambos órdenes de gobierno. La Nación adelantó \$100 millones del monto total comprometido, y el resto se enviaría con posterioridad, en función de la certificación de obras<sup>7</sup>.

Sin embargo, los \$440 millones restantes no fueron enviados por la Nación en 2015. Tan es así, que a finales de noviembre de ese año, un grupo de intendentes de las localidades afectadas planteó un reclamo formal ante las autoridades nacionales de ese momento, las cuales mostraron una inusual descortesía sobre el particular<sup>8</sup>, y no cumplieron con lo pactado en su momento.

### 3. Elecciones nacionales, provinciales y municipales

Las elecciones para presidente de la Nación en Córdoba, dieron en el ballottage un contundente triunfo al candidato Mauricio Macri, que obtuvo en el distrito el 71,52% de los votos<sup>9</sup>. A juzgar por el resultado final del país (que distribuyó el porcentaje de sufragios en 51,34% para el candidato de Cambiemos, y el 48,66% para Daniel Scioli del Frente para la Victoria<sup>10</sup>), la diferencia lograda en el distrito Córdoba fue decisiva.

---

<sup>6</sup> Como resultado de las reuniones entre el entonces Jefe de Gabinete, Anibal Fernández y legisladores nacionales por Córdoba (como Luis Juez, Mario Negri y Martín Gill) primero, y de ese funcionario nacional y el gobernador De la Sota, después, celebradas en marzo de 2015. Ver <http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/sierras-chicas-aunque-hubo-acuerdo-no-se-firmo-el-credito-nacional-por-las-inundaciones>.

<sup>7</sup> Ver <http://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/28495-el-gobierno-nacional-firmo-con-cordoba-un-convenio-para-obras-por-540-millones>

<sup>8</sup> En efecto, fueron atendidos en la vereda de la Casa Rosada, por un empleado administrativo a quien le entregaron una nota. Ver, por todos, <http://www.lavoz.com.ar/politica/intendentes-de-las-sierras-chicas-ni-pudieron-entrar-la-casa-rosada> y [http://www.clarin.com/politica/Intendentes-Sierras\\_Chicas-Casa\\_Rosada-Daniel\\_Salibi\\_0\\_1474652765.html](http://www.clarin.com/politica/Intendentes-Sierras_Chicas-Casa_Rosada-Daniel_Salibi_0_1474652765.html)

<sup>9</sup> Ver datos de la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior de la Nación, en [http://www.elecciones.gov.ar/admin/ckfinder/userfiles/files/P\\_V\\_DEFINITIVO%20x%20Distrito\\_2da%20Vuelta%202015\\_WEB.pdf](http://www.elecciones.gov.ar/admin/ckfinder/userfiles/files/P_V_DEFINITIVO%20x%20Distrito_2da%20Vuelta%202015_WEB.pdf)

<sup>10</sup> Ibid.

El resultado siguió la tendencia que Cambiemos había alcanzado en Córdoba para las PASO (donde consiguió el 35,38% de los votos, apenas detrás de UNA, que ganó esa vez con el 38,81%<sup>11</sup>) y que luego amplió en el primer turno electoral, cuando Macri consiguió el 53,22%<sup>12</sup> en esta provincia.

En esa primera vuelta, Cambiemos también ganó las elecciones de legisladores nacionales por Córdoba. Para senadores se adjudicó dos bancas, con el 50,23% de los votos, mientras que la restante fue para Unión por Córdoba (UPC, coalición encabezada por el PJ)<sup>13</sup>. En diputados nacionales, con el 49,83% de los sufragios, Cambiemos se llevó 5 escaños, mientras que 2 fueron para UPC y 2 para el Frente para la Victoria<sup>14</sup>.

A su vez, en 2015 se dio un particular reordenamiento del sistema partidario, porque además se eligió gobernador y vice, y se renovó integralmente la Legislatura. Con la fórmula Schiaretti-Llaryora, UPC retuvo el gobierno provincial, y conquistó 36 de las 70 bancas en juego de la Unicameral provincial, en julio. En septiembre, en la ciudad de Córdoba, fue reelecto el intendente Mestre, de la UCR. Como se puede apreciar, la voluntad popular se ha repartido entre distintas fuerzas políticas, de acuerdo a los cargos electivos que estuvieron en juego, aun en un mismo año electoral.

---

<sup>11</sup> Ver datos de la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior de la Nación en [https://www.dropbox.com/s/16tkl6vigkoot5b/P.V.\\_DEFINITIVO%20x%20Distrito\\_PASO%202015.pdf?dl=0](https://www.dropbox.com/s/16tkl6vigkoot5b/P.V._DEFINITIVO%20x%20Distrito_PASO%202015.pdf?dl=0)

<sup>12</sup> Ver datos de la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior de la Nación en [http://www.elecciones.gov.ar/admin/ckfinder/userfiles/files/P\\_V\\_\\_DEFINITIVO%20x%20Distrito\\_GRALES\\_%202015\(2\).pdf](http://www.elecciones.gov.ar/admin/ckfinder/userfiles/files/P_V__DEFINITIVO%20x%20Distrito_GRALES_%202015(2).pdf)

<sup>13</sup> Ver datos de la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior de la Nación en [http://www.elecciones.gov.ar/admin/ckfinder/userfiles/files/SN\\_DEFINITIVO%20x%20Distrito\\_GRALES\\_%202015.pdf](http://www.elecciones.gov.ar/admin/ckfinder/userfiles/files/SN_DEFINITIVO%20x%20Distrito_GRALES_%202015.pdf)

<sup>14</sup> Ver datos de la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior de la Nación en [http://www.elecciones.gov.ar/admin/ckfinder/userfiles/files/DN\\_DEFINITIVO%20x%20Distrito\\_GRALES\\_%202015.pdf](http://www.elecciones.gov.ar/admin/ckfinder/userfiles/files/DN_DEFINITIVO%20x%20Distrito_GRALES_%202015.pdf)

#### **4. Las causas en trámite ante la Corte promovidas por la provincia de Córdoba. El fallo por la retención del 15% de coparticipación provincial para el financiamiento de ANSES**

**4.1.** En noviembre de 2015, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó un fallo trascendente para la Provincia de Córdoba<sup>15</sup>. El Tribunal Cimero le ordenó al Estado Nacional, con carácter de medida cautelar, que suspenda de manera inmediata los descuentos que se le efectúan a Córdoba sobre fondos de la coparticipación federal de impuestos en virtud de la aplicación del art. 76 de la ley 26.078 (norma que dio lugar a la deducción del 15% de la masa de impuestos coparticipables realizados por el Estado Nacional, sin el acuerdo de las provincias, para financiar a ANSES)<sup>16</sup>.

Para Córdoba esa detracción supone aproximadamente \$446 millones mensuales, de los cuales el 20% es coparticipable a los municipios<sup>17</sup>, de allí el significativo valor que tiene el fallo, más allá de la cuestionable oportunidad en que se dictó (a días de transcurrido el ballottage que consagró a Macri presidente de la Nación, y poco antes de su asunción).

Ese mismo día la Corte dictó otros fallos, definitivos, recaídos en causas promovidas por las Provincias de San Luis y Santa Fe, en los que declaró inconstitucional la norma en cuestión. Además de otras consideraciones, fijó un término de 120 días para que las partes acordaran la forma y plazos en que el Estado Nacional reintegrará las sumas debidas a las provincias mencionadas<sup>18</sup>.

Con el argumento que la Corte dictó tales pronunciamientos, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner emitió un DNU el 30 de noviembre,

---

<sup>15</sup> Ver la causa “Córdoba, Provincia de c/ Estado Nacional y otro s/ medida cautelar” (Expte. CSJ 786/2013 (49-C)”, en el sitio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación: <http://scw.pjn.gov.ar/scw/viewer.seam?id=qvt71NLbD%2FPZgfyRxMKL%2FFLoOOL-Nq4%2FGS00MYP5V54%3D&tipoDoc=sentencia&cid=147063>

<sup>16</sup> Sobre el punto, ampliamos en informe sobre Córdoba en *Cuaderno de Federalismo*, ediciones N° XXVIII (2014), ps. 38-40.

<sup>17</sup> <http://www.lavoz.com.ar/politica/fallo-multimillonario-de-la-corte-favorable-cordoba>

<sup>18</sup> Más información sobre esos fallos, en <http://www.cij.gov.ar/nota-19095-La-Corte-proh-be-al-Estado-Nacional-reducir-los-fondos-coparticipables-de-las-provincias-y-pide-el-dictado-de-un-nuevo-r-gimen-de-coparticipaci-n-federal--tal-como-lo-ordena-la-Constituci-n.html>

mediante el cual extendió el efecto de esos fallos a todas las provincias. Al asumir Macri dejó sin efecto ese DNU con otro similar, aunque meses después acordó con las 24 jurisdicciones subnacionales el reintegro gradual de dicho 15% en concepto de coparticipación<sup>19</sup>. Para Córdoba, supondría el ingreso de sumas millonarias, estimadas –en función de los reclamos judiciales, retroactivos a 2012– entre los \$12.500 millones (a valores históricos, sin actualizar) y los \$17.600 millones<sup>20</sup>.

**4.2.** La provincia de Córdoba tramitó ante la Corte dos causas más. Una de ellas, instada en 2014<sup>21</sup> porque no se pudo acceder al programa de desendeudamiento, dio lugar a una nueva presentación del gobierno provincial en agosto de 2015<sup>22</sup>. En esa oportunidad se pidió una nueva medida cautelar, para que la Nación deje de descontarle a la provincia fondos originados en deudas. A valores de fines de 2015, los montos en cuestión se calculaban en \$1.500 millones en ATN y \$1.450 millones en intereses y amortizaciones<sup>23</sup>.

El pleito restante es más antiguo<sup>24</sup>, por aproximadamente \$1.040 millones, que la Provincia le reclama a la Nación por el incumplimiento del acuerdo celebrado en 2009<sup>25</sup>. En septiembre de 2015 se celebraron audiencias de prueba, en cuyo marco prestaron declaración importantes funcionarios provinciales<sup>26</sup>.

---

<sup>19</sup> En mayo de 2016, el Ministro del Interior Frigerio se reunió en Córdoba con todos los gobernadores y el jefe de gobierno de la CABA, para suscribir un convenio sobre este tema. Ver, por todos, <http://www.lavoz.com.ar/politica/gobernadores-firman-con-la-nacion-la-devolucion-gradual-del-15-de-coparticipacion>

<sup>20</sup> <http://www.lavoz.com.ar/politica/fallo-multimillonario-de-la-corte-favorable-cordoba>

<sup>21</sup> Ver informe sobre Córdoba en *Cuaderno de Federalismo*, ediciones N° XXVIII (2014), pgs. 38-40.

<sup>22</sup> Ver <http://www.lavoz.com.ar/politica/cordoba-pide-la-corte-frenar-descuentos-de-coparticipacion>

<sup>23</sup> Ver <http://www.lavoz.com.ar/politica/fallo-multimillonario-de-la-corte-favorable-cordoba>

<sup>24</sup> Ver informe sobre Córdoba en *Cuaderno de Federalismo*, ediciones N° XXVI (2012), pgs. 33-34.

<sup>25</sup> Sobre ese acuerdo, ver informe sobre Córdoba en *Cuaderno de Federalismo*, ediciones N° XXIII (2009), pgs. 31-33.

<sup>26</sup> El entonces ministro de Finanzas, Ángel Elettore y quien era titular de la Caja, Osvaldo Giordano. Ver <http://www.lavoz.com.ar/politica/elettore-planteo-la-corte-ca-de-ahogo-financiero>

Todas estas cuestiones, en fin, forman parte del acuerdo marco entre la Nación y la Provincia, cuyos primeros pasos comenzaron a establecerse ya en 2016, en diversas materias de gestión<sup>27</sup>, todo lo cual permite avizorar una relación interjurisdiccional más cercana al federalismo de concertación.

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

Como se sabe, Corrientes no elige Gobernador y Vice junto a las elecciones de Presidente y Vice como consecuencia de las intervenciones federales, esto hace que las elecciones nacionales, aunque parezca mentira, pasen a un segundo plano y en realidad sean un testeo de cómo viene la política para la elección del ejecutivo provincial.

Se elegían cinco (5) Senadores Provinciales y quince (15) Diputados Provinciales más los concejales Municipales conforme la renovación de los Concejos Deliberantes de cada Municipio.

El acuerdo entre el entonces Jefe de Gobierno porteño y líder del PRO, Mauricio Macri, y la Diputada Nacional de la Coalición Cívica, Elisa Carrió, para las elecciones primarias y abiertas para competir por la candidatura presidencial provocó la rotura del radicalismo correntino ya que el entonces Senador Nacional Artaza de las huestes colombinas era partidario de acompañar la postura de Julio Cobos.

En tal sentido el senador nacional Artaza ratificó la impronta “nacional y popular” que históricamente tuvo el espacio en que milita.

Con ello se distanció de su correligionario y Diputado Nacional cordobés Oscar Aguad quien impulsa un acuerdo electoral con el PRO, al que consideró “neoliberal”.

Artaza expresaba su “total oposición a la postura manifestada por Aguad, de triste memoria en nuestra provincia de Corrientes y en nuestra capital”. Refiriéndose al conflicto de fondos que quedó después de la intervención federal. Que prescribió por inacción de la fiscalía y el juzgado respectivo.

A su entender, el radicalismo “es nacional y popular desde su origen y en su esencia” y “su estrategia política está vinculada desde siempre a favor de los desposeídos y no de los poseedores”.

---

<sup>27</sup> Ver, por todos, nota 2, sobre la visita de Macri a Córdoba en enero de 2016.

En contraposición, indicó que “Aguad nos empuja hacia una alianza con el PRO, una fuerza neoliberal de clara ideología conservadora que está en las antípodas de nuestro partido”, sostuvo.

En ese sentido, apuntó que “estos dirigentes desarticularon el frente UNEN” y que “por el mismo camino están llevando a la UCR a su extinción política”.

Así, de cara a la Convención Nacional consideraba que “debemos debatir los radicales de frente y cara a cara, sin hacer operaciones mediáticas que tratan de posicionar a un candidato ajeno a nuestro ideario político y que asegura, si crece, nuestra defunción política”.

“No se trata de populismos como versión del mal, se trata del neo-liberalismo como versión probada de recesión, pobreza y miseria”.

Encuentro Liberal, que es parte del gobierno provincial, decidió apoyar al frente renovador, “Estoy convencido de que los resultados van a llevar a Sergio Massa como candidato a presidente de la Nación y vamos a hacer una muy buena elección en Corrientes”, auguró Lanari, Presidente del comité capital.

De esta manera dentro del gobierno las apuestas eran: el Gobernador iba con Macri, el Vice con Scioli y el Presidente de la Cámara de Diputados con Massa. Así es más difícil perder.

En Corrientes el justicialismo sigue siendo el partido más votado. Obtuvo seis diputados provinciales y dos senadores provinciales propios en una cosecha mejor que la de la UCR.

Inició en la diferencia el hecho de que doce (12) de las comunas peronistas no votaron el mismo día que las legislativas provinciales. De haber votado la cosecha pudo ser mayor. En el justicialismo quedaron bien parados Goya, Bella Vista, Saladas y Curuzú Cuatiá.

Carlos Mauricio Espínola candidato a Senador Nacional ganó en setenta y uno (71) de setenta y dos (72) Municipios, solo perdió en San Cosme y por treinta (30) votos. Lo que hace que el ex 4 veces medallista olímpico e intendente de la capital sea precandidato a la gobernación por el justicialismo. Por el sistema electoral el PJ se llevó dos (2) senadores nacionales de los tres (3) y tres (3) diputados nacionales de los cuatro (4) que se renovaban.

En Corrientes la fórmula Scioli-Zannini fue la ganadora. La fórmula de Cambiemos compuesta por Mauricio Macri y Gabriela Michetti triunfó en todo el país con el 51,34% de los votos, mientras que el

Frente para la Victoria, que postuló al binomio Daniel Scioli y Carlos Zannini alcanzó el 48,66%.

La fórmula presidencial, Daniel Scioli-Carlos Zannini, así como las ofertas parlamentarias nacionales no tuvieron inconvenientes en la geografía correntina. Salvo el Departamento de San Cosme (como se dijo), donde triunfó Cambiemos (Mauricio Macri-Gabriela Michetti), todo lo demás quedó para el Frente para la Victoria.

El FPV ganó en localidades donde es fuerte el aparato estatal provincial, (en manos de la UCR) tal los casos de Esquina, Virasoro, Paso de los Libres y consolidó en Goya, Mercedes, Curuzú, Santo Tomé, Ituzaingo y Capital.

Sobre el panorama político local, Artaza resaltó: “Se abre un terreno fértil para una carrera política muy interesante. El colombismo no pudo imponerse en Corrientes, mientras que Camau Espínola sí, pero quedó sin su paraguas político.

Los actores políticos quedamos en la línea de largada para una linda carrera”. Así las cosas, el capocómico aseveró que espera que el radicalismo actúe como freno ante posibles medidas económicas neoliberales extremas.

“Es muy prematuro hablar sobre el futuro de la UCR. Hay que dar tiempo de gestión a las autoridades electas”, manifestó.

• **ENTRE RÍOS**, por *Martín Acevedo Miño, Jorge M. D’Agostino y Sofía M. G. Keller*

### **El federalismo debe empezar por casa. Una ley demorada**

Desde 1985 Entre Ríos contó con una Ley de Juntas de Gobierno N° 7555, que más adelante sufrió modificaciones, desde el punto de su organización administrativa y electoral. Originariamente, esos centros poblacionales eran órganos descentralizados del Gobierno provincial, cuyas autoridades eran nombradas por Decreto del PE. Como no cubrían el mínimo poblacional de 1500 habitantes para ser municipios, fueron denominados Centros Rurales de Población. Éstos se delimitaban por el Poder Ejecutivo, y debían tener una población superior a los doscientos (200) habitantes y menos a los 1500, por supuesto.

La reforma en la materia vino –años después– de la mano de la Ley 9480, que instituyó la integración del órgano administrativo de ejecución y estableció que los mismos deberían ser electivos. Esta Ley 9480 estableció un nuevo sistema electoral, dentro de Entre Ríos, ya que dejó de lado el cociente provincial y municipal, para adjudicar la mitad más uno de los cargos al ganador y distribuyendo el resto entre las restantes listas participantes por el sistema de repartición proporcional denominado D'Hont, estableciendo que quien encabece la lista de candidatos de la lista ganadora, ejercerá la función de presidente de la respectiva Junta de Gobierno.

Su articulado resulta complejo. Sus particularidades se advierten en su art. 11, cuando establece las obligaciones de la Junta, tales como: a) Organizar la defensa civil dentro de su jurisdicción y b) Ejercer funciones por delegación de funciones de reparticiones provinciales, suscribiendo los convenios respectivos y dentro del ámbito de competencia o el art. 13 que indica que para el cumplimiento de los objetivos previstos en la presente ley de juntas de Gobierno podrán proponer la adquisición de bienes al Poder Ejecutivo o adquirirlos por especial autorización de éste. Dichos bienes ingresarán al patrimonio provincial. Todos los fondos deberán depositarse y girarse sobre cuenta corriente del banco que disponga el gobierno provincial.

Con lo antedicho se advierte un contraste entre la designación democrática de los integrantes, y las facultades de administración y patrimoniales de la Junta que no deja de ser un apéndice del Gobierno Provincial, que disponen no de un presupuesto sino de una asignación por categoría provenientes del Tesoro provincial, que será efectivizada mensualmente, graduada de acuerdo a la población del centro rural y al valor del salario básico vigente para el personal de la Administración Pública.

Más adelante otra Ley, la 9786, modificó el artículo 5 de la Ley 7555 y sus modificatorias, que quedó redactado en la parte pertinente, del siguiente modo: "... El desempeño del cargo en la Junta de Gobierno será honorario, excepto el de Presidente que será compensado en forma mensual con una suma fija en pesos que no obligará a rendición de cuentas".

En agosto de 2008, se aprobó la reforma de la Constitución entrerriana, donde en su art. 232 dice: "*Las comunidades cuya población estable legalmente determinada no alcance el mínimo previsto para ser municipios constituyen comunas, teniendo las atribuciones que se establezcan.*

Es decir, que se eliminan las Juntas de Gobierno como se ha descrito más arriba y se establecen las Comunas, electivas, con facultades de dic-



tar ordenanzas, personería jurídica y patrimonio propio, tal como manda nuestro sistema federal de Gobierno.

Por estos días de 2016, una gran cantidad de personas republicanas y defensoras de la autonomía de los gobiernos locales y no sólo de los categorizados municipios sino de todos, nos encontramos realizando esfuerzos enormes para que no se apruebe en la Cámara de Senadores el proyecto con media sanción venido a la Cámara de Diputados, donde las comunas, carecen de personería jurídica, bajo un galimatías argumental que, como tal, es imposible descifrar.

Lo cierto y para acumular más dudas, en la media sanción se sigue lo prescrito por el articulado constitucional, donde las comunas tienen facultades de percibir coparticipación, facultades de dictar ordenanzas, facultades de elegir sus propias autoridades, pero carecen de facultades para tener bienes y empleados propios.

Media sanción diputados “Art. 15°.- Para el cumplimiento de los objetivos previstos en la presente ley, la Junta de Gobierno comunal podrá proponer la adquisición de bienes al Poder Ejecutivo, o adquirirlos por especial autorización de éste. Dichos bienes ingresarán al patrimonio provincial”.

Creemos que esto será modificado, pero la intención muestra la enorme confusión existente para comprender el juego armónico de la autonomía municipal y la alta descentralización debida a las comunas, que con el tiempo se convertirán en municipios.

Esperamos que cuando este artículo sea publicado, una nueva ley orgánica de comunas esté vigente. Y esta sea democrática y coherente con el espíritu de la constitución que le dio amplias facultades políticas, administrativas y económicas, potestad para el dictado de ordenanzas, alcance de sus facultades tributarias, el ejercicio del poder de policía, la realización de obras públicas, la prestación de los servicios básicos, etc. pero vale destacar que el pensamiento inicial era otro y completamente distinto que subordinaba a la comuna al gobierno provincial, otra vez con pensamiento paternalista pernicioso.

Hoy se sigue aplicando la vieja ley 7555 con sus reformas, y con las asignaciones insuficientes para atender el territorio asignado, y además con la enorme infracción al art. 246 de la Constitución Provincial.

Finalmente, remarcamos que es necesario establecer reglas duras en la distribución de la coparticipación y en el sistema de acceso a los recursos

no sólo de cada Provincia sino de cada Municipio, porque de esta manera se protege el federalismo, pero también se contiene el sistema democrático, impidiendo que gobiernos del nivel superior se aprovechen de los gobiernos de nivel inferior ahogándolos económicamente para hacerlos perder legitimidad y beneficiarse electoralmente.

Una regla dura es la de asegurar a los Municipios un piso del 18% y a las Comunas un piso del 1% para ser mercedoras del segmento coparticipable, porcentuales que deben entenderse indicados para la distribución primaria *de la totalidad de la recaudación de los ingresos tributarios provinciales. Es la manera de expresar el federalismo desde nuestra propia casa.*

### **Federalismo y derecho previsional. Los peligros de los poderes concurrentes**

*El criterio de la Corte Suprema en autos “Recurso de Hecho interpuesto por Roberto Antonio Ramallo en la causa Ramallo, Roberto Antonio Edgardo c/ Estado Provincial y Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Entre Ríos s/ demanda contencioso administrativa” (29/03/16).*

Antecedentes. El Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Entre Ríos resolvió rechazar la demanda promovida por el Sr. Roberto A. E. Ramallo contra el Estado Provincial y la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Entre Ríos por la cual el actor pretendía que a los haberes que ya percibía en la Caja Provincial se le adicione el haber que le corresponde por los servicios prestados como Bioquímico, para el régimen nacional, conforme el reconocimiento de ellos efectuado por la ANSeS. Fundó la decisión en el art. 80 de la Ley Provincial 8732, en tanto considera que ella determina el marco legal en el cual se encuentra circunscripta la pretensión del actor.

De este modo y sin desconocer que la provincia se encuentra adherida al régimen de prestación única del haber previsional, sostiene que dicho mecanismo de reciprocidad rige cuando es necesario para determinar el haber previsional o bien cuando se requiere computar los servicios simultáneos o sucesivos prestados en el ámbito provincial o nacional. Que no siendo esta la situación del actor, por cuanto éste ya percibía un haber previsional otorgado por la Caja provincial el cual le fue otorgado

sin necesidad de computar los servicios prestados en el ámbito nacional, y que tampoco utilizara los servicios prestados en el ámbito provincial para obtener la jubilación nacional, resulta aplicable la excepción al régimen de prestación única que la propia norma (art. 80, Ley 8132) contempla y por la que se le permite al beneficiario acceder a la prestación de dos haberes jubilatorios separados e independientes el uno del otro.

Interpuesto por el actor recurso extraordinario contra la sentencia del Superior Tribunal Provincial el que es denegado y motivó recurso de queja, la Corte Suprema de Justicia de la Nación hace lugar a la misma declarando procedente el recurso extraordinario y dejando sin efecto la decisión apelada, ordenando que las actuaciones vuelvan al tribunal de origen para que dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo a lo resuelto.

La Corte consideró que aun cuando la resolución conduzca al análisis de una norma de derecho público local, ello no es óbice para habilitar la vía, pues la interpretación y aplicación de dicho texto legal vuelve inoperante el convenio de reciprocidad jubilatoria. Fundamentó la decisión diciendo que la Ley local 8732 fue dictada en agosto de 1993 cuando todavía se encontraba vigente la Ley nacional 23.604 que consagraba una excepción al principio de prestación única similar al que alude el segundo párrafo del art. 80 de la ley provincial citada. Pero al ser derogada la Ley nacional 23.604, la norma provincial aplicada ha perdido operatividad en el ámbito nacional, pues la ANSeS no podrá otorgar otra prestación por las labores desarrolladas por cuenta propia.

Sostuvo que el Tribunal local al aplicar el art. 80 de la Ley local 8732 prescindió de los preceptos que integran el convenio de reciprocidad jubilatoria, el que considera –conforme doctrina de la Corte– continúa vigente al no haber sido denunciado por la provincia. Fundamentó que la incorporación de la provincia al régimen de reciprocidad jubilatoria no implica que esta pierda la autonomía legislativa en esta materia, pero que las variaciones que introduzca en sus leyes de previsión no pueden alterar en lo esencial y por la sola decisión suya los términos de su adhesión al sistema de referencia. Considerando así arbitraria la limitación invocada por la autoridad previsional local –confirmada por el Superior Tribunal provincial– para negar el cómputo de los servicios reconocidos por la ANSeS, fundada en la excepción al principio de prestación única contenida en el segundo párrafo del art. 80 de la ley local.

*Normas directamente implicadas*

*Art. 14 bis Constitución Nacional:* “...El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: El seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes: jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna...”.

*Decreto 9316/46* que establece el régimen de reciprocidad jubilatoria.

*Art. 23 de la Ley Nacional 14.370:* A partir de la vigencia de la presente ley, los afiliados que hubieren desempeñado servicios en los distintos regímenes comprendidos en el Decreto Ley 9316/46, solo podrán obtener una prestación única, considerando la totalidad de los servicios prestados y remuneraciones percibidas.

*Art. 64 de la Ley Provincial 8732:* Los servicios simultáneos se tendrán en cuenta únicamente para determinar el haber jubilatorio, cuando los mismos se hubiesen prestado en el periodo contemplado en el artículo precedente. En tal caso, la suma de los haberes percibidos simultáneamente se considerarán como la remuneración de dicho lapso. En ningún caso, la acumulación de servicios procederá a efectos de determinar el haber cuando los mismos en actividad resulten incompatibles.

*Art. 65 de la Ley Provincial 8732:* Cuando se computaren sucesivas o simultáneamente servicios en relación de dependencia y autónomos el haber de jubilación se determinará en igual forma al fijado en el artículo precedente.

*Art. 80 de la Ley Provincial 8732:* Ratifícase la vigencia del principio consagrado en el art. 23 de la Ley Nacional N° 14.370 de conformidad con el cual los afiliados que acrediten servicios en diferentes regímenes comprendidos en el Decreto ley N° 9136/46, solo podrán obtener una prestación única considerando la totalidad de los servicios prestados y remuneraciones percibidas. Establécese como única excepción al principio contenido en el párrafo anterior, que el beneficiario podrá acogerse a dos jubilaciones ordinarias íntegras, en los casos de este beneficio en diferentes regímenes jubilatorios, siempre que los servicios prestados, la edad computada y los aportes efectuados, le permitan al mismo obtener independientemente las dos jubilaciones ordinarias, sin recurrir al sistema de reciprocidad contemplado

por el Decreto ley N° 9316/46. En estos casos, el haber correspondiente será determinado separadamente por cada organismo otorgante, con total prescindencia de la prestación reconocida por el otro régimen.

### *Cuestión a dilucidar*

La cuestión novedosa que se nos plantea y que debemos dilucidar en el caso radica en determinar si al resolver como lo hizo el Superior Tribunal Provincial realmente incurrió en arbitrariedad tal como lo considera la Corte Suprema de Justicia. O eventualmente esta era una solución posible como consecuencia de los poderes concurrentes que tienen Nación y Provincia en materia previsional. Es sabido que el nacimiento del Estado Federal en Argentina, con la sanción de la Constitución Nacional (1853/1860), importó, conforme la propia jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación, la coexistencia, en un mismo territorio, de dos ordenamientos jurídicos políticos independientes, de distinto orden y naturaleza, bajo la consigna que cada uno de ellos, ostenta la suma y máxima autoridad en cuanto concierne a sus respectivas competencias. (Fallos 142:239, 53:420 3:131, 239:343, 167:121, 190:571 entre muchos otros).

En particular respecto de las facultades concurrentes, la Corte Suprema hizo siempre prevalecer la decisión federal en tanto medie un supuesto de “repugnancia efectiva”, no así cuando existe un margen para observar ambos ordenamientos.

En materia previsional, como es sabido los empleados públicos provinciales tienen, generalmente en cada provincia su propio régimen jubilatorio, regido por el Derecho Público local en virtud de las facultades retenidas por aquellas (art. 121, CN) el que coexiste con la normativa nacional previsional. La reforma constitucional de 1957 en materia previsional incorporó el art. 14 bis –antes transcripto en lo pertinente– que determinó las facultades concurrentes entre Nación y Provincia, lo que fue ratificado por la reforma constitucional de 1994 cuando en el segundo párrafo del art. 125 estableció que las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar los organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales.

Conforme esto y de la lectura de los fallos analizados –tanto el del Superior Tribunal Provincial como el de la Corte Suprema de Justicia de

la Nación— surge como la existencia de facultades concurrentes produce una inevitable tensión en los dos órdenes jurídicos (nacional y provincial) que coexisten en nuestro Estado Federal.

Puede observarse que el Superior Tribunal Provincial al fallar no desconoció la existencia ni la adhesión al régimen de prestación única del haber previsional, es decir al régimen de reciprocidad jubilatoria, sino que conforme a su legislación local sostuvo que el mismo solo se pondrá en funcionamiento cuando sea necesario para determinar el haber previsional o bien se den los supuestos previstos expresamente en los arts. 64 y 65 de la normativa provincial.

Por ello y de acuerdo a la singularidad del caso consideró que el actor, no se encontraba comprendido en ninguno de estos supuestos, en razón de que ya había obtenido el beneficio jubilatorio en el ámbito provincial el que había tomado para su cómputo solamente los servicios prestados en la provincia, y que si bien ahora pretende la adición en los haberes que ya está percibiendo de lo que le correspondería por la prestación de servicios en el ámbito nacional, conforme al reconocimiento de servicios expedido por la ANSeS, surge que no utilizará para obtener la jubilación nacional los servicios prestados en el ámbito provincial.

Esto hace que entre en funcionamiento la excepción que la normativa local que expresamente prevé y que le permite al beneficiario acceder a la prestación de dos haberes jubilatorios separados e independientes el uno del otro. De este modo sostiene el Superior Tribunal provincial que el actor no queda sujeto al principio de caja otorgante y de beneficio único, considerando que es la ANSeS y no la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Entre Ríos quien deberá liquidar y abonar el beneficio previsional nacional reclamado.

No podemos sino más que considerar que dicha solución puede entenderse válida en tanto nos encontramos ante facultades concurrentes de las provincias y el Gobierno Federal que le posibilita a las primeras otorgarse sistemas de previsión para sus agentes, en razón de que no existe una delegación exclusiva y excluyente a favor de la Nación. Esto es así pues el Estado Provincial se encuentra facultado, conforme el art. 121 y 125 de la Constitución Nacional para dictar su propio régimen jubilatorio.

De este modo la Corte justifica la decisión, no sin reconocer que la normativa provincial aplicada fue dictada conforme la legislación nacio-

nal vigente (ley 23.604) en dicho momento, que preveía igual excepción. Pero considera que al haberse derogado dicha normativa por el art. 165 de la Ley 24.241, la normativa provincial ha perdido operatividad en el ámbito nacional y en consecuencia, la ANSeS no podrá otorgar la prestación reclamada por el actor.

Considera que la aplicación del art. 80 de la ley local llevó al Tribunal a prescindir de los preceptos que integran el convenio de reciprocidad jubilatoria, el que continúa vigente al no haber sido denunciado por la provincia. Justifica así que la incorporación de la provincia al sistema nacional de reciprocidad jubilatoria no implica que esta pierda la autonomía legislativa en esa materia, pero la obliga a que las variaciones que introduzca en sus leyes de previsión no alteren en lo esencial y por su sola decisión los términos de su adhesión al sistema de referencia. Todo ello conforme su jurisprudencia que cita.

Este último argumento, extraído de Fallos 242:141 y en particular del dictamen del ex Procurador General de la Nación Dr. Sebastián Soler es el que considero no resulta plenamente aplicable por cuanto en la singularidad del caso sometido a consideración se evidencia que la Provincia no ha variado unilateralmente su régimen previsional. Tal como la propia Corte lo señala la normativa local aplicada, que es posterior a la adhesión al régimen de reciprocidad jubilatoria, fue dictada en el año 1993 conforme la normativa nacional –Ley 23.604– que consagraba una excepción al principio de prestación única similar al que alude la normativa local aplicada al caso por el Superior Tribunal Provincial. De este modo se evidencia que la que se modificó unilateralmente fue la normativa nacional que eliminó dicha excepción al derogar la ley que la establecía.

De ello y aplicando el razonamiento de la Corte Suprema puede concluirse que las provincias aun cuando hayan dictado sus normas conforme la legislación nacional deberán variarla, en el caso de que esta última la modifique, lo que sí podría considerarse como una pérdida de su autonomía legislativa en la materia, salvo que se considere o justifique ello como una consecuencia propia de los problemas de la adopción de un régimen federal y del reconocimiento de facultades concurrentes, las que inevitablemente en algún momento colisionarán, debiendo definitivamente dársele preeminencia a unas sobre otras.

• **LA PAMPA**, por *Gustavo Arballo*

**Contexto político-institucional.** En la Provincia se realizaron elecciones provinciales y nacionales en el año 2015. En la elección interna abierta más relevante, la del Partido Justicialista, Carlos Verna –que culminaba su mandato como Senador nacional iniciado en 2009– se impuso con el 52,14% frente al candidato Fabián Bruna (del espacio del gobernador saliente Oscar Mario Jorge) que obtuvo el 43,7%.

Conforme al régimen electoral de La Pampa, las internas son obligatorias solo para los partidos en donde no exista candidato por consenso (así lo hizo el partido FREPAM, que presentó lista única) pero si hay pluralidad de candidaturas estas deben dirimirse en un comicio abierto en el que pueden votar tanto afiliados como no afiliados. En cualquier caso, para el ciudadano no es obligatorio el voto en estas “PASO” atenuadas.

Luego de esta fase la elección provincial –celebradas en simultáneo con la primera vuelta electoral nacional– Verna fue electo gobernador, imponiéndose con el 48,6% de los votos al frente opositor que lideran la UCR y el PRO (FREPAM) que –con la candidatura del exintendente santarroseño Francisco Torroba– obtuvo el 36,3% de los votos. Será el segundo mandato de Verna, que fue gobernador entre 2003 y 2007, continuando el predominio justicialista que se registra en la provincia desde 1983.

También se celebraron elecciones municipales, donde se destaca un cambio de signo político en la intendencia de la capital Santa Rosa, que obtuvo el candidato radical Leandro Altolaguirre.

En este turno electoral también se debían renovar los tres senadores y dos diputados del total de cinco que tiene la provincia en el Congreso de la Nación. Para la Cámara alta obtuvo dos bancas el PJ y una el FREPAM, y estos partidos se repartieron las dos que estaban en juego en la Cámara de Diputados.

La elección interna del Partido Justicialista tuvo en su fase previa un litigio relevante que reportaremos entre los fallos trascendentes. Fuera de ello no se registraron denuncias ni impugnaciones de significación en ninguna de las subsiguientes fases electorales, destacándose la curiosidad de una localidad –Abramo– en que se empató en votos en la elección para la intendencia y debió realizarse una “segunda vuelta” para elegir al intendente.



**Poder Legislativo.** En la composición emergente de la elección de 2015 –la Legislatura de treinta miembros se renueva en La Pampa en forma total, no por mitades– el Partido Justicialista obtuvo 15 bancas (anteriormente tenía 16); el FREPAM 9 escaños (anteriormente tenía 10), Cambiemos PRO 3 bancas (tenía una en la anterior composición) y tres bloques unipersonales: Frente Renovador, Frente Pampeano para la Victoria, y Pueblo Nuevo (este último espacio tenía dos diputados en la anterior composición).

En 2015 la legislatura pampeana sancionó 61 leyes provinciales, nueve más que las sancionadas en 2013. El número está en línea con el promedio histórico registrado para el período 2003-2014.

Puede destacarse la ley 2831 que creó, en el “Ente de Políticas Socializadoras y la Unidad de Abordaje, Supervisión y Orientación para Personas en Conflicto con la Ley Penal” que habrá de funcionar en el ámbito del Ministerio de Gobierno, Justicia y Seguridad para atender la situación de personas incorporadas a programas de Pre-libertad, Salidas Transitorias y Semilibertad, personas en situación de egreso, liberadas condicionales y/o asistidas y personas con condenas en suspenso. Este Ente sustituirá al “Patronato de Liberados” –que cumplirá todavía funciones hasta entrado el año 2016– y sus acciones tendrán por objeto contribuir a la disminución de la criminalidad y reincidencia, en base a procurar la inserción social y asistencia material atendiendo a la situación personal, contexto familiar y comunitario de la población objetivo.

No se registran otras leyes orgánicas de importancia, predominando adhesión a leyes nacionales, reformas puntuales y aprobación de Convenios suscriptos por el Poder Ejecutivo.

**Poder Judicial.** El año 2015 terminó con dos vacantes en el Superior Tribunal, que tiene una composición de cinco miembros, producto de sendas renuncias efectivizadas en agosto de 2014 y de 2015. Las vacantes fueron cubiertas recién en marzo de 2016 cuando el gobernador Verna elevó a la legislatura los pliegos de José Roberto Sappa (un administrativo que se desempeñaba como presidente del Tribunal de Cuentas de la Provincia) y de Fabricio Losi (un juez de carrera en el fuero penal, que se desempeñaba en el Juzgado de Audiencia de la ciudad de General Pico). Las nominaciones tuvieron un trámite rápido y fueron aprobadas por mayoría (la Constitución de La Pampa no requiere un procedimiento

especial) con la oposición de los diputados del FREPAM. Los nominados asumieron su función en el Superior Tribunal a principios de abril de 2016.

Otra novedad de importancia en el máximo tribunal local fue la creación de una sala específica (Sala C) para demandas de competencia originaria del Superior Tribunal y juicios contencioso-administrativos. Esta sala se suma a las históricamente existentes dedicadas a temas de Civil y Comercial (sala A) y Penal (Sala B). La Constitución de La Pampa habilita la división en salas, y cada sala está compuesta por dos jueces, votando el Presidente del Tribunal (de duración anual rotativa) en el caso de disidencia entre ellos.

*La causa de la prohibición de “colectoras”*. En su anterior composición, el STJ debió resolver un caso de enorme trascendencia institucional planteado en el contexto de la interna del Partido Justicialista, relacionado con una reglamentación que había dictado en la coyuntura el Poder Ejecutivo por la que prohibía las denominadas “listas de adhesión” –informalmente denominadas “colectoras”–. En su fundamentación, el Ejecutivo consideraba que “debe regularse necesariamente la posibilidad de que un precandidato aparezca representado solo en una boleta, previniendo un potencial escenario de mucha desorientación en los cuartos oscuros, incompatible con los principios electorales afianzados”.

Observando que “la existencia de dos o más boletas de una misma línea política para la misma categoría de cargos a elegir, unidas a otra boleta correspondiente a otras líneas en otras categorías, colocaría a sus candidatos en mejores condiciones que los de las otras líneas, por el menor número de cortes de boleta a que se vería obligado, en detrimento de una actitud más selectiva por parte del elector; sistema este último, ‘de adhesión de boletas de distintas categorías’, no instituido por nuestra legislación provincial vigente”, el decreto expresa además que “aporta una mecánica limpia de elección de candidaturas, que quita al mismo tiempo la posibilidad de pesar ilegítimamente desde las dirigencias partidarias en el proceso de selección mencionado, lo que conlleva una mayor claridad en la generación de voto, redundando en una mayor representación de los electores”.

Frente a ello el Partido Justicialista Distrito La Pampa (a quien el STJ le reconoció legitimación para actuar impugnado una norma electoral) cuestionó judicialmente la validez del decreto en cuestión –104/15, reglamentario de la Ley Electoral Provincial 1593– entendiendo que a

falta de una disposición legal debía aplicarse análogamente la legislación y la doctrina fijada al respecto por la Cámara Nacional Electoral, y habilitar la vía para que diferentes listas internas de un mismo partido político adhirieran a los mismos candidatos en determinadas categorías de cargos de otra lista interna del mismo partido, sin otro recaudo que la existencia de un vínculo jurídico entre las respectivas listas internas, y la correspondiente autorización.

El litigio tramitó por la vía de la acción declarativa de inconstitucionalidad originaria, expidiéndose el Superior Tribunal en pleno, y acogiendo en forma unánime la petición de inconstitucionalidad planteada. El fallo del 29 de mayo de 2015 observó que, en efecto, el Ejecutivo se había excedido al incluir en la reglamentación restricciones no predispuestas por la ley. Citando principios generales sobre la reglamentación, y también normas de la constitución provincial, dijo que “cuando el Poder Ejecutivo es llamado a ejercer sus poderes reglamentarios en una materia que es propia del Poder Legislativo (art. 68, inc. 15) debe hacerlo con la limitación de no alterar el contenido de la sanción legislativa (art. 81, inc. 3º, primer párrafo, última parte). Ello es así, pues el Poder Ejecutivo no puede ir más allá de la intención de la ley, encontrándose impedido de crear excepciones, modificaciones, exclusiones o inclusiones que la ley no ha previsto”.

El Gobernador Jorge interpuso luego un Recurso Extraordinario ante la Corte Suprema. Aunque en cierta medida la cuestión ya era abstracta pues las elecciones ya se habían realizado, la Corte rechazó expresamente habilitar su intervención en un fallo del 23 de febrero de 2016, en el que dijo que el Tribunal “carece de jurisdicción para entender respecto de las cuestiones que, según su esencia, constituyen conflictos de poderes locales. Ello es así, porque en la reforma constitucional de 1860 se suprimió de la Constitución Nacional la atribución que confería a esta Corte jurisdicción para conocer y decidir .los conflictos entre los diferentes poderes públicos de una misma provincia” (CSJ 4716/2015/RHI, “Gobernador de la Provincia de La Pampa, Oscar Mario Jorge e/ Cámara de Diputados de la Provincia de La Pampa s/ acción declarativa de certeza”).

*La causa de la repatriación de presos pampeanos.* Ya en otro tema, consignamos en un informe anterior como caso de interés el litigio de la llamada “repatriación” de presos pampeanos. Esta suerte

de *habeas corpus correctivo colectivo* fue promovido en 2013 por 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.

El pedido había sido originalmente aceptado por el Tribunal de Impugnación Penal, aunque al revisar el fallo —a instancias de sendas presentaciones 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, criterio confirmado luego por la Corte Suprema de Justicia. 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, varios de los cuales habían manifestado que preferían no retornar a la provincia.

En base a ello, el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de La Pampa declaró abstracta la cuestión, y está pendiente un nuevo recurso planteado por la Defensoría ante el máximo tribunal de la Nación en el que se plantea la necesidad de expedirse sobre el tema atento a que se trata de situaciones de susceptible repetición.

*Actividades de capacitación.* Fuera de su actividad jurisdiccional, en 2015 el Poder Judicial desarrolló gran cantidad de actividades de capacitación, entre las que se destacaron las dedicadas al nuevo Código Civil y Comercial que entró en vigencia en agosto de ese año. En diversos formatos, estas actividades se realizaron en conjunto con el Colegio de Abogados de la Provincia de La Pampa, la Universidad Nacional de La Pampa y el Ministerio de Justicia de la Nación, e incorporaron un segmento online desarrollado por el Centro de Capacitación Judicial en el que participaron más de 1500 personas de todo el país.

*Oficina de la Mujer.* Además, el Poder Judicial ha puesto en marcha la Oficina de la Mujer y de Violencia Doméstica que fuera creada por el Superior Tribunal de Justicia, habiéndose conformado un equipo de trabajo *ad hoc* y multidisciplinario para atender cuestiones relacionadas a la

problemática de Género, restando definir sus funciones que en principio serían la réplica a nivel local de las oficinas que han sido creadas en el seno de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

**La Pampa en la Corte Suprema de Justicia.** Más allá del consignado en el punto anterior, no se registran casos de importancia en el que la Corte nacional haya revisado sentencias o normativa local. Consignaremos en cambio dos litigios en los que la Provincia intervino como actora.

*Reclamos por coparticipación.* Uno de ellos es la pretensión de la provincia de que, estando en situación fáctica similar a la de los Estados que obtuvieron sentencia favorable en su reclamo por coparticipación (Santa Fe, San Luis y Córdoba), inició una demanda a la Nación –ingresada el 26 de febrero de 2016– para la suspensión de la deducción del 15% de la coparticipación y el cobro de lo adeudado por los últimos cinco años por el mismo concepto, sumándose así a las provincias que están promoviendo análogos reclamos.

*La causa del Río Atuel.* Finalmente, en el informe correspondiente al año 2015 reportábamos 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 CN). 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 la Nación ya en febrero de 2014 había dado trámite a otra causa de objeto convergente, promovida bajo el formato de amparo ambiental (caso “Palazzani”) en reclamo de la sustentabilidad ecológica de la cuenca pampeana del río Atuel.

En junio de 2016 se produjeron novedades de importancia en esta causa, en tanto la procuradora fiscal ante la Corte Suprema de Justicia, Laura Monti, se pronunció por la admisibilidad de la demanda. El dictamen estimó que “el delicado equilibrio del sistema federal, que asegura la armonía y el respeto recíproco entre los estados provinciales y la de éstos con el poder central, requiere que la Corte Suprema intervenga para

resolver las querellas, como la de autos, entre los organismos autónomos partes del cuerpo de la Nación”, y desestimó la excepción de cosa juzgada con relación al fallo de 1987 considerando que “no se configura una identificación sustancial entre los planteos bajo estudio (...) dada la diversidad que se advierte en el objetivo final de cada uno de los procesos, la sentencia a dictarse en autos, estimo que no será susceptible de alterar ni resultar contradictoria con lo ya decidido por la Corte”.

Serán de basilar importancia los ulteriores avances en esta causa, cuya relevancia trasciende los intereses de las provincias involucradas, y se proyectan a temas de derecho procesal constitucional y a cuestiones sustantivas ambientales y de derecho público provincial.

• **LA RIOJA**, por *Edgar Gustavo Fernández Suárez*

## **Famatina: la “piedra” de la discordia**

### **Introducción**

¿Cuán eficaz puede ser una estrategia de resistencia mediante métodos no violentos de los movimientos sociales? ¿Es la fuerza coercitiva del Estado y el poder económico y financiero de los poderosos grupos de presión asociados con los gobiernos, una coalición invencible contra los ciudadanos dotados tan solo de la persistente defensa de sus demandas mediante precarias formas de organización? ¿Qué hay de la imparcialidad de la Justicia cuando grandes intereses económicos en juego confrontan contra principios constitucionales que resguardan derechos que correspondan a toda la comunidad?

En un sugerente artículo de M. J. Stephan y E. Chenoweth, titulado: “Por qué la resistencia civil funciona”, demuestran que, el supuesto de que los movimientos sociales utilizan la violencia como medio eficaz de la lucha política para alcanzar sus objetivos, en lugar de las estrategias no violentas consideradas mucho menos potentes, no se convalida en la práctica. Ejemplos del ámbito internacional, en situaciones políticas extremadamente violentas en los que se alcanzaron resultados exitosos por métodos no violentos fueron los de Serbia (2000), Madagascar (2002),

Georgia (2003), Ucrania (2004/05), Líbano (2005) y Nepal (2006), escenarios en los que se utilizaron exitosamente diversos métodos no violentos como los boicots y las huelgas<sup>28</sup>.

Por nuestra parte, si nos proponemos ofrecer un ejemplo de política de orden nacional, tal sería el caso de los movimientos de resistencia civil contra la minería a cielo abierto de los ciudadanos de las localidades riojanas de Famatina y Chilecito, quienes desde hace una década han logrado mediante manifestaciones pacíficas impedir la realización de diversos proyectos de megaminería, pese al apoyo abierto de Estado provincial, de la propia justicia y con la complicidad de los principales medios de comunicación locales.

La renovación del largo conflicto aconteció durante 2015. Pocos días antes de las elecciones nacionales<sup>29</sup>, efectivos de infantería de la policía riojana reprimieron violentamente a los asambleístas que sostenían un corte en el cauce del río Blanco, para impedir el desarrollo de actividades de la empresa minera Midáis SH en las inmediaciones de Angulos, una pequeña localidad distante a treinta kilómetros de Famatina<sup>30</sup>. Este fue un nuevo capítulo de una década de resistencia de los pobladores de las localidades de la región contra empresas mineras que pretenden desarrollar en esa región ambiciosos proyectos de megaminería a cielo abierto todos los cuales, al menos hasta el momento, han fracasado.

El punto central del escenario de esta confrontación social y política, es el cerro General Belgrano más conocido como *Nevado de Famatina*,

---

<sup>28</sup> STEPHAN, María J. y CHENOWETH, Érica, “Por qué la resistencia civil funciona. La lógica estratégica del conflicto no violento”. *International Security*, vol. 33, N° 1 (verano de 2008), pgs. 7 a 44. Las autoras citan a Robert L. Helvey para definir los métodos no violentos como “*los medios específicos de acción dentro de la técnica de la acción no violenta*”, que incluyen la persuasión, la no cooperación y la intervención. HELVEY, Robert L., *On strategic Nonviolent conflict: thinking about the Fundamentals* (Boston: Albert Einstein Institutions, 2004), pg. 147.

<sup>29</sup> La Rioja desdobló su elección para gobernador, vice y legisladores provinciales de las elecciones nacionales, efectuándolas el 5 de julio, de las que surgió ganador el candidato del oficialismo, Sergio Casas.

<sup>30</sup> “Brutal represión a los asambleístas de Famatina”. Viernes, 16 octubre 2015. Entre los manifestantes se encontraban el diputado nacional por la UCR, Julio Martínez y el intendente de Famatina, Ismael Bordagaray. En <http://www.noalamina.org/mineria-argentina/la-rioja/item/14698-brutal-represion-a-los-asambleistas-de-famatina>

uno de los tres picos de la sierra de Famatina<sup>31</sup>, ubicado a 6.250 metros de altura. Su valor no es solo paisajístico, sino también por su riqueza mineral como lo representa la mina *La Mejicana*, una de las más emblemáticas de la provincia y de la región de NOA, por ser uno de los yacimientos auríferos más destacados del país, aunque también se encuentran reservas de plata, cobre, hierro, plomo y uranio.

Este es el motivo por el que las compañías mineras multinacionales se afanan por lograr la autorización para efectuar la explotación de sus recursos mediante el método de la minería a cielo abierto<sup>32</sup>; al mismo tiempo que las poblaciones de la zona, aglomerados en la Asamblea Ciudadana bajo el lema “No a la megaminería y sí al agua, a la tierra, al trabajo y a la justicia”, se resiste férreamente a cada proyecto por sus altos niveles de contaminación del agua<sup>33</sup> y el ambiente, debido a la utilización de cianuro y otros metales pesados (arsénico, cadmio, plomo, etc.) que se utilizan para la separación de metales pesados, los cuales una vez utilizados, se los deposita en diques que continuarán contaminando mucho tiempo después de cerrada la mina. Las consecuencias de esta modalidad extractiva serán irreversibles para el equilibrio del ecosistema de la zona, ya que las sierras regulan tanto el clima como la provisión de agua de toda la provincia que proviene de los acuíferos y la fuente de agua dulce de ese sistema montañoso<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Famatina es un término que proviene de *wamatinag*, que en idioma quechua significa “*madre de los metales*”.

<sup>32</sup> La minería a cielo abierto consiste en prácticas de extracción de minerales no subterránea que se logra mediante una excavación en la montaña en forma de gradas de veinte metros. El material se extrae en la misma superficie del terreno para luego procesarlo en una planta de tratamiento. Actualmente, es un hecho de que más del noventa por ciento de los yacimientos en el mundo se explotan a cielo abierto.

<sup>33</sup> En propio informe de impacto ambiental de la Barrick Gold admite que el proyecto Famatina, situado en las nacientes del río Amarillo (representa una cuenca de 550 kilómetros cuadrados y un caudal medio de 0,76 metros cúbicos por segundo), el cual en el momento de mayor caudal puede llegar a tener un caudal medio de 782 litros por segundo, “*siendo el máximo promedio anual de 2165 litros por segundo y el mínimo de 341 litros por segundo*”. Esto significa que la Barrick habría utilizado 1.000 litros de agua por segundo, dejando sin abastecimiento hídrico a Chilecito y Famatina para cubrir sus necesidades esenciales. Javier Rodríguez Pardo: “En la cumbre del Famatina”, <http://www.machpatagonia.com.ar/?p=22>

<sup>34</sup> Ver FERNÁNDEZ SUÁREZ, Edgar G., “Informe La Rioja”, en *Cuaderno de Federalismo*, Vol. XXIII. Córdoba, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2010; pgs. 67 a 75.



Hasta el momento, la movilización social ha logrado impedir la explotación minera a cuatro grandes empresas (*Barrick Gold*, *Osisko Mining Corporation*, *Shandong Gold* y la salteña *Midais*), pese a las promesas de generación de empleo e impulso del progreso que éstas efectuaron a los pobladores.

## Un poco de historia

El cerro Famatina fue desde muy antiguo,preciado objeto de la actividad minera. Primero fueron los pueblos que precedieron a los incas hasta que éstos se apropiaron de la región y continuaron con su explotación enviando el oro y la plata a Cuzco. Luego, tras la conquista española, los jesuitas supieron extender socavones y galerías a medida que permitieron la explotación de nuevas vetas.

En el período independentista fue D. Bernardino Rivadavia, siendo representante diplomático de las Provincias Unidas en Londres, quien se asoció con el británico John Hullet para fundar con un capital de un millón de libras esterlinas, la *River Plate Mining Association*, con el propósito de explotar sus riquezas, aunque finalmente la empresa no prosperó por falta de inversores que confiaran en el proyecto.

Por su parte, el caudillo riojano Gral. Juan Facundo Quiroga creó su propia empresa minera, denominada *Famatina Mining Company*, en asociación con su socio comercial Braulio Costa y John Parish Robertson, un comerciante, financista y escritor británico residente en Buenos Aires, pero al igual que el proyecto de Rivadavia, finalmente no pudo llevarse a cabo<sup>35</sup>.

Fue recién a fines del siglo XIX cuando la actividad minera cobró impulso, particularmente de la mano de compañías inglesas, como lo testimonia el aún existente cable carril que unió la mina “La Mejicana” con las fundiciones de Santa Florentina y Chilecito entre 1904 y 1929, año de la

---

<sup>35</sup> Rivadavia hizo sancionar una ley, siendo Secretario de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, que promovía la formación de una sociedad con Inglaterra “destinada a explotar las minas de oro y plata que existían en el territorio de las Provincias Unidas”. ALANIZ, Rogelio, “Rivadavia, Quiroga y las minas de Famatina”. *Diario El Litoral*, 8 de febrero de 2012. Versión digital <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2012/02/08/opinion/OPIN-02.html>

crisis económica mundial que hizo declinar definitivamente su actividad<sup>36</sup>.

Varias décadas después, la empresa canadiense la *Corriente Resources Inc.*, adquirió en 1999 el proyecto Famatina a la empresa riojana *Yamiri S.A.2*; y casi inmediatamente logró el descubrimiento de venas con alto contenido de oro<sup>37</sup>.

Pero fue a partir del año 2004 en que comenzaron a organizarse manifestaciones sociales de rechazo al Proyecto Famatina, instrumentado ahora por la poderosa empresa minera *Barrick Gold Corporation*. El resultado del activismo del movimiento asambleario fue exitoso pues en el 2007, la empresa canadiense decidió el abandono del proyecto junto con su socia la *Shandong Gold*.

Pero en 2011 surgió un nuevo interesado en la explotación del Famatina, la empresa canadiense *Osisko Mining Corporation* la que adquirió, mediante la firma de un convenio con el Gobierno provincial, los derechos para la exploración de la mina de oro con opciones a producción de otros minerales en la zona exclusiva del Departamento Famatina. Esta situación generó la reanudación de nuevas acciones de protesta de las Asambleas Ciudadanas de La Rioja, mediante un corte de camino en la localidad de Alto Carrizal para impedir el acceso de las máquinas y el personal minero encargados de la exploración de oro<sup>38</sup>. Pese a las promesas de creación de más de dos mil empleos en la primera etapa de ejecución del proyecto, los asambleístas lograron que en julio de 2013, el contrato se rescindiera<sup>39</sup>.

El más reciente conflicto surgió en 2015 contra las pretensiones de una desconocida empresa minera *Midais SH*, originaria de la provincia de Salta,

---

<sup>36</sup> Véase <http://www.aditnow.co.uk/documents/Mejicana-Tramway/Mina-La-Mejicana.pdf>, pg. 2.

<sup>37</sup> <http://www.infomine.com/index/pr/Pa030289>

<sup>38</sup> “Jornada nacional de lucha contra la minería en el cerro Famatina”. *Diario La Capital*, 15 de enero de 2012. Versión digital. En <http://www.lacapital.com.ar/jornada-nacional-lucha-contra-la-mineriacutea-el-cerro-famatina-n370359>

<sup>39</sup> Los asambleístas denunciaron en esa ocasión que unos 2.000.000 de hectáreas habrían sido entregadas por el gobierno provincial en permisos mineros. Mientras que muy cerca de la propia capital riojana se estudiaban once proyectos de minas de uranio y sobre los Andes, “*el 65 por ciento de la reserva Laguna Brava es explorada para extraer minerales*”. En “El gobierno de La Rioja rescindió el contrato con la minera canadiense Osisko por la explotación del Famatina”. *Diario La Nación*, 2 de julio de 2013. Versión digital. En: <http://www.lanacion.com.ar/1597544-el-gobierno-de-la-rioja-rescindió-el-contrato-con-la-minera-canadiense-osisko-por-la-explota>

signando así otro año crítico en el divorcio entre las instituciones políticas y judiciales y el movimiento social de los pobladores de Famatina. El punto de máxima tensión surgió cuando la Justicia provincial dispuso una orden de restricción a su intendente Ismael Bordagaray y al cura párroco del pueblo, Omar Quinteros<sup>40</sup>, prohibiéndoles que se acercaran a menos de 3 kilómetros de la mina donde la empresa salteña había instalado su campamento. Los asambleístas reaccionaron efectuando un nuevo corte permanente sobre el acceso al yacimiento en la localidad de Angulos, custodiado en ese momento por una fuerte presencia policial<sup>41</sup>, que más tarde procedió al desalojo violento de los manifestantes. El gobierno municipal había decidido frenar el proyecto por la ausencia de estudios previos y la habilitación correspondiente que permitieran la explotación. Tras sucesivas negociaciones que contaron con la mediación del obispo Marcelo Colombo, entre los asambleístas y el gobierno provincial, el emprendimiento fue cancelado y la empresa decidió retirarse<sup>42</sup>.

## El marco político y jurídico del conflicto

Tras la reforma Constitucional de 1994, se sancionó la Ley Nacional n° 24.585 (1995), con la que se modificó el art. 282 del Código de Minería de la Nación adaptándolo al nuevo texto de la Constitución Nacional, especialmente a su art. 41, e incorporó al Código de Fondo el Título Com-

---

<sup>40</sup> El sacerdote Omar Quinteros ya suma cinco denuncias penales desde 2013. La más reciente es la efectuada por la diputada provincial Adriana Olima del oficialismo, quien lo acusó de ser el autor intelectual de las protestas. La legisladora ha tenido el apoyo decidido del exgobernador Luis Beder Herrera quien tras interrumpir el financiamiento al municipio por su apoyo a la reivindicación de los pobladores, le concedió a Olima el manejo de diversos planes sociales.

<sup>41</sup> “Insólito, le prohibieron a un intendente acercarse a una mina que clausuró”. En <http://www.noalamina.org/mineria-argentina/la-rioja/item/14696-insolito-le-prohibieron-a-un-intendente-acercarse-a-una-mina-que-clausuro> sábado, 10 octubre 2015.

<sup>42</sup> “El obispo Colombo comunicó a los asambleístas el retiro de MIDAIS”. *Diario El Independiente*, 3 de noviembre de 2015. Versión digital. En: <http://www.elindependiente.com.ar/pagina.php?id=100455> También, “Casas anunció el retiro de MIDAIS y afirmó que el gobierno prioriza el diálogo”. *Diario El Independiente*, 2 de noviembre de 2015. <http://www.elindependiente.com.ar/pagina.php?id=100472> A diferencia de los otros proyectos, la empresa salteña pretendía utilizar métodos mas tradicionales mediante la utilización de agua del río Blanco, que alimenta el dique Chañar para lavar la arena, en lugar de cianuro para separar los metales de la roca molida.

plementario “De la Protección Ambiental para la Actividad Minera”. Posteriormente, una nueva norma —la Ley General del Ambiente n° 25.675 (2002)— estableció los presupuestos mínimos de protección ambiental, aseguró la pertenencia de los recursos naturales a las provincias y facultó a éstas a dictar leyes complementarias que precisasen los requisitos para aprobar cualquier proyecto de explotación minera.

Desde la década del noventa y como resultado de las transformaciones neoliberales de la época, se produjo una auténtica colonización de los recursos naturales de América Latina en la actividad minera por parte de las grandes compañías provenientes de las potencias en el rubro (Canadá, Australia, Rusia, China, Japón, EE. UU., Corea del Sur, etc.), para lo cual contaron con gobiernos complacientes y dispuestos a asegurarles una alta rentabilidad a sus inversiones<sup>43</sup>.

Estas reformas se sustentaron en tres pilares centrales. El primero, fue garantizar la plena seguridad jurídica sobre la propiedad de las concesiones mineras (imprescriptibilidad de las concesiones mineras; preeminencia de la propiedad minera sobre los derechos superficarios; total garantía legal y judicial de las inversiones extranjeras, incluso reconociendo la competencia originaria de la justicia de los países de origen de las inversiones para el caso de controversias).

El segundo pilar fue el aseguramiento de generosos beneficios fiscales y comerciales (durante 25 y 30 años; eliminación de tasas de importación y exportación; libre disponibilidad comercial de productos; amortización acelerada de inversiones; desgravación de impuestos internos y de regalías mineras o su limitación a tasas insignificantes; libre disponibilidad de divisas y desregulación total sobre la remisión de utilidades; concentración de impuestos por resultados en base a declaraciones juradas de las empresas, entre otras ventajas).

---

<sup>43</sup> En Argentina, el nuevo marco legislativo para el sector minero, la apertura a la inversión extranjera en el país y los precios atractivos en los mercados internacionales de metales, favoreció las inversiones de numerosas empresas “junior” canadienses y australianas financiadas a través de las Bolsas de Vancouver, Toronto y Sídney. En ese escenario se emprendieron los yacimientos de La Alumbra (Catamarca), Cerro Vanguardia (Santa Cruz) y Salar del Hombre Muerto (Catamarca). SARDURIANSKY, Roberto y NIELSON, Hugo, “Minería en la República Argentina”. *Centro de Estudios para la Sustentabilidad. Instituto de Ingeniería e Investigación Ambiental*, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Disponible en: <http://aargentinapciencias.org/2/index.php/grandes-temas-ambientales/mineria-y-ambiente/76-mineria-en-la-republica-argentina>

Por último, la generación de una legislación y sistema de controles ambientales muy laxos (como por ejemplo la supresión de fondos de garantías por impactos ambientales; ambigüedad legal con relación a los procesos de cierre de minas y al tratamiento de los pasivos ambientales mineros; estándares ambientales de calidad de agua, aire y suelo sistemáticamente inferiores a las disposiciones de la Organización Mundial de la Salud y a las mismas regulaciones de los países de origen; descentralización y fragmentación de los organismos de control y fiscalización ambiental, etcétera)<sup>44</sup>.

En la actualidad, existe una evidente diferenciación entre los países latinoamericanos y los países desarrollados “*concentrándose los procesos extractivos en los primeros y los mayores índices de consumo en los segundos (...) tras el boom minero neoliberal, América Latina ha intensificado su rol como proveedor de minerales para el “mercado mundial”; actualmente, de nuestros países se extrae el 47,3% del cobre, el 41,4% de la plata, el 29% del hierro, el 27% de la bauxita, el 22% del zinc, y el 16% del oro y el níquel que se consumen en el mundo*<sup>45</sup>. Sin embargo, nuestra región apenas consume una pequeña proporción de estos minerales, entre el 3 y el 6% del total mundial”<sup>46</sup>.

Como hemos analizado en otra ocasión<sup>47</sup>, en nuestro país las leyes de promoción minera aprobadas durante el gobierno de Carlos Menem y mantenidas por los sucesivos gobiernos, favorecieron ampliamente la instalación de las compañías mineras transnacionales, por medio del otorgamiento de beneficios y exenciones al capital, estabilidad fiscal por tres décadas, además de la exención del pago de los derechos de importación y la deducción del 100% de la inversión en el impuesto a las ganancias,

---

<sup>44</sup> MACHADO ARÁOZ, Horacio, “El auge de la Minería transnacional en América Latina. De la ecología política del neoliberalismo a la anatomía política del colonialismo”. En Alimonda, Héctor (coord.): *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería*. Buenos Aires, CLACSO (ediciones CICCUS), agosto de 2011, pgs. 150 -160.

<sup>45</sup> SÁNCHEZ ALBAVERA, Fernando, LARDÉ, Jeannette, *Minería y Competitividad Internacional en América Latina*. División de Recursos Naturales e Infraestructura, Santiago de Chile, CEPAL, 2006.

<sup>46</sup> MACHADO ARÁOZ: “*El auge de la Minería transnacional en América Latina. De la ecología política del neoliberalismo a la anatomía política del colonialismo*”, op. cit., pg. 169.

<sup>47</sup> FERNÁNDEZ SUÁREZ, *op. cit.*

entre otros privilegios que han sido objeto de una fuerte crítica tanto de los ambientalistas como también de los expertos en este tipo de proyectos<sup>48</sup>.

Pero, ¿por qué parece ser inevitable el avance de la modalidad de explotación a cielo abierto? Sencillamente porque la necesidad de recoger los recursos minerales remanentes del planeta, “*hoy se encuentran en un estado de diseminación y en partículas ínfimas dispersas en las rocas montañosas, por lo cual es imposible extraerlos con los métodos tradicionales. Para apropiarse de los minerales y concentrarlos, una vez detectados por satélite, la compañía minera debe producir la voladura de montañas enteras que son convertidas primero en rocas y luego trituradas, para aplicársele luego una sopa de sustancias químicas que separan y capturan los metales del resto de la roca. Para ello se emplea cianuro, mercurio, ácido sulfúrico y otras sustancias tóxicas, acumulativas y persistentes, de alto impacto en la salud de las personas y el medio ambiente*”<sup>49</sup>. Por tanto, se concluye que cuanto más baja es la ley del mineral, mayores serán los volúmenes de explosivos y de agua a utilizar para que una explotación minera sea rentable.

## La resistencia social

El primer caso de resistencia social masiva que generó un efecto multiplicador fue el de la ciudad de Esquel (Chubut) el que, tras un largo proceso de lucha contra la minera canadiense *Meridian Gold*, logró abortar la explotación mediante la realización de un plebiscito en marzo

---

<sup>48</sup> “*Es un tema clave que tenemos que discutir. Esa legislación se hizo con el exclusivo objetivo de captar inversiones, a medida de las grandes empresas. La 24.196 de minería tiene como objetivo asegurar la rentabilidad de las explotaciones mineras. El Estado saca una pequeña fracción de la renta extractiva a través de regalías e impuesto a las ganancias. Ese modelo no va más (...) la minería no genera empleo, produce la destrucción de otras fuentes de trabajo, la ecuación fiscal es negativa y el Estado está subsidiando la actividad. No se puede justificar. Tenemos que discutir por qué permitimos esto*”. Entrevista al investigador del Conicet, Horacio Machado Aráoz de 24 de septiembre de 2015: “La minería es una tecnología institucional para el saqueo”, <http://www.8300.com.ar/2015/09/24/machado-araoz-la-mineria-es-una-tecnologia-institucional-para-el-saqueo/>

<sup>49</sup> Javier Rodríguez Pardo, fue ecologista, escritor y periodista, citado por SVAMPA, Maristella, “Argentina. David y Goliat: la minería a cielo abierto y los movimientos de resistencia”. Edición digital de *CETRI: le sud en mouvement*. Disponible en: <http://www.cetri.be/David-y-Goliat-la-mineria-a-cielo?lang=fr>. 17 octubre 2008.

de 2003, por el que un abrumador 81% de oposición contra la minería a cielo abierto canceló definitivamente el proyecto. Como resultado de la trascendencia pública de este caso, las provincias de Chubut, Río Negro, Mendoza y La Pampa resolvieron prohibir la minería con uso de sustancias tóxicas<sup>50</sup>.

Paradójicamente, las mejores posibilidades de desarrollo de la actividad minera se hallan en las regiones provinciales de menor desarrollo humano, en los que consecuentemente suelen imperar regímenes políticos locales de baja calidad institucional<sup>51</sup>. Este contexto favorece la formación de poderosas alianzas entre sectores políticos, económicos y judiciales de las empresas mineras contra los movimientos de resistencia civil de las localidades afectadas, para los que la experiencia de Esquel fue la toma de conciencia respecto de las graves consecuencias de la minería a cielo abierto sobre la salud humana y animal como consecuencia de la contaminación del agua, el suelo y el aire.

Las consecuencias negativas de las asimetrías de poder se manifestaron claramente en dos provincias mineras por antonomasia como son San Juan y Catamarca.

En la primera, el entonces gobernador José Luis Gioja, oriundo de la localidad de Calingasta, autorizó en 2007 la explotación minera a cielo abierto a gran escala, mientras que el Tribunal electoral provincial frustró en varias oportunidades la convocatoria a un plebiscito convocado por el municipio Calingasta sobre la minería a tajo abierto y el uso de cianuro y otros compuestos químicos, alegando que: “*no tiene potestad para plebiscitar la minería aunque sí puede hacerlo sobre otros temas menores*”<sup>52</sup>. Ese mismo año, se avanzó en la criminalización de la protesta ambiental, cuando la legislatura provincial procedió a sancionar un nuevo régimen contravencional que establece la condena con treinta días de cárcel o trabajo comunitario a todo aquel que “*anunciando desastres, infortunios o peligros*

---

<sup>50</sup> Las provincias que prohibieron la minería a cielo abierto y la utilización de cianuro y otras sustancias químicas letales en los procesos de producción minera, son: Chubut (Ley n° 5001/03; Tucumán (Ley n° 7879/07); Mendoza (Ley n° 7.722/07; La Pampa (Ley n° 2349/07); Córdoba (Ley n° 9526/08); San Luis (Ley 634 (2008); Tierra del Fuego (Ley n° 853/12).

<sup>51</sup> SVAMPA, Maristella, “Argentina. David y Goliat: la minería a cielo abierto y los movimientos de resistencia”, op. cit.

<sup>52</sup> RODRÍGUEZ PARDO, Javier, “La minería que amenaza a Calingasta”. *Red Nacional de Acción Ecologista*, 27.6.05. En: [http://www.ecoportail.net/Temas-Especiales/Mineria/La\\_Mineria\\_que\\_Amenaza\\_a\\_Calingasta](http://www.ecoportail.net/Temas-Especiales/Mineria/La_Mineria_que_Amenaza_a_Calingasta)

*inexistentes y provoque alarma en lugar público o abierto al público, de modo que pueda llevar intranquilidad o temor a la población*”<sup>53</sup>.

En cuanto al caso de la provincia de Catamarca, son bien conocidas las controversias respecto de las consecuencias de la explotación intensiva del yacimiento Bajo La Alumbreira<sup>54</sup>, cuya explotación de cobre y oro se inició en 1997, y constituye aún hoy el mayor emprendimiento minero del país<sup>55</sup>.

## Reflexiones finales

La creciente y generalizada oposición popular a los emprendimientos mineros a cielo abierto en el Famatina, es la expresión de un estado de alerta social permanente y decidido que han debido enfrentar los gobiernos de Maza, Beder Herrera y Casas. Efectivamente, en 2007, la crisis política provincial que terminó con la destitución del gobernador Ángel Maza, fuertemente comprometido con el proyecto minero<sup>56</sup>, pareció alejar momentáneamente la posibilidad de llevar adelante el proyecto. Su sucesor,

---

<sup>53</sup> Ley Provincial n° 7.819, art. ° 113, inc. 1°; de 30 de agosto de 2007.

<sup>54</sup> Por un convenio entre el Ministerio de Salud de la Provincia de Catamarca y la Fundación Centro de Estudios Infectológicos, se efectuó una investigación cuyas conclusiones son favorables a los intereses mineros, puesto que se niegan las consecuencias sobre la salud humana de los trabajadores mineros y de las poblaciones aledañas, no solo del establecimiento de Bajo La Lumbreira sino también de otros menores existentes en la provincia. BORRUEL, Miguel, FRIDMAN, Diego, STAMBOULIAN, Daniel. “Programa de evaluación del estado sanitario en zonas de influencia de actividad minera en la Provincia de Catamarca”. Fundación Centro de Estudios Infectológicos (FUNCEI). Año 2010. Disponible en línea: <http://www.funcei.org.ar/comunidad.php?categoria=9>

<sup>55</sup> La compañía minera que explota Bajo de La Lumbreira ha obtenido permiso de extracción de 1.200 litros de agua por segundo (alrededor de 100 millones de litros por día). Respecto del consumo de energía, para 2003, éste fue de 764,44 GW. Esto equivale al 170% del total del consumo de la provincia de Catamarca y al 87% de Tucumán. Si bien el yacimiento se halla en la provincia de Catamarca, su actividad involucra a varias provincias ya que el concentrado se transporta por 316 kilómetros de mineraloducto hasta Tucumán. Una vez arribado el mineral se efectúa su tratamiento para desagregar los metales y enviarlos por ferrocarril hasta las instalaciones portuarias de San Lorenzo, en Santa Fe.

<sup>56</sup> Para un análisis de la crisis política que terminó con la destitución del gobernador Maza, véase nuestro trabajo, FERNÁNDEZ SUÁREZ, Edgar Gustavo, “Informe La Rioja”. *Cuaderno de Federalismo*, Vol. XXII, Córdoba, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, 2009; pgs. 53-62.



Luis Beder Herrera promovió la sanción de la ley de prohibición de la minería a cielo abierto con cianuro<sup>57</sup>. Sin embargo, inesperadamente en cuanto el nuevo jefe del ejecutivo provincial se consolidó en el gobierno tras ser electo para un mandato completo, decidió derogar no sólo dicha ley, sino también la que disponía el llamado obligatorio a una consulta popular por el tema.

Más allá de la discusión de fondo acerca de las ventajas y los peligros de la modalidad de explotación minera a cielo abierto con cianuro, resulta importante destacar otro aspecto importante de la cuestión, que es la distancia existente entre la política del Estado provincial en materia minera y las aspiraciones ecológicas de las poblaciones locales, cuyos derechos democráticos a decidir por sí mismo el modelo de desarrollo económico y social al que aspiran concretar. Esta brecha es la prueba de la crisis de representatividad que caracteriza a las instituciones políticas provinciales, y cuyo vacío es ocupado por organizaciones sociales espontáneas que han sabido expresar las demandas de gran parte de la sociedad local y de la cual se han nutrido de los recursos materiales y simbólicos para resistir por tanto tiempo.

La debilidad del sistema de partidos, la ineficacia de los controles institucionales y la connivencia de una minoría oligárquica con intereses mineros nacionales y transnacionales nos permite adelantar que este conflicto está aún muy lejos de concluir.

• **MENDOZA**, por *María Gabriela Ábalos*

## **Mendoza y las elecciones**

El panorama político en Mendoza en el año en curso muestra la finalización del mandato de cuatro años del gobernador Francisco Pérez del

---

<sup>57</sup> Beder Herrera había hecho aprobar tres leyes: la ley 8137 de prohibición de explotación minera a cielo abierto con uso de cianuro o cualquier sustancia contaminante; la Ley 8138 por la que se convocaba a una consulta popular vinculante en Famatina y Chilecito sobre explotación minera; y la 8139 que creaba una comisión investigadora del contrato entre el Estado provincial y la Barrick Gold. Estas dos últimas fueron luego derogadas por su gobierno el 8 de agosto de 2008.

Frente para la Victoria, quien no posee la posibilidad de una reelección inmediata, más la renovación parcial de las Cámaras de Diputados y Senadores provinciales, eligiendo 24 y 16 legisladores respectivamente, y de la misma forma, en los dieciocho departamentos que conforman el régimen municipal finalizan los mandatos de sus respectivos intendentes, quienes sí pueden optar por reelecciones inmediatas, renovándose por mitades los Concejos Deliberantes. Además, 2015 es un año marcado por las elecciones nacionales de presidente y vice, diputados nacionales y en el caso de Mendoza, también de senadores nacionales.

El año es particularmente intenso en materia electoral. Se inicia con las primarias abiertas simultáneas y obligatorias de dos municipios que desdoblaron sus fechas de elecciones, siguiendo con la convocatoria provincial y terminando con las elecciones nacionales.

El gobernador que finaliza su período en este año, Francisco Pérez propicia el desdoblamiento de las elecciones provinciales respecto a las nacionales, mientras que tres municipios toman igual decisión, dos de ellos (Capital y San Carlos) adelantándose a las provinciales y nacionales, mientras que otro (Godoy Cruz) postergándolas una vez que pasen aquellas<sup>58</sup>.

1. Así el año electoral en la provincia comienza el 22 de febrero con las primarias abiertas simultáneas y obligatorias en dos municipios. Así en la ciudad de Mendoza como en San Carlos, los vecinos votaron listas de precandidatos a los cargos de concejales e intendente.
2. El 19 de abril continuaron las elecciones con las primarias provinciales donde se votaron los precandidatos para cubrir los cargos de: – Gobernador, – Diputados y Senadores Provinciales, – Intendente y – Concejales de quince municipios (Lavalle, Las Heras, Godoy Cruz, Guaymallén, Luján, Tunuyán, Tupungato, San Martín, Rivadavia, Junín, Santa Rosa, La Paz, San Rafael, General Alvear, Malargüe), excepto la ciudad de Mendoza, San Carlos y Godoy Cruz.
3. El 3 de mayo, se realizaron las elecciones generales en los Municipios de la ciudad de Mendoza y de San Carlos, en el primer

---

<sup>58</sup> Ver los resultados de las PASO como de las generales en los tres niveles de gobierno en Mendoza: [www.elecciones2015.mendoza.gov.ar](http://www.elecciones2015.mendoza.gov.ar)

departamento se impuso la lista de la Unión Cívica Radical, y el candidato a intendente obtuvo el 59,99% de los votos, seguido por el Frente de Izquierda y de los Trabajadores FIT, con el 16,87%, por el Frente para la Victoria con el 14,68% y el Partido Demócrata con el 5,95%. En el segundo municipio, ganó la Alianza Encuentro por San Carlos, del Frente Renovador, obteniendo su candidato a intendente el 52,62%, seguido por el Frente para la Victoria con el 27,15%, la Unión Cívica Radical con el 11,95% y el Pro con el 5,75%.

4. El 21 de junio se llevaron a cabo las elecciones generales para los cargos de gobernador y vice, más diputados y senadores provinciales, además de intendentes y concejales de los quince municipios antes referidos. Para la primera magistratura provincial se impuso la lista del Frente Cambia Mendoza, con el candidato radical Alfredo Cornejo con el 46,33%, seguido por el Frente para la Victoria, con el 39,28% y el Frente de Izquierda y de los Trabajadores FIT con el 10,15%. La novedad de la mano de la lista ganadora que lleva como vicegobernadora a la Ing. Laura Montero, es que por primera vez en la historia de Mendoza accede una mujer a dicho cargo.

En relación con los quince municipios, también gana la lista Frente Cambia Mendoza en nueve Departamentos: Guaymallén con un 46,60%, Las Heras con un 43,57%, Luján con el 49,87%, Tupungato con el 48,47%, Junín con un 68,12%, Rivadavia con un 54,37%, La Paz con un 54,41%, Malargüe con un 49,33%, y General Alvear con un 51,98%. Por su parte, el Frente para la Victoria se impone en seis departamentos: Lavalle con un 58,21%, Maipú con un 57,29%, San Martín con un 50,49%, Tunuyán con un 53,33%, Santa Rosa con un 48,95%, y San Rafael con un 52,20%.

5. El 9 de agosto se realizan las primarias abiertas simultáneas y obligatorias para precandidatos a presidente, vice, diputados y senadores nacionales y parlamentarios al Parlasur.
6. El 27 de septiembre se llevó a cabo la primaria para la selección de precandidatos a intendente y concejales solamente del municipio de Godoy Cruz, que también desdobra sus elecciones, sin coincidir con la provincia ni con la nación.

7. El 25 de octubre se llevó a cabo la elección nacional para candidatos a presidente y vice, legisladores nacionales por Mendoza y parlamentarios al Parlasur. Las fórmulas más votadas fueron la de Daniel Scioli y Carlos Zannini del Frente para la Victoria con el 37,08% y la de Mauricio Macri y Gabriela Michetti del Frente Cambiemos con el 34,15%.
8. Atento a que ninguna de las fórmulas para Presidente y Vice más votadas obtuvo más del 45% de los votos afirmativos, válidamente emitidos ni el 40% tal como disponen los arts. 97 y 98 de la Constitución Nacional, se llevó a cabo la segunda vuelta electoral el día 22 de noviembre, ganando la fórmula encabezada por Macri con el 51,34%.
9. Por último, el 29 de noviembre se realizó la elección general de intendente y concejales del Departamento de Godoy Cruz donde se impuso la lista de Frente Cambia Mendoza con un 71,70% seguido por el Frente para la Victoria con un 18,35% y el Frente de Izquierda y de los Trabajadores FIT con el 7,78%.

En definitiva, el año 2015 convocó a los mendocinos a las urnas en nueve oportunidades, a nivel municipal con el desdoblamiento de tres municipios, a nivel provincial más quince municipios, y a nivel nacional con la novedad de la doble vuelta para la elección presidencial.

El panorama en Mendoza muestra once municipios donde se imponen las listas del Frente Cambia Mendoza, mientras que en seis triunfa el Frente para la Victoria y en uno, el Frente Renovador. Por su parte, el gobierno provincial se suma al Frente Cambia Mendoza, alineado con la opción nacional de Cambiemos, asumiendo el 10 de diciembre el nuevo gobernador elector, Alfredo Cornejo.

### **Mendoza y el incremento del gasto público**

El 2015 se caracteriza por la agudización de desequilibrios fiscales que ya eran evidentes en 2014. La dinámica del gasto público del Estado mendocino casi duplica el nivel de crecimiento de sus recursos y la economía muestra una mayor retracción en el nivel de actividad.

Según datos del Ministerio de Hacienda de Mendoza, la ejecución presupuestaria del Estado muestra a enero de 2015 recursos totales por

\$2.408,23 millones, esto marca un crecimiento del 25,84% en relación a enero de 2014. Por el lado de las erogaciones, el Estado provincial gastó en total en enero de 2015 unos \$1.956,77 millones, esto marca un crecimiento del 45,2% en comparación con enero de 2014. De esta forma, los gastos crecen en enero a una tasa anualizada del 45,2%, mientras que los ingresos del Estado suben a un ritmo del 25,85%.

Los ingresos del Estado están en estrecha relación con el nivel de actividad de la economía (consumo, inversiones) y la capacidad contributiva de sus ciudadanos (ingresos de la población). En ese sentido, las dos principales vías de ingresos que tiene la provincia son el impuesto de Ingresos Brutos y la Coparticipación Federal de impuestos nacionales. El primero tuvo en enero de 2015 una recaudación total de \$782,11 millones, esto marca un incremento del 26,65% en relación a enero de 2014. En tanto que la Coparticipación Federal de impuestos marcó en el primer mes de 2015 ingresos totales por \$735,76 millones, un aumento de sólo el 9,83% interanual. Las arcas públicas provinciales están recibiendo menos recursos.

Lo que complica el panorama, desde el punto de vista de las cuentas del Estado, es que se mantiene un nivel de crecimiento del gasto público provincial muy por encima incluso del nivel de inflación que miden consultoras privadas. Así por ejemplo el gasto en personal (pago de salarios de empleados públicos) alcanzó en enero de 2015 un total de \$1.338,05 millones. Esta cifra marca un crecimiento del 55,64% en relación a los \$859,66 millones gastados en sueldos en enero de 2014. Ello implica que el estado mendocino está gastando un 55,6% más en el pago de salarios cuando sus ingresos suben sólo 25,8%, con Ingresos Brutos creciendo al 26% y la Coparticipación Federal creciendo al 9,8% interanual.

## **Crisis fiscal**

El gobierno de Francisco Pérez, del Frente para la Victoria, termina sus cuatro años de mandato con un grave déficit, que se calcula a fines de año en unos 6.000 millones de pesos, situación que en parte es aliviada por adelantos de coparticipación y autorización del Banco Nación para girar en descubierto.

Al asumir el nuevo gobernador Alfredo Cornejo, en diciembre de 2015, promueve y logra la aprobación de un proyecto de ley de emergencia

administrativa, fiscal y financiera por los períodos 2016 y 2017 con el fin de combatir la crisis económica en la que está inmersa la provincia. La norma en cuestión sancionada bajo el n.º 8833 el 22 de diciembre, le permite adoptar “todas las medidas tendientes a concretar y efectivizar el necesario equilibrio presupuestario previsto y exigido por la Constitución Provincial”, entre ellas emitir títulos y bonos, fundamentalmente para negociar las deudas que se mantienen con los distintos proveedores del Estado. En el articulado de la ley se indica que el Tribunal de Cuentas deberá confirmar la deuda provincial al 10 de diciembre de 2015 respecto de los proveedores del Estado, a fin de determinar la razonabilidad de saldos informados por la Contaduría General de la provincia y los correspondientes a cada uno de los servicios administrativos financieros. Dicha confirmación deberá contener motivo y fecha de origen y de vencimiento de la deuda, debiendo también indicar si la misma se encuentra registrada o no registrada. Se dispone para el ejercicio 2015 el registro contable patrimonial de todas las operaciones con incidencia presupuestaria, económica, financiera y patrimonial teniendo presente la documentación respaldatoria de erogaciones devengadas, impagas, que por falta de crédito presupuestario no han sido contabilizadas, de manera que se exponga sin omisiones la deuda flotante real del ejercicio, como así también de las cuentas por cobrar a favor del Estado provincial indicando el origen de las mismas.

### **Economía, vitivinicultura y exportaciones**

La economía de Mendoza transita por uno de sus peores momentos. A la crisis internacional, que se traduce en caída en la demanda y en los precios internacionales de la mayoría de los productos que exporta, se suma en lo interno una seguidilla de accidentes climáticos con consecuencias serias para la producción y la pérdida de competitividad por efecto del atraso cambiario que se multiplica año a año.

Este contexto lleva a que Mendoza experimente una caída del 25% en sus exportaciones en los últimos tres años. En dólares facturados, significa que los exportadores de la provincia pasaron de vender U\$S1.837 millones en 2012 a U\$S1.371 millones en 2014, y en el 2015 las ventas al exterior vuelven a caer un 10% en relación con el 2014.

Además, Brasil suspendió la importación de peras, manzanas y membrillos luego de haber detectado la plaga carpocapsa en varios embarques.

La afectación para la economía es muy importante ya que en el 2014 las importaciones brasileñas de manzana argentina totalizaron 46,1 millones de toneladas, con un valor equivalente a 48,8 millones de dólares.

La región atraviesa una crisis por el excedente de vinos, generados principalmente en Mendoza, que tira los precios al piso.

De esta forma, la provincia en este año 2015 ha evidenciado un gasto público muy elevado, recursos fiscales más acotados, menor ayuda de la Nación y poca o nula posibilidad de financiarse en el exterior, lo que sumado a la alta inestabilidad cambiaria y la inflación, han agudizado la recesión.

### **Desempleo y pobreza en Mendoza**

- A.** El Indec registró una tasa de desocupación en Mendoza de 3,7 por ciento para el segundo trimestre del año 2015. La medición del organismo nacional de estadísticas y censos registró una baja respecto del trimestre medido en 2014, que fue de 4,8 por ciento. Sin embargo, en mayo anterior, había registrado un porcentaje menor al indicado ahora, 3,5 por ciento, por lo que implica una mínima suba a lo largo de 2015.

Mendoza es la tercera provincia del Nuevo Cuyo con la tasa más alta. Primero está San Juan, con 5,7 % y luego La Rioja, con 3,8 %, en tanto, San Luis presenta la tasa más baja, con apenas 1,7 por ciento.

- B.** Según el Índice Barrial de Precios, 3 de cada 10 mendocinos es pobre, y dentro de ese grupo, un 8,5% es indigente. La pobreza trepó al 35,5% en el último semestre de 2015. Además según el Instituto de Investigación Social, Económica y Política Ciudadana (ISEPCi) en Mendoza un 25,32% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza, es decir, una de cada cuatro personas, o el equivalente a la población de Lavalle, Santa Rosa y Las Heras (los tres departamentos sumados).

### **La obra pública en Mendoza**

Principalmente desde octubre de 2015 las grandes obras públicas de Mendoza están paralizadas y unos 3.500 trabajadores han quedado

sin empleo, según datos de la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (Uocra).

Los despidos masivos comenzaron en octubre por la paralización de las obras del Instituto Provincial de la Vivienda y continuaron por el cese de trabajo en dos tramos de la ruta 40 y en la Villa Olímpica. Según un estudio de la Uocra demostró que los 3.500 puestos de trabajo perdidos en los últimos cuatro meses podrían transformarse en 7.000 si en febrero las obras públicas siguen frenadas.

Además se denuncia que el Gobierno de Mendoza como el Nacional les deben dinero a las empresas que están a cargo de las obras, en algunos casos se adeudan pagos por la construcción de casas del Instituto Provincial de la Vivienda desde enero de 2015 y en otros desde noviembre de 2014. Mendoza es una de las provincias más complicadas en lo que respecta a obra pública, principalmente por la falta de recursos en general y la crisis financiera por la que atraviesa.

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

## **Política Fiscal**

En este año 2015, el gobierno no ha cambiado su política fiscal, la cual ya hemos descripto en nuestra anterior Memoria. La doble imposición de ingresos brutos en contratos bilaterales y obligación a los bancos de hacer percepciones de este impuesto en las cajas de ahorro, son moneda corriente. Con este proceder, muchos contribuyentes optan por guardar sus ahorros en la casa familiar para evitar esta apropiación, para cuya devolución la Dirección General de Rentas obliga a hacer un pedido con datos técnicos impositivos que solo pueden hacerlos los contadores, con el consiguiente pago de honorarios profesionales y a la Caja Profesional de C. Económicas.

Sabemos a través de las crónicas policiales de asaltos a casas de familia, donde los ladrones se alzan con sumas considerables, que bien podrían resguardarse bancariamente. (En esta competencia entre el Estado y los ladrones, ganan los últimos). La sinrazón de este proceder perjudica también al propio Estado.



## **Supresión del descuento del 15%**

En el mes de noviembre, la Corte Suprema, en un fallo concerniente a las provincias de Córdoba, Santa Fe y San Luís, declaró inconstitucional la detracción del 15% de la masa de recursos impositivos coparticipables; cuyos efectos el Gobierno Nacional resolvió extenderlo al resto de las provincias a través del D.N.U. 2635/2015. El ministro de economía local estimó que con esta medida se dejará de descontar a Misiones unos 130 millones de pesos mensuales. Este descuento venía desde agosto de 1992 en que se firmó el Acuerdo entre el gobierno Nacional y las provincias, ratificado por ley N  24.130. En el mismo decreto, se criticó este fallo por sus efectos en el reparto de la coparticipación y en la disminución de los ingresos para la seguridad social, “condicionando de ese modo a la totalidad del sistema previsional...”

## **Convenio con la Nación**

El 12 de mayo de 2015, pocos meses antes de terminar su mandato, el Gobernador Closs firmó con la Nación un convenio que indica que la Provincia le debe a la Nación al 31 de marzo la suma de \$2.545.663.974 y que esa deuda será reembolsada al Tesoro Nacional en 185 cuotas mensuales y consecutivas equivalente al 0,54% y una última del 0,10%, con intereses del 6% nominal anual pagadero mensualmente. Los pagos se harán mediante retenciones de los recursos derivados del régimen federal de coparticipación. El decreto correspondiente N  541/2015 se dictó el 29 de mayo, publicándose en el BO el 10 de agosto.

En los considerandos del decreto se citó la Ley provincial VII N  77 (art. 35), por la cual el Poder Ejecutivo se encuentra autorizado a reestructurar, reconvertir, refinanciar y/o renegociar las deudas contraídas o que contraiga el Estado Provincial, cualquiera sea su origen, con cesión pro solvendo y autorización de retención automática de los recursos derivados del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos.

En la oportunidad en que se firma este convenio, a escasos meses de dejar el gobierno, el gobernador compromete y condiciona el poder de decisión del próximo y mientras dure el citado acuerdo, durante el cual “se compromete a acompañar al Gobierno Nacional en la implementación de las políticas públicas y continuar cumplimentando el requerimiento informativo”.

Vale recordar que la provincia firmó varias veces planes de prórrogas de deudas, postergando su cumplimiento para adelante.

### **Elecciones legislativas**

El 25 de octubre tuvieron lugar las elecciones legislativas y municipales, donde también se eligieron intendentes. El partido Frente Renovador de la Concordia volvió a reeditar su predominio electoral manteniendo la mayoría en la Legislatura, aun cuando perdió cuatro diputados, alcanzando la mayoría simple de 23 diputados (pierde la mayoría calificada que tenía de 27 representantes).

El partido “Vamos Juntos” incorpora tres, el Frente Cívico y Social (UCR) uno, el “Frente Unido” uno y el P. Agrario y Social uno.

Pero lo que sigue provocando fuertes críticas es la vigencia del sistema de lemas y sublemas para los comicios municipales (la Provincia tiene 175 municipios). De los 839 lemas y sublemas (76 y 763 respectivamente) que compitieron, 251 sublemas no lograron superar los cien votos a favor. Hay sublemas que cosecharon un voto; vale decir que ni los candidatos de las listas se votaron a sí mismos; y hay otros que tuvieron 3 o 6 votos para el candidato a intendente. Esto evidencia que las listas se formaron con “rejunte” de personas divorciadas del candidato a intendente que prestaron su nombre para rellenar las listas. La mayoría de los sublemas correspondieron al Frente Renovador de la Concordia, lo cual explica la determinación oficial de mantener el sistema que lo beneficia, pero que no respeta la legítima voluntad del electorado. También pone al descubierto la falta de responsabilidad cívica de gran parte de la ciudadanía, que el oficialismo aprovecha.

El problema está en que este sistema electoral está dispuesto por una ley provincial. No obstante, ediles radicales del Concejo Deliberante de Posadas están propiciando apartarse de ella sustentados en la autonomía municipal de rango constitucional que, entienden, les posibilita tener su propio sistema de votación; lo cual, además, está consagrado en la Carta Orgánica Municipal, pero nunca aplicada. Creemos que esta reacción es correcta, pues tiende a que el sistema tradicional refleje la verdadera expresión y finalidad de la elección que es materializar la auténtica representación política.

## **Distribución de bancas legislativas**

El resultado de esta última elección de diputados y concejales reeditó la situación que se dio en la elección de 2011, que hemos explicado en la Memoria respectiva. No se respetó el art. 48 inc. 5 de la Constitución Provincial que asigna un tercio de las bancas a las minorías. “Esto es peor que lo que pasó en 2011 con el reparto de bancas”, según señalaron, “la existencia de Concejos Deliberantes enteramente oficialistas terminaría por deteriorar la institucionalidad en los pueblos en los que nadie controlará a los intendentes ni denunciará los atropellos o los manejos turbios de los recursos municipales”. Esto se dio tanto para la renovación de la Cámara de Representantes como para los concejos deliberantes. En 65 comunas se incumplió el cupo para las minorías y en 47 todos los concejales serán de la Renovación. Todo esto se puso en evidencia después de la adjudicación de cargos por el Tribunal Electoral, quedando para este partido 129 escaños municipales, según cálculos de informes periodísticos.

En lo que respecta a las bancas de la Cámara de Representantes, 14 se adjudicaron al Frente Renovador y solo 6 al resto de los partidos. Esto dio lugar a una presentación fundada de estos ante el Tribunal Electoral de la Provincia, que lo rechazó afirmando que la adjudicación es el producto de la aplicación del sistema D’Hont que distribuye los cargos en proporción o relación a los votos obtenidos por cada partido, siempre que reúnan un caudal mínimo. En la Resolución 933, el Tribunal argumentó “en línea con las democracias modernas, ya que estas reflejan que el que tiene votos es representante del pueblo y el que no tiene, no puede pretender exigir ese espacio”. “La representación tiene su base fundamental en los votos”.

De nuestra parte consideramos que la fundamentación del Tribunal Electoral cae en una falacia derivada de una interpretación o valoración del sistema, que por supuesto admite críticas como cualquier otro; pero no se trata en el caso, de interpretar la dirección de los votos, sino de aplicar o no la norma constitucional vigente y aceptada por todos, la que debe ser respetada, ya que obliga integrar la representación política con las minorías.

## **Erogaciones en personal**

En 2015 Misiones elevó en un 50% su gasto en personal. Según informe de una consultora, esta Provincia fue la segunda en todo el país que

más incrementó el gasto salarial detrás de Neuquén con un 60%, lo que produjo un déficit fiscal de más de 362 millones de pesos. En esto tuvo mucho que ver el tiempo electoral, lo cual se vio en todos los organismos del Estado. Lo grave es que una vez dispuestos los ingresos de personal, resulta muy difícil prescindirlos y de bajar el gasto público.

### **Estado de los municipios**

Al producirse el cambio de autoridades, el 10 de diciembre, la mayoría de las municipalidades exhibieron sus cuentas y organización interna en estado deplorable. Intendentes nuevos quejosos de no haber encontrado recursos monetarios ni instrumentales al momento de asumir sus funciones. El nuevo intendente de San Javier con comuna lindante al río Uruguay declaró que iba a necesitar una gran ayuda del gobierno provincial para salir del atolladero. “No tenemos un peso en la caja; el exintendente no nos dejó ni una escoba” (sic).

Otro tanto sucedió con la comuna de Wanda cuya deuda superaba los 8 millones de pesos en diciembre. El elegido intendente denunció que los empleados carecían de seguro de vida y por accidentes, con obras paralizadas, pagos hechos sin documentación, intimaciones de pago. Falta de contrato con una cooperativa de trabajo que reclama a la municipalidad por la construcción de un centro integrador comunitario. Habiendo recibido dinero para ello por parte de la Nación, la obra se hizo en un 10%. Falta de recursos para la terminación de casas de un barrio nuevo. Todo esto en medio de una superpoblación de personal municipal, habiéndose incorporado 180 empleados contratados a planta permanente. Otro tanto, más grave, sucede con la comuna de San Vicente cuyo anterior intendente anterior está preso por fraudes diversos y malversación de fondos.

En general las cuentas municipales no cierran. Cuando un municipio recibe dinero debe rendir cuentas diciendo en qué lo gastó. Falta de rendiciones de cuentas por subsidios recibidos para solventar distintos programas de obras, todo lo cual evidencia la falta de controles. En muchos casos los controles debieron hacerse desde los órganos nacionales que los otorgaron.

Avanzado el año 2016, los organismos nacionales están direccionando su accionar de pedido de rendición de cuentas a quienes recibieron partidas destinadas a obras. Las investigaciones ya están en marcha y se espera sorpresas.

## Cambio de gobierno

El 10 de diciembre hubo cambio de gobierno en Misiones. Asumió como nuevo gobernador el Lic. Hugo Passalacqua, habiéndose impuesto el mismo partido político, Frente Renovador de la Concordia. Dado el resultado de las elecciones nacionales, la Provincia trata de acomodar su relación con el gobierno central, ya que necesita de sus auxilios, dada la insuficiencia de sus arcas. El desempeño de los legisladores en el Congreso ya refleja los cambios del viento político.

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

En la República Argentina 2015 fue un año signado por la puja electoral: la provincia del Neuquén no estuvo ajena a ello, ya que a las elecciones nacionales (PASO y generales –primera vuelta y ballottage–), se sumaron las locales –provinciales y municipales–. Las que se cumplieron según el siguiente calendario:

- *Elecciones provinciales*: el domingo 26 de abril de 2015 se llevó a cabo el acto eleccionario para elegir Gobernador, Vicegobernador y 35 diputados provinciales. Se impuso la fórmula presentada por el Movimiento Popular Neuquino, conformada por Omar Gutiérrez y Rolando Figueroa.

Junto con ellos se eligieron 3 Consejeros Escolares Titulares y 2 Suplentes para cada uno de los 10 Distritos Escolares existentes en la provincia.

Previo a ello la Junta Electoral Provincial presentó el 25 de febrero de 2015 el nuevo sistema de “prevalidación” de candidatos y afiliados, que permitió a los partidos políticos agilizar los trámites al momento de oficializar la información ante el organismo. Entre los muchos cambios figura la carga electrónica de información, que reemplaza el sistema manual, ya que ahora las agrupaciones contarán con un usuario y clave de acceso al sistema y podrán cargar los datos en forma previa. De manera instantánea, el sistema los irá notificando de los eventuales errores en el proceso, como, por ejemplo, el hecho de no respetar el cupo femenino o joven en la integración de la lista o la inclusión de personas inhabilitadas.

- *Elecciones municipales*: se llevaron a cabo en las siguientes fechas:
  - 29 de marzo de 2015: Chos Malal
  - 12 de abril: Zapala
  - 26 de abril: junto con las provinciales se votó en
    - *Municipios de Primera Categoría*: Centenario, San Martín de los Andes y Junín de los Andes.
    - *Municipios de Segunda Categoría*: Aluminé, Andacollo, Añelo, Buta Ranquil, Las Lajas, Loncopué, Mariano Moreno, Picún Leufú, Piedra del Águila, Senillosa, Vista Alegre y El Chocón.
    - *Municipios de Tercera Categoría*: Bajada del Agrio, Barrancas, Caviahue-Copahue, El Cholar, El Huecú, Huimganco, Las Coloradas, Las Ovejas, Los miches, Taquimilán, Tricao Malal y Villa Pehuenia.
    - *Comisiones de Fomento*: Aguada San Roque, Covunco Abajo, Coyuco-Cochico, Chorriaca, El Sauce, Guañacos, Los Catutos, Los Chihuidos, Manzano Amargo, Octavio Pico, Paso Aguerre, Pilo Lil, Quili Malal, Ramón Castro, Santo Tomás, Sauzal Bonito, Varvarco-Invernada Vieja, Villa Curi Leuvú, Villa del Navehue, Villa del Puente Picún Leufú y Villa Traful.
  - 17 de mayo: Plaza Huincul. En esta elección se anularon 13 mesas por lo que se realizó una elección complementaria el 13 de septiembre.
  - 6 de septiembre: Rincón de los Sauces y Plottier.
  - 4 de octubre: Neuquén y Cutral Có.
  - 25 de octubre: Villa La Angostura.

Más allá de ello, la vida político institucional de la provincia siguió su marcha, produciéndose las novedades que seguidamente detallo.

### **Vida política**

Instalado en el gobierno la fórmula electoral vencedora, los nuevos gobernantes anunciaron su intención de practicar una profunda reforma

política, con principal eje en el sistema electoral, que algunos se han aventurado en vaticinar que puede desembocar en una reforma a la Parte Orgánica de la Constitución provincial.

Por ello, se llevaron a cabo reuniones con la totalidad de las fuerzas políticas locales, las que se sucederán con mayor intensidad durante el curso de 2016.

## **Integración regional**

- *Microrregiones:*
  - Conforme los términos del acuerdo tripartito suscripto el 27 de diciembre de 2013 la provincia y los municipios de Cutral Có y Plaza Huinul, es decir la llamada “Comarca Petrolera”, avanza la obra del acueducto de 17 kilómetros de extensión que proveerá a aquella de agua del río Neuquén.
  - Representantes de la totalidad de los municipios del sur provincial: San Martín de los Andes, Junín de los Andes, Villa La Angostura, Villa Traful, Villa Pehuenia, Aluminé y Piedra del Águila, y de la Secretaría Provincial del Ambiente, se reunieron en la primera de las nombradas para buscar soluciones conjuntas a la problemática del tratamiento y disposición de residuos sólidos urbanos y desperdicios electrónicos.
- *Comisión Interpoderes e Interestadual Proyecto “Tren del Valle”:* con el fin de extender el actual servicio ferroviario y concretarlo entre Plottier (Neuquén) y General Roca (Río Negro) se conformó el organismo del título el que reúne a funcionarios de los distintos poderes de las provincias y de los municipios involucrados.
- *Barrera Sanitaria:* tras el encuentro mantenido en la sede del Servicio Nacional de Sanidad Animal, autoridades nacionales y de las provincias de La Pampa, Buenos Aires, Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz acordaron que a principios de 2016 se procederá al levantamiento de la barrera sanitaria del paralelo 42°.
- *Cumbre de Gobernadores:* fue solicitada por la Provincia de La Pampa al Ministro de Interior para que convoque a los gobernadores de la Cuenca del Río Colorado (esa más Mendoza, Neuquén, Río Negro y Buenos Aires) ante el temor que la represa Portezuelo del Viento, en tierras mendocinas, baje el caudal de aquel a punto de secar su cauce. Concomitantemente grupos de vecinos y organiza-

ciones diversas se manifestaron a lo largo de su trayecto.

- *Mesa de Desarrollo de la Comarca Andina*: en el ente que agrupa municipios de las provincias de Chubut, Río Negro y Neuquén, que siguen la traza de la Ruta Nacional 40, se reunieron los intendentes electos de aquellos ante quienes ingenieros del INTA expusieron aspectos de las nuevas inversiones previstas para con los productores.
- *Región “Vaca Muerta”*: según un importante estudio realizado por un equipo encabezado por el doctor Enrique Zuleta Puceiro, que fuera presentado el martes 17 de noviembre de 2015 en la ciudad de Neuquén, el impacto del hallazgo del mayor yacimiento petrolero del mundo en la mencionada localidad generará en esta porción del norte de la Patagonia un conglomerado que en unos veinte años contará con una población proyectada de un millón de habitantes, que se extenderá desde Malargüe (Mendoza), 25 de Mayo (La Pampa), General Roca (Río Negro) y la totalidad de la provincia del Neuquén.
- *Copade*: las autoridades del ente provincial de desarrollo anunciaron el apoyo a dos proyectos de asociativismo provincial:
  - *Ente Intermunicipal del Departamento Minas*: conformado por los municipios de Andacollo, Huinganco, Las Ovejas, Varvarco-Invernada Vieja, Los Miches y El Cholar (único municipio que no se halla ubicado dentro del Departamento) y las Comisiones de Fomento de Guañacos, Villa del Nahueve y Manzano Amargo.
  - *Cuenca del Curi Leuvú*: microrregión ubicada al noroeste de la provincia en la zona costera del Río Curi Leuvú y está conformada por el municipio de Tricao Malal, la Comisión de Fomento de Villa Curi Leuvú y los parajes rurales Cajón del Curi Leuvú, Cancha Huinganco, Leuto Caballo y Chapúa, todos ellos en el Departamento Chos Malal.
- *Comité Hua Hum San Martín de los Andes*: el Concejo Deliberante de la referida ciudad cordillerana aprobó la creación del organismo del título con el propósito de sostener la integración con las localidades vecinas de Chile.
- *Consejo Patagónico de Políticas Públicas y Desarrollo Regional*: la entidad, nacida en 2013 con el fin de fijar acciones comunes en



materia económica, fiscal, de empleo público y desarrollo regional entre las provincias patagónicas, tuvo una discreta actividad durante 2015, haciendo votos por una creciente acción en el futuro.

## Los Municipios

- Intendencia de Las Lajas: dada la situación por la que estaba atravesando este municipio desde septiembre de 2013, en oportunidad de producirse la licencia por enfermedad del intendente Raúl Monti, se dispuso que presidente del Concejo Deliberante, María Espinoza, ejercería esa función hasta que concluyera el mandato de aquel. Espinoza fue electa por 5 votos contra 2 y siguió al frente de la comuna hasta el momento de las elecciones municipales cuando solicitó licencia por presentarse como candidata del oficialismo –local y provincial– y el lugar fue ocupado por el concejal Alcaraz; finalizadas las elecciones aquella volvió a su interinato hasta el 10 de diciembre de 2015.
- *Recategorización:*
  - el 21 de abril de 2015 ingresó por Mesa de Entradas de la Legislatura neuquina la iniciativa de ley número 9038 generada por la diputada Amalia Jara –PJ– con el acompañamiento de sus pares de bloque Elena Jara Sandoval, Sergio Rodríguez y Pablo Todero y Pamela Mucci –FyPN– para que las Comisiones de Fomento de Varvarco-Invernada Vieja y Chorriaca se conviertan en municipios de 3° categoría, ya que en el último censo nacional de 2010 superaron la marca de 500 habitantes, lo que las habilita para ser recategorizadas como tal, conforme lo dispone el artículo 270 de la Constitución Provincial.
  - Autoridades del municipio de Añelo han anunciado que promoverán la realización de un censo de población de la localidad, con un notable crecimiento generado por el llamado “efecto Vaca Muerta”, a fin de obtener su categorización como Municipio de Primera Categoría.
- Audiencias Públicas:
  - Un total de 60 expositores y participantes se inscribieron para la Audiencia Pública por el proyecto que impulsa Vialidad

Nacional para la construcción de la “Ruta de Circunvalación” en Villa La Angostura. Por la cantidad de inscriptos, las autoridades municipales decidieron desdoblar las exposiciones en dos días. La primera jornada arrancó el 19 de mayo en el Centro de Convenciones con la participación de 28 disertantes. Al día siguiente, participaron 32 expositores.

- El municipio de San Martín de los Andes convocó a sus vecinos para el jueves 3 de diciembre de 2015 a fin de dar trato a un caso de “Derecho de Participación en la Renta Diferencial Urbana” –ordenanza 9971/2013– en el que el dueño y desarrollador de un loteo se compromete a hacer una plaza pública.
- *Decretos de Necesidad y Urgencia*: haciendo operativa la letra del artículo 71 de la COM reformada el Concejo Deliberante del municipio de San Martín de los Andes hizo ordenanza el proyecto presentado desde el bloque del Movimiento Popular Neuquino, por el cual se pone orden y límites a la facultad del Ejecutivo Municipal de disponer de decretos de necesidad y urgencia *ad referendum* del Legislativo.
- *Gentilicio*: a partir de una iniciativa de sus habitantes el Concejo Deliberante de Piedra del Águila convocó a sus vecinos a concurrir a las urnas entre los días 18 y 23 de septiembre para que elijan el gentilicio de la localidad. Se impuso “piedraguilenses” –77,70 %–, por lo que las autoridades locales se dirigieron con ello al Ministerio de Educación de la Nación y a la Real Academia Española.
- *Transición*: en un claro ejemplo de madurez cívica, los intendentes saliente y electo de San Martín de los Andes, de signos políticos diferentes, concurren juntos a la ciudad de Buenos Aires a fin de gestionar diversas obras para la localidad.
- *Defensor del Pueblo*:
  - las diversas fuerzas políticas de Zapala no han logrado ponerse de acuerdo en la instrumentación del método para la elección del funcionario del título.
  - en su sesión del día jueves 26 de noviembre de 2015 en Concejo Deliberante del municipio de Centenario eligió al vecino Andrés Peralta para el cargo del título, serán sus suplentes Olga Pina y Claudio Pistagnesi.
  - tal como lo exige la COM el Defensor del Pueblo del Municipio de Neuquén brindó su informe anual ante el Concejo

Deliberante de la ciudad el día 3 de diciembre de 2015.

- *Reforma de la Carta Orgánica Municipal*: el reelecto intendente de la ciudad de Neuquén manifestó su intención de proceder a la modificación de la Ley Mayor de la comuna, en especial con la creación del cargo de Viceintendente y el fin de la renovación parcial de ediles, lo que tuvo el acompañamiento de la casi totalidad de la oposición, iniciándose reuniones al respecto.
- *Rechazo al veto*: con un importante marco de público el Concejo Deliberante de Junín de los Andes rechazó el veto formulado por el PEM ratificando el dictado de la ordenanza 2523 que prohíbe la megaminería y la fractura hidráulica en todo el ejido municipal, priorizando la protección del medio ambiente.
- *Aportes no reintegrables*: El PEP dio 76.059.127 pesos a municipios y comisiones de fomento para financiar gastos salariales y otros correspondientes a octubre 2015, según este detalle:
- A través del decreto 2192/15, el gobierno entregó aportes no reintegrables por 16.642.292 pesos a los municipios de Barrancas, Caviahue-Copahue, Las Coloradas, Los Miches, Taquimilán, Villa Pehuenia y Vista Alegre. Los fondos están destinados al pago de sueldos y gastos de funcionamiento correspondientes a octubre. Se trata de siete municipios que no perciben recursos derivados del Régimen Provincial de Coparticipación, Artículo 4º Ley 2148.
- Mediante el decreto 2193/15, el gobierno otorgó aportes reintegrables por 39.653.539 pesos a 24 municipios para financiar gastos de perentorio cumplimiento correspondientes a octubre. Los recibieron los municipios de Aluminé, Andacollo, Añelo, Bajada del Agrio, Buta Ranquil, Chos Malal, El Cholar, El Huecú, Huinganco, Junín de los Andes, Las Lajas, Las Ovejas, Loncopué, Mariano Moreno, Picún Leufú, Piedra del Águila, Plaza Huincol, Plottier, Rincón de los Sauces, San Martín de los Andes, Senillosa, Tricao Malal, Villa El Chocón y Villa La Angostura.
- Por decreto 2194/15, el gobierno otorgó aportes no reintegrables por 19.763.296 pesos a comisiones de fomento, para que se destinen a pago de salarios, aportes y contribuciones al Instituto de Seguridad Social del Neuquén (ISSN), gastos de funcionamiento y otros gastos de octubre. Se trata, de las comisiones de fomento de Aguada San

Roque, Chorriaca, Covunco Abajo, Coyuco-Cochico y El Sauce.

- *Ejidos Municipales*: a raíz de lo que se ha dado en llamar “fenómeno Vaca Muerta”, siete municipios: Neuquén, Plottier, Añelo, San Patricio del Chañar, Centenario, Cutral Có y Plaza Huinul, desean extender sus ejidos con el fin de quedarse con una porción del importante yacimiento de petróleo.

## Poder Judicial

- *Amparo*: la señora Jueza de Feria –estival– Ana Virginia Mendoz hizo lugar a la acción de amparo presentado por un grupo de vecinos de Plottier y prohibió a la municipalidad de esa localidad “*el vertido de líquidos cloacales de la planta de tratamiento al Río Limay en forma directa o excediendo los límites permitidos*”.
- *Consejo de la Magistratura*: a la fecha de cierre de este informe –contemporáneo al practicarse el inicio de sesiones anuales de la Legislatura Provincial– y habiendo concluido el día 28 de febrero de 2015 el mandato improrrogable de cuatro años de los consejeros –titulares y sus suplentes– que asumieran en 2011, únicamente el representante del Poder Judicial había jurado en su cargo, ya que aún no habían sido designados los cuatro representantes legislativos –y sus respectivos suplentes– y tampoco se habían posesionado en sus sitios los dos abogados elegidos por su corporación –y sus suplentes–, tal lo que sobre el particular establece el artículo 249 –ss. y cc.– de la Constitución de la provincia del Neuquén, lo que ha generado un notable malestar institucional. tardíamente y en medio de un indisimulable fastidio político e institucional se completó la conformación del Consejo de la Magistratura en los términos previstos por el artículo 205 de la Constitución provincial.
- *Propuesta de Reforma*: mediante acordada 5332 –punto 10– el Tribunal Superior de Justicia hizo llegar a la Legislatura Provincial la propuesta de modificar los artículos 23 y 24 de Ley 1436 Orgánica del Poder Judicial, como así también agregar el artículo 23bis, con el objeto de mejorar aspectos del régimen disciplinario propio y del de los magistrados en los procesos, en concordancia con las nuevas disposiciones surgidas de los cambios en los

procesos de competencia civil y penal.

- Tribunal Superior de Justicia:
  - el viernes 9 de octubre de 2015 Soledad Gennari, identificada con el partido gobernante, juró en el cargo mencionado en el rótulo, en medio de severos cuestionamientos sobre la votación efectuada al respecto en la Legislatura provincial, lo que motivó que algunos diputados postularan una investigación penal al respecto.
  - el doctor Antonio Guillermo Labate presentó su renuncia al cargo de Juez del Tribunal Superior de Justicia de la provincia del Neuquén, en consecuencia el PEP propuso a la Legislatura al doctor Alfredo Elosú Larrumbe para su reemplazo, quien, tras cumplirse los pasos legales respectivos, juró en la función el día lunes 23 de noviembre del año en curso.
- *Impuesto a las Ganancias*: La Corte Suprema de Justicia de la Nación devolvió a la justicia provincial neuquina, atribuyéndole competencia, la causa “Baum y/o s/amparo” en que se cuestionaba la facultad provincial de retención sobre el gravamen del título.

## **Poder Legislativo**

- *Incompatibilidad*: le era atribuida por sus pares al diputado provincial Darío Lucca en razón que, por ser directivo de la Cooperativa de Agua, Luz y Servicios (CALF) –prestataria del servicio eléctrico en la ciudad capital–, se encontraba en franca transgresión a lo que manda el artículo 178 de la Constitución neuquina, por lo que, en consonancia con el artículo 179 del mismo cuerpo legal, habían pedido su apartamiento del cargo, cuestión que se tornó abstracta al renunciar el legislador al cargo que le era cuestionado por sus colegas.
- *Digesto de Leyes*: se presentó en la Legislatura Provincial el avance del plan de mención –creado por ley 2.730, del año 2010, que a la fecha alcanza un 60% del total de las 2.963 leyes sancionadas hasta el momento por el parlamento neuquino.
- *Ley de Ministerios*: previo a la asunción del nuevo gobierno local, el futuro titular del PEP envió a la Legislatura el esquema de organización que prevé para su gestión, lo que, según se ha

adelantado desde todos los bloques, será aprobado a la brevedad. La nueva estructura contempla la fusión de las áreas de Salud y Desarrollo Social y –lo nuevo– crea el Ministerio de Ciudadanía, el que tendrá como misión “alentar, promover y articular la relación con los ciudadanos y también para generar políticas públicas en diversidad, infancia, adolescencia, tercera edad y género”, el 3 de diciembre de 2015 la Legislatura provincial dio sanción a la ley 2987, del título, derogando la 2798.

- *Legislatura Provincial*: en la última sesión del XLIV Período Legislativo ordinario –primera de la actual composición– se designaron las Comisiones Permanentes y los diputados que conformarán la Comisión Observadora Permanente, cuerpo que funcionará durante el receso parlamentario (artículo 165 CPNqn), el Jurado de Enjuiciamiento y la Comisión encargada de declarar la admisibilidad de los procesos (ley 2698). También se aprobó el reconocimiento y constitución de seis nuevos bloques legislativos, con lo que quedan establecidos catorce, seis de ellos unipersonales.
- *Fuero Procesal Administrativo*: cumpliendo el mandato de la reforma constitucional de 2006 el 26 de noviembre de 2015, la anterior composición de legisladores sancionó la ley 2.979, promulgada el 22 de diciembre de 2015 y publicada en el BO el 29 de enero de 2016.

### Actividad académica

- *V Jornadas de Historia Regional del Neuquén*: el tradicional encuentro organizado por la Junta de Estudios Históricos del Neuquén se llevó a cabo en la ciudad de Neuquén los días 1 y 2 de octubre de 2015.
- *Programa de Formación de Líderes Políticos*: una nueva versión del mismo tuvo lugar durante el curso de 2015, siendo del caso aclarar que las nuevas autoridades legislativas han manifestado su intención de generar un nuevo formato para con el mismo.
- *Código Civil y Comercial de la Nación*: la nueva carta de la materia fue motivo de innumerable actividad académica a lo largo

de todo el territorio neuquino.

- *Reforma Procesal Penal*: el nuevo modelo de corte acusatorio puesto en marcha recientemente en la provincia –y el anunciado proyecto nacional– generaron un destacado bagaje de cursos y talleres.
- *Reforma Procesal Civil*: la propuesta generada desde el Poder Judicial conllevó una incipiente actividad académica pertinente.

• **SALTA**, por *Ignacio Colombo Murúa*

### **Elecciones provinciales y municipales**

Durante el año 2015 la dinámica político-institucional de la Provincia de Salta estuvo centrada en la cuestión electoral, y ello marcó que no se produjeran muchas novedades relevantes.

En este contexto se desarrollaron las elecciones para gobernador de la Provincia, con un amplio triunfo de Juan Manuel Urtubey por sobre el exgobernador de Salta y actual Senador Nacional Juan Carlos Romero. De este modo Urtubey obtuvo su segunda reelección y comenzó con su tercer, y último, mandato.

En el informe anterior señalamos que hubo una fuerte discusión en torno a la habilitación de la Constitución local para un tercer período consecutivo en el cargo de gobernador. El art. 140 de la Constitución de Salta estipulaba, hasta el año 1998, que el gobernador y el vicegobernador “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 solo 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 incluyó, en una enmienda específica, un agregado final a ese artículo: “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 enmienda no ha zanjado completamente la discusión, puesto que se ha cuestionado una supuesta incoherencia interna en la norma de mención<sup>59</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>60</sup>. La novedad para este informe es que la Corte Nacional rechazó la acción intentada en Sentencia dictada el 8 de abril de 2015, remitiendo al Dictamen de la Procuradora General y entendiendo que la causa es ajena a su competencia originaria<sup>61</sup>. La Procuradora había dictaminado desfavorablemente con relación a la procedencia de la acción declarativa interpuesta señalando que: “Las cuestiones planteadas en el escrito bajo análisis se relacionan directamente con la interpretación y aplicación del derecho público local, más específicamente, del artículo 140 de la Constitución de la Provincia de Salta”. “En efecto, continúa el dictamen, el asunto se vincula con la organización de las autoridades provinciales que es realizada por la Constitución local en ejercicio de la autonomía reservada a las provincias por el artículo 122 de la Constitución Nacional. Se trata de actos que deben nacer, desarrollarse y tener cumplimiento dentro del ámbito estrictamente local (Fallos: 326:193 y 3448; 327:1797; 329:5809). De este modo, no se encuentra habilitada la competencia originaria prevista en el artículo 117 de la Constitución Nacional, que es de índole taxativa y excepcional (Fallos: 312:640; 329:4375; 330:310)”. En esa misma línea remarcó la diferencia con el precedente de la provincia de Santiago del Estero<sup>62</sup>, puesto que en este caso la letra de la

---

<sup>59</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>60</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.

<sup>61</sup> CSJ 5813/2014 Originario “Frente Grande Salta c/ Salta, Provincia de si acción declarativa de certeza.

<sup>62</sup> En la causa 58, L. XLIX, “Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago sobre acción declarativa de certeza” (sentencia del 22 de octubre de 2013).



Constitución salteña autoriza expresamente el tercer mandato. En esa línea leemos: “En mi entender, la ilegitimidad argüida en la demanda no encuentra sostén en la letra de la norma, considerando la voluntad del constituyente, el contexto histórico y el modo en que fue interpretada y aplicada desde su sanción. En particular, la denuncia esbozada desatiende que la locución ‘lo que significa tres períodos seguidos’ fue expresamente incorporada en la última reforma constitucional con el objeto de zanjar la disputa que se había generado con relación a la posibilidad de que el entonces gobernador fuera reelecto para un tercer mandato, lo que finalmente sucedió”.

Más allá del debate y de los planteos judiciales la elección se realizó y, efectivamente, el Gobernador Urtubey obtuvo un tercer mandato en las urnas. El Partido Justicialista obtuvo así un 41,52 % de los votos, y el Frente Romero-Olmedo un 27,32%<sup>63</sup>. Además de Urtubey y Romero, compitieron por la gobernación Claudio Del Plá (Partido Obrero); Cecilia Gómez (Movimiento Socialista de los Trabajadores); Miguel Nanni (Frente UCR-UNEN); y Edmundo Falú (Frente Popular).

En la Intendencia de Salta, el candidato ganador fue Gustavo Sáenz del frente Romero-Olmedo. En esta elección municipal se produjo un singular choque de fuerzas políticas, puesto que en las Primarias Abiertas y Obligatorias se presentaron dos candidatos por la oposición dentro de la fuerza del Frente Renovador (Romero-Olmedo), uno apoyado por Sergio Massa –Gustavo Sáenz– y otro por Mauricio Macri –Guillermo Durán Cornejo–. Por el lado del oficialismo se postuló Javier David (apoyado por el Gobernador Urtubey). El gran ganador de estas elecciones fue Gustavo Sáenz del Frente Renovador, rompiendo la histórica hegemonía del oficialismo –y del partido justicialista– en la capital salteña.

A su vez, también hubo elecciones de concejales en el municipio capitalino, en donde la configuración del cuerpo se simplificó, puesto que de los nueve concejales que había obtenido inéditamente el Partido Obrero durante las elecciones del año 2013 (de un total de 21 miembros) solo quedaron tres, aumentando la integración los demás partidos políticos: “Frente Romero Olmedo” (el que obtuvo mayor representación, en paralelo a la elección del Intendente), “Frente Justicialista”, “Unión Cívica Radical” y “Pro”.

---

<sup>63</sup> Estos resultados ampliaron la ventaja que había obtenido Urtubey por sobre Romero en las Elecciones Primarias, con casi 14 puntos de diferencia (47,23% a 33,69%).

Por último también se desarrollaron elecciones de intendentes y concejales municipales en el interior de la provincia, arrojando resultados heterogéneos, pero con un predominio fuerte, que ya es histórico, de parte de las fuerzas de origen justicialista<sup>64</sup>.

### **Poder Judicial de Salta**

Durante el año 2015 se produjo un cambio en la presidencia de la Corte de Justicia de Salta. Así, se eligió a un nuevo presidente de la Corte de Justicia salteña, Dr. Guillermo A. Catalano, designándose como “Juez Decano” al Presidente saliente, Dr. Guillermo A. Posadas.

En el contexto de la grave problemática que atraviesa la Provincia por cuestiones de Violencia de Género se produjeron novedades estructurales en el Poder Judicial. Puede recordarse que en el año 2014 se decretó la emergencia en la materia (Decreto 2654/14). Disposición que fue ratificada por Ley provincial N° 7857/14 y en donde, entre otras acciones, se crearon 5 Juzgados especializados de Violencia Familiar y de Género, se estableció el Programa de Asistencia y la implementación de Hogares de Protección Temporal para albergar transitoriamente a las víctimas de violencia. A su vez se incorporó el sistema del “botón antipático” en toda la Provincia. Durante al año 2015 se sustanciaron los concursos y se cubrieron los cargos de los cinco juzgados provinciales con competencia para cuestiones de violencia de género. También se crearon Defensorías y Fiscalías especializadas en la temática en el ámbito del Ministerio Público de la Provincia.

A nivel jurisprudencial destacan dos fallos dictados por la Corte de Justicia de Salta en donde se hace lugar parcialmente a las acciones de inconstitucionalidad respecto a algunas modificaciones introducidas por ley 7799 (del año 2013) al nuevo Código Procesal Penal de la Provincia (Ley 7690). Así, en autos “Del Plá, Claudio Ariel; Torres, Pastor Rubén; García Castiella, Pedro Oscar –acción popular de inconstitucionalidad”– (CJS Tomo 199:863/964) y “Guillén, Oscar Pedro

---

<sup>64</sup> Salta es una de las provincias en donde se permite la reelección indefinida de intendentes y concejales, lo cual debería ser objeto de revisión para un fortalecimiento institucional.

–acción popular de inconstitucionalidad”– (CJS Tomo 199:969/1052), el tribunal cimero salteño declaró la inconstitucionalidad parcial de la reforma en los siguientes puntos: i) en cuanto privaba al imputado o sospechado al derecho de presentarse espontáneamente a declarar por ante el Juez de Garantías; ii) en cuanto lo obligaba a realizar el pedido de la Suspensión de Juicio a Prueba en el ámbito del Ministerio Público, condicionando el acceso a la judicatura a que el imputado alcance un acuerdo previo con el fiscal; iii) en la atribución de facultades a los Fiscales para disponer, sin intervención del Juez de Garantías, de la conducción por la fuerza pública de los imputados.

Por otro lado, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la Causa “Ramos, Sergio O, s/ N° 36.298/13” (CSJN 604/2014 (50-R), fecha 15/12/2015) revocó la sentencia de la Corte de Justicia salteña en donde hacía lugar a la prescripción de la acción penal en un proceso que se seguía en contra de un intendente salteño, pues entendió –siguiendo el dictamen del Procurador General de la Nación– que cuando se trata de delitos imputados a funcionarios públicos la prescripción se suspende (conforme lo dispone el art. 67 del Código Penal).

## **Legislativo Provincial**

A nivel legislativo Provincial se continuó con el dictado de normas relacionadas a la problemática de violencia familiar y de género. En septiembre de 2015 se sancionó la ley N° 7.888 sobre Protección contra la Violencia Familiar y de Género, estableciéndose los principios, las garantías y el procedimiento de actuación judicial para la aplicación de la Ley Nacional 26.485 y la ley provincial 7.403. En dicha ley se establece la obligación de los jueces e, incluso faculta a los fiscales –posratificación de la judicatura–, para dictar medidas urgentes de protección en favor de las víctimas de violencia.

En diciembre de 2015 se sancionó el nuevo “Código Contravencional” de la Provincia de Salta, ley provincial N° 7914. Entre los principales aspectos de este nuevo Código se establece que la tramitación del proceso contravencional estará a cargo del Juez de Garantías (art. 141)<sup>65</sup>. La anterior

---

<sup>65</sup> [http://www.mpdsalta.gov.ar/Files/FileManager/LEY%207135%20\\_Codigo%20Contravencional%20Salta.pdf](http://www.mpdsalta.gov.ar/Files/FileManager/LEY%207135%20_Codigo%20Contravencional%20Salta.pdf)

normativa, ley 7135, había creado juzgados contravencionales para la sustanciación de estos procedimientos, pero dichos artículos fueron vetados por el Poder Ejecutivo, dejando como autoridad de aplicación al Jefe de Policía de la Provincia. El mencionado veto resultaba constitucionalmente cuestionable, puesto que se promulgó parcialmente a la ley quitándole aspectos esenciales de la misma. En ese sentido el art. 131 de la Constitución Provincial, en consonancia con la Constitución Nacional, establece que el Poder Ejecutivo solo puede “promulgar la parte no observada (del proyecto ley) *si ella tiene autonomía normativa y no afecta la unidad y sentido del proyecto*”. Era claro que un aspecto sensible del proyecto ley era la creación de los juzgados contravencionales, y que dejar la sanción de las contravenciones –más su constatación y su tramitación– en cabeza del Jefe de Policía no resultaba ser una solución adecuada. Con la nueva ley se confirmó la competencia a los jueces de garantías de la provincia, y se estipuló un procedimiento con investigación (a cargo del Ministerio Público Fiscal), acusación y juicio oral y público (a cargo del Juez de Garantías). Por el momento su entrada en vigencia se encuentra prorrogada por el Poder Ejecutivo.

### **Otras novedades institucionales**

Siempre en el contexto de la emergencia de violencia de Género, por ley provincial N° 7863<sup>66</sup> se creó el “Observatorio de Violencia contra las Mujeres”, instaurándose como un ente autárquico y autónomo destinado a la gestión de políticas públicas en la materia y al “monitoreo, recolección, producción, registro y sistematización de datos e información sobre la violencia contra las mujeres en la provincia de Salta” (art. 1°). Está integrado por representantes de los distintos poderes y de la sociedad civil. La norma estipula que se compondrá de (art. 4°): una persona designada por el Poder Ejecutivo de la Provincia; una persona designada por el Poder Judicial de la Provincia; una persona designada por el Senado de la Provincia; una persona designada por la Cámara de Diputados de la Provincia; una persona designada por la Universidad Nacional de Salta; una persona en representación de las organizaciones de mujeres legalmente constituidas que trabajen con la problemática de la violencia de género. La normativa establece que son designados por concurso público y duran cuatro años en sus funciones.

---

<sup>66</sup> [http://boletinoficialsalta.gob.ar/NewDetalleLeyes.php?nro\\_ley=7863](http://boletinoficialsalta.gob.ar/NewDetalleLeyes.php?nro_ley=7863)

## Provincia-Nación

En cuanto a la coparticipación federal, del análisis presentado por el Instituto Argentino de Análisis Fiscal<sup>67</sup> se desprende que en 2015 Salta se ubicó nuevamente entre las provincias con “bajos ingresos y baja densidad poblacional”, junto con Catamarca, Formosa, La Rioja, San Juan y Santiago del Estero. En el informe se marcan disparidades incluso entre las provincias de bajos ingresos por coparticipación. Así, se aclara específicamente que dentro del conjunto de “Bajos ingresos y Baja densidad”, por ejemplo, un habitante de la Provincia de Catamarca recibió, en promedio, más del doble que uno que reside en Salta, siendo que estas jurisdicciones poseen características económicas y poblacionales similares. Ello demuestra la muy mala situación en la que se encuentra en particular la Provincia de Salta con relación al sistema de coparticipación federal vigente.

### • SAN JUAN, por *Alberto M. Sánchez*<sup>68</sup>

El año pasado fue –lo sabemos– un año electoral. Como habitualmente ocurre en estos casos, el ritmo de la campaña repercute en las actividades de gobierno.

En San Juan triunfó nuevamente el Frente para la Victoria, esta vez de la mano de quien fuera Vicegobernador en la última gestión de José Luis Gioja, el abogado Sergio Uñac. Uñac fue también dos veces Intendente departamental (Pocito), lo que le confiere experiencia en la gestión. Obtuvo más del 50% de los sufragios emitidos. Se trata, por ende, de una continuidad de las anteriores gestiones de este espacio político.

El FPV ganó además en 14 de los 19 municipios sanjuaninos, perdiendo dos de ellos con respecto a la anterior contienda electoral.

La Cámara de Diputados, compuesta de 34 legisladores, quedó integrada de la siguiente manera: a) Diputados proporcionales: 8 para el FPV, 5 para Compromiso por San Juan y 2 para Juntos por San Juan (Pro, UCR

---

<sup>67</sup> <http://www.iaraf.org/index.php>. Informe elaborado por: ARGARAÑAZ, Nadin, BARRAUD, Ariel y BULGARELLI, Valentina.

<sup>68</sup> Con la colaboración de Mariana Sánchez Agostini en la recopilación y sistematización de la normativa consignada.

y Dignidad Ciudadana). b) Diputados departamentales: 14 para el FPV y 5 para Compromiso por San Juan.

Como se advierte, no ha cambiado demasiado el arco político en la provincia, aunque sí aparece un elemento de insoslayable importancia: el liderazgo nacional mudó de manos. Ello será seguramente factor de múltiples negociaciones y acercamientos, los que espero se den en el marco del “federalismo de concertación” que reclamara con insistencia y energía el recordado y entrañable maestro y amigo Pedro J. Frías.

Otro elemento de singular relevancia para la provincia ha sido la abrupta caída de la actividad minera, la que ha producido un verdadero cimbronazo en la economía local y en el índice de empleo. La disminución del valor de la onza de oro a nivel internacional obligó a replantear diversos proyectos mineros, algunos de gran envergadura, manifestándose una seria retracción, tanto en la exploración como en la explotación minera.

En cuanto a las relaciones interjurisdiccionales de San Juan, describo a continuación el panorama, siguiendo el mismo esquema de las Memorias anteriores.

### **Relaciones Nación-Provincia**

- Decreto 0139: Renovación del Convenio Marco de Coordinación y Cooperación entre Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros y Provincia de San Juan.
- Decreto 0164-MG: Ratifica Convenio entre M. de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Provincia de San Juan (Plan PROEMPLEAR).
- Decreto 0207-MI: Ratifica Acta Acuerdo para la implementación del Sistema Único de Boleto Electrónico entre el M. del Interior y Transporte y la Provincia de San Juan.
- Decreto 0433-MG: Ratifica en todas sus partes el Protocolo de Actuación sobre la trata de personas, celebrado entre el Gobierno de San Juan, la Subsecretaría de Fiscalización del Trabajo y de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, el Fiscal General Coordinador de Distrito y el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios.
- Decreto 0437-MHF: Ratifica en todas sus partes el Convenio

entre la Provincia de San Juan y el Gobierno Nacional (Nuevas condiciones financieras de reembolso y amortización de la deuda de la Provincia con el Gobierno Nacional).

- Decreto 0537-MI: Ratifica en todas sus partes el Convenio Marco celebrado entre el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento y la Provincia de San Juan (Puesta en funcionamiento del Sistema Integral de Desagües Cloacales del Gran San Juan).
- Decreto 0552-MG: Ratifica el Acta Complementaria del Convenio de Cooperación en Apoyo a la Comunidad, celebrado entre el Estado Nacional Argentino – Ejército Argentino y el Gobierno de la Provincia de San Juan.
- Decreto 0581: Ratifica el Acta Acuerdo celebrado entre el Ministerio de Defensa de la Nación y la Provincia de San Juan (Situación de los inmuebles afectados al uso militar en la Provincia de San Juan).
- Decreto 0673-MI: Ratifica en todas sus partes el Convenio Único de Colaboración y Transferencia y el Reglamento General para la Rendición de Cuentas Fondos Presupuestarios Transferidos a Provincias, Municipios y/u otros Entes, 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.
- Decreto 0706-MI: Ratifica en todas sus partes el Convenio Marco “Proyecto Hidroenergético El Tambolar”, celebrado entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y la Provincia de San Juan.
- Decreto 0778-ME: Ratifica en todas sus partes el Convenio ME N° 64/15, celebrado entre el Ministerio de Educación de la Nación y el Ministerio de Educación de la Provincia de San Juan (ejecución del Segundo Proyecto para el Mejoramiento de la Educación Rural- PROMER II).
- Decreto 0798-MI: Ratifica en todas sus partes el Convenio celebrado entre la Dirección Nacional de Vialidad y la Provincia de San Juan (proyecto, financiación y contratación de obra: Casa de Guardaparques, ubicada en Acceso al Parque Provincial Ischigualasto).
- Decreto 0841-MPyDE: Ratifica el Convenio N° 38/2015 y sus respectivos Anexos, suscripto entre el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación y la Provincia de San Juan

- (financiamiento para la ejecución del “Operativo Mosto 2015”).
- Decreto 0842-MPyDE: Ratifica el Convenio N° 37/2015 y sus respectivos Anexos, suscripto entre el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación y la Provincia de San Juan (financiamiento para la ejecución del “Operativo Mosto 2015”).
  - Decreto 0843-MPyDE: Ratifica en todas sus partes la Addenda al Convenio de Préstamo Subsidiario/Anexo “Proyecto Desarrollo de las Áreas Bajo Riego de la Margen Sur del río San Juan – Canal Céspedes Sarmiento”, registrado como Convenio N° 160/11, ratificado mediante Decreto N° 574-MPyDE-2011 y aprobado mediante LP-1109-J; suscripta entre el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación y el Gobierno de la Provincia de San Juan.
  - Decreto 0915-MHF: Ratifica en todas sus partes el “Convenio entre la Provincia de San Juan y el Gobierno Nacional” (nuevas condiciones financieras de reembolso y amortización de la deuda de la Provincia con el Gobierno Nacional).
  - Decreto 0935-MDHyPS: Ratifica el Convenio específico en el Marco del Programa Nacional de Abordaje Integral para la Prevención, Capacitación y Asistencia de las Adicciones, entre la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico de la Presidencia de la Nación y la Provincia de San Juan.
  - Decreto 0974-MI: Aprueba en todas sus partes la Addenda N° 3 modificatoria del Convenio de fecha 17/7/2012, sus Addendas N° 1 y 2, celebrados entre la Dirección Nacional de Vialidad y la Dirección Provincial de Vialidad (realización de la Obra “Ruta Nacional N° 150”).
  - Decreto 1042-MG: Ratifica en todas sus partes el Convenio Marco de Cooperación y Asistencia, celebrado entre el Ministerio de Salud de la Nación, el Ministerio de Salud de la Provincia de San Juan y el Ministerio de Gobierno de la Provincia de San Juan (cuidado integral de la salud de las personas privadas de libertad).
  - Decreto 1043-MDHyPS: Aprueba el Convenio de Ejecución, Plan Nacional de Seguridad Alimentaria-Abordaje Federal 2015 N° 639-MDS-15, suscripto entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Ministerio de Desarrollo Humano y Promoción Social de la Provincia de San Juan (seguridad alimentaria de



- personas en condición de vulnerabilidad social localizadas en la Provincia de San Juan).
- Decreto 1061-MPyDE: Ratifica el Convenio N° 71/15 y sus Anexos I, II, III y IV, celebrado entre el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación y el Gobierno de la Provincia de San Juan (asistencia financiera de proyectos específicos en el marco del Plan Federal del Bicentenario de Ganados y Carnes).
  - Decreto 1066-MPyDE: Ratifica el Convenio N° 136/2015 y sus Anexos I, II y III, celebrado entre el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación y el Gobierno de la Provincia de San Juan (transferencia de fondos para la conformación de un fondo rotario para el otorgamiento de créditos).
  - Decreto 1132-MPyDE: Ratifica el Convenio de Ejecución del Programa de Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI) N° 117/2015, suscripto entre el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación y la Provincia de San Juan.
  - Decreto 1133-MPyDE: Ratifica la Addenda N° 01/2014 al Convenio Específico N° 307, suscripta entre el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación y la Provincia de San Juan (prórroga del “Proyecto de Mejoramiento de Infraestructura Comunitaria y Genética Bovina de la Provincia de San Juan” y del “Proyecto de Desarrollo de Carnes Alternativas para la Provincia de San Juan”).
  - Decreto 1194-MHF: Ratifica en todas sus partes el Convenio entre la Provincia de San Juan y el Gobierno Nacional celebrado el 20 de agosto de 2015 (nuevas condiciones financieras de reembolso y amortización de la deuda de la Provincia con el Gobierno Nacional).
  - Decreto 1398-MG: Aprueba el Convenio Marco para la Utilización del Sistema Mundial de Comunicación Seguro I-24/7 y sus anexos, suscripto entre el Ministerio de Seguridad de la Nación y la Provincia de San Juan.
  - Decreto 1516-SECITI: Ratifica el Convenio Marco de Colaboración N° 065/15 suscripto entre la Provincia de San Juan y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación y el Acta Complementaria N° 1 (Programa “Robótica para Educar”).

- Decreto 1934-MHF: Ratifica en todas sus partes el Convenio entre la Provincia de San Juan y el Gobierno Nacional (nuevas condiciones financieras de reembolso y amortización de la deuda de la Provincia con el Gobierno Nacional).

### **Relaciones con municipios**

- Decreto 0231-MG: Ratifica Actas Complementarias – Convenio de Asistencia y Cooperación entre la Provincia de San Juan, la Universidad Nacional de San Juan (UNSJ) y la Municipalidad de Valle Fértil.
- Decreto 0245-MHF: Ratifica Carta Compromiso entre Provincia de San Juan y Municipio de Sarmiento (construcción de la Casa de la Historia y la Cultura del Bicentenario).
- Decreto 0354-MHF: Ratifica Convenio suscrito entre la Provincia de San Juan y las Municipalidades de San Juan (transferencia de fondos).
- Decreto 0538-MI: Aprueba el Convenio y sus Anexos I y II, celebrado entre la Provincia de San Juan y los diecinueve Municipios de la Provincia, para la ejecución de la obra “Cuarto Programa Provincial de Pavimentación y Repavimentación de Calles Municipales en la Provincia de San Juan” (Cuarto Plan 800 Cuadras).
- Decreto 1039: Ratifica en todas sus partes el Convenio de Asistencia y Cooperación suscrito entre la Secretaría de Estado de Ambiente y Desarrollo Sustentable y la Municipalidad de Rivadavia (mantenimiento del Centro de Rehabilitación de Fauna Silvestre, Educación Ambiental y Recreación Responsable “Parque Faunístico”).
- Decreto 1384-MDHyP: Ratifica en todas sus partes los Convenios suscriptos en fecha 1 de agosto de 2015 entre el Ministerio de Desarrollo Humano y Promoción Social y todos los Municipios de la Provincia (ejecución y puesta en marcha de las áreas específicas de la mujer).
- Decreto 1483: Ratifica en todas sus partes el Convenio Marco suscrito entre la Secretaría de Estado de Ambiente y Desarrollo Sustentable y la Municipalidad de la Ciudad de Rawson

(desarrollo paisajístico forestal y estructural del Área Protegida Médano de Oro).

- Decreto 1541: Ratifica en todas sus partes la Addenda N° 2 al Convenio Marco Provincial – Municipios Programa Estratégico de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos – Región 1, celebrada entre el Gobierno de la Provincia de San Juan y los Municipios de la Ciudad de San Juan, de la Ciudad de Chimbas, de la Ciudad de Rawson, de la Ciudad de Rivadavia, de la Ciudad de Santa Lucía, de la Ciudad de Pocito, de la Ciudad de Ullum y de la Ciudad de Zonda.

### **Relaciones con instituciones**

- Decreto 0231-MG: Ratifica Actas Complementarias – Convenio de Asistencia y Cooperación entre la Provincia de San Juan, la Universidad Nacional de San Juan (UNSJ) y la Municipalidad de Valle Fértil.
- Decreto 0237-MPyDE: Aprueba Acta Complementaria entre el Ministerio de Producción y Desarrollo Económico y la UNSJ (Conservación y estudio de los recursos filogenéticos de la Provincia de San Juan).
- Decreto 0244-MPyDE: Ratifica Adenda del Convenio de Asistencia Técnica e Investigación entre la Provincia de San Juan y la fundación ArgenINTA.
- Decreto 0372: Aprueba el Acta Complementaria entre el Ente Autárquico Parque Provincial Ischigualasto y la UNSJ (actividades de promoción científica, turística y de extensión).
- Decreto 0376: Aprueba la renovación del Acta Complementaria del Convenio de Asistencia y Cooperación Mutua aprobada por Decreto N° 0727/14, celebrada entre la Dirección de Tránsito y Transporte y la UNSJ (Prestación de servicios de personal técnico-informático de la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales).
- Decreto 0394-MG: Ratifica el Acta Complementaria suscripta entre la Facultad de Ciencias Sociales de la UNSJ y la Secretaría de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos del Ministerio de Gobierno (sobre Participación y Análisis en procesos administrativos en los Juzgados de Faltas de la Provincia).

- Decreto 0395-MG: Ratifica el Acta Complementaria del Convenio Marco de Asistencia y Cooperación Mutua celebrada entre el Gobierno de la Provincia de San Juan y la UNSJ y aprobado por Decreto N° 2987-G-88 (Participación y análisis en procesos administrativos de la Secretaría de Relaciones Institucionales de la Provincia).
- Decreto 0396-MG: Ratifica el Acta Complementaria suscripta entre la Facultad de Ciencias Sociales de la UNSJ y la Secretaría de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos del Ministerio de Gobierno de la Provincia de San Juan (Participación y análisis en procesos administrativos en la Dirección del Registro de Estado y Capacidad Civil de las Personas de la Provincia de San Juan).
- Decreto 0412-MG: Ratifica el Acta Complementaria suscripta entre la Facultad de Ciencias Sociales de la UNSJ y la Secretaría de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos del Ministerio de Gobierno de la Provincia de San Juan (Análisis, seguimiento técnico y optimización de los procedimientos administrativos orientados al otorgamiento de la Personería Jurídica en la IGPJ de San Juan).
- Decreto 0498-SECITI: Ratifica el Convenio Marco de Cooperación Científica y Tecnológica y el Convenio Específico, suscriptos entre la Secretaría de Estado de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Conicet.
- Decreto 0590: Ratifica el acuerdo de constitución del Consorcio Asociativo Público-Privado, denominado “Bioproductora San Juan”, celebrado entre la Provincia de San Juan, la Fundación Parque Tecnológico Misiones, Iceberg Agrícola S.A. y la Agencia Calidad San Juan S.E.M.
- Decreto 0593-MG: ratifica el Acta Complementaria suscripta entre la Facultad de Ciencias Sociales y la Subsecretaría de Trabajo, dependiente de la Secretaría de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos del Ministerio de Gobierno de la Provincia de San Juan (Participación y análisis en los procesos administrativos de la Subsecretaría de Trabajo de la Provincia de San Juan”.
- Decreto 0609-SECITI: Ratifica el Convenio Marco de Colaboración suscripto entre la Secretaría de Estado de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Centro de Excelencia en Productos y Procesos (CEPROCOR).
- Decreto 0643-MPyDE: Ratifica el Convenio de Cooperación

Técnica para el proyecto “Mejora de la Red Secundaria de Riego”, del Área del Proyecto Desarrollo Agrícola y gestión del Área Bajo Riego: Canal del Norte -25 de Mayo-Provincia de San Juan” y el Acta Complementaria N° 1 (anexos I y II), suscriptos entre el INTA y el Ministerio de Producción y Desarrollo Económico de la Provincia de San Juan –EE-PROSAP–UECPPA.

- Decreto 0670-MHF: 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 UNSJ (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).
- Decreto 0732-MPyDE: Ratifica en todas sus partes el Convenio de Asistencia Técnica entre el Gobierno de la Provincia de San Juan y el INTA.
- Decreto 0896-MG: Aprueba el Acta Complementaria al Convenio Marco de Asistencia y Cooperación ratificado por el Decreto N° 2742-G-1990 suscripta entre el Ministerio de Gobierno, la Secretaría de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos y la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Católica de Cuyo (realización del trabajo “Participación y Análisis en procesos administrativos en los Juzgados de Falta o cualquier otra dependencia de la Secretaría o Ministerio).
- Decreto 0940-MG: Ratifica la Addenda suscripta por el Ministerio de Gobierno de la Provincia de San Juan y el Departamento de Informática de la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales de la UNSJ.
- Decreto 1000-MPyDE: Ratifica en todas sus partes la Addenda a la Carta Acuerdo N° 7 al Convenio Marco de Cooperación y Asistencia Técnica e Investigación, suscripta entre el Gobierno de la Provincia de San Juan y la Fundación ArgenINTA (Proyecto Electrificación Rural para el Desarrollo Pecuario Departamento 25 de Mayo, San Juan).
- Decreto 1054: 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 UNSJ (asesoramiento en la elaboración del Proyecto de Rehabilitación de la Estructura del Edificio 9 de Julio).

- Decreto 1079: Ratifica en todas sus partes el Acta Complementaria al Convenio de Asistencia y Cooperación aprobado por Decreto N° 2987-G-88, celebrada entre el Ministerio de Turismo y Cultura y la UNSJ (gestión del Centro Histórico de la Ciudad de Jáchal).
- Decreto 1592-SECITI: Ratifica el Acta Complementaria al Convenio Marco ratificado por Decreto N° 2987-G-88, suscripta entre la Secretaría de Estado de Ciencia, Tecnología e Innovación y la UNSJ (exploración paleontológica en la Provincia de San Juan).

### Relaciones internacionales

- Decreto 0941: Aprueba en todas sus partes el Convenio de Cooperación entre la Universidad Mozarteum Salzburg, el Stiftung Mozarteum Salzburgo, el Mozarteum Argentino San Juan, la UNSJ y el Gobierno de la Provincia de San Juan (realización de Festival Mozart).

### • SAN LUIS, por *Luz María Viñals Soria*<sup>69</sup>

En el año 2015 se reeditaron las elecciones generales en la República Argentina. San Luis fue caja de resonancia del clima nacional, con las particularidades de un régimen político institucional provincial que se resiste a abandonar el patrimonialismo que lo ha distinguido en los sucesivos períodos democráticos.

En el presente informe se han seleccionado algunos sucesos relevantes y novedosos del año 2015.

---

<sup>69</sup> Fuentes online consultadas: <http://sanluis.gov.ar/>; <http://www.periodicojudicial.gov.ar/>; <http://www.justiciasanluis.gov.ar/>; <http://www.diputadossanluis.gov.ar/>; <http://agenciasanluis.com/>; <http://www.periodistasenlared.info/>; <http://www.eldiariodelarepublica.com/>; <http://www.boletinoficial.gov.ar/>; <http://www.sanluisnoticia.com.ar/>; <http://sanluis24.com.ar/>; <http://www.infobae.com/>; <http://lagaceta-digital.com.ar/>; <http://www.sanluistodo.com.ar/>; <http://www.csjn.gov.ar/>

## **Poder Ejecutivo**

Durante el último año de su mandato el Gobernador Cdor. Claudio Poggi, profundizó acciones en áreas prioritarias de su gestión:

- Educación

### *Plan de Inclusión Educativa (PIE)*<sup>70</sup>

En el mes de marzo y mayo comenzaron las clases los más de 45.000 alumnos cuyas edades oscilan entre los 15 y 30 años, con el fin de alcanzar la terminalidad escolar de los niveles de la educación primaria y secundario, respectivamente, con asignación de una beca educativa mensual para quienes no percibieren ingresos formales.

En el mes de junio se obtuvo aprobación plena para la validez del título de Bachiller con Orientación en Economía y Administración del PIE, por parte del Consejo Federal de Educación. Este proyecto se implementó desde la Universidad Provincial de La Punta. El Gobierno de la Provincia obtuvo por este Plan, el reconocimiento internacional, Premio “Sapientae”, por parte de la Organización de las Américas para la Excelencia Educativa, además del premio “Comunidad” por la Cámara de Empresas de Software y Servicios Informáticos de la República Argentina.

### *Universidad Provincial de Oficios*

Creada en 2014<sup>71</sup>, comenzó a funcionar con su primera cohorte en el mes de mayo<sup>72</sup>. Con objetivos tales como la formación en el ámbito de los oficios industriales, agrarios y urbanos, dentro del campo de la enseñanza técnica, se constituyó en una nueva oferta educativa destinada a satisfacer las demandas de saberes técnicos<sup>73</sup> del mercado laboral productivo en la Provincia.

---

<sup>70</sup> Creado por Ley II-0911-2014

<sup>71</sup> Por Ley N° II-00879-2014 como Universidad Provincial de Oficios “Eva Perón”, con sede central en la Ciudad de Villa Mercedes, Departamento General Pedernera.

<sup>72</sup> Con alrededor de 1000 inscriptos.

<sup>73</sup> La oferta académica se circunscribe inicialmente a las carreras de Técnico soldador avanzado, Técnico mecánico integral avanzado, Técnico instalador sanitario y

- *Programa de Nuevos Jóvenes Empresario*<sup>74</sup>. Inicialmente se planteó entre sus más destacados objetivos estratégicos: fundar nuevas empresas de jóvenes en San Luis y nuevos jóvenes empresarios sanluiseños; incluir a jóvenes con talento y aptitudes empresarias al sistema productivo, comercial y de servicios de la provincia mediante la capacitación y el entrenamiento; fomentar la cultura emprendedora y promocionar la competitividad. Entre diciembre de 2011 y diciembre de 2015 y a partir de este Programa se capacitó a 13.940 jóvenes de toda la Provincia, fundándose 1.504 empresas de dos y tres socios<sup>75</sup>.
- *Viviendas*. Se finalizó con entregas de viviendas sociales construidas, ascendiendo a casi 13.000 las entregadas durante el último período gubernamental.  
En el mes de septiembre se entregaron 33 viviendas que integran el primer barrio bioclimático del país, que cuentan con un sistema de equipos termosolares, paneles fotovoltaicos y otras medidas que recrean principios de sustentabilidad ambiental y urbana.
- *Deportes*

“*Plan TuBi - San Luis, Mi Provincia en Bicicleta*”<sup>76</sup>. A partir de este Plan, se entregan bicicletas a los estudiantes de escuelas públicas y privadas que superen el nivel primario y a los alumnos universitarios que concluyen primer año. Este Plan sintetiza la relación entre la defensa del

---

gasista avanzado, Técnico electricista avanzado; Técnico Avanzado en Masajista Estético Profesional, Técnico Avanzado Estilista Profesional y Técnico Avanzado Esteticista y Cosmetólogo Profesional. Además, el Plan Maestro 2015-2020 de la UPro contempla carreras tales como: construcción, automotriz, minería, electricidad, electrónica, plomería, aire acondicionado y ventilación, montaje e instalación de gas, soldadura, tecnología en procesos de planta, mantenimiento e industria y gráfica.

<sup>74</sup> La Ley VIII-0818-2012 creó el “Fondo Provincial para el Financiamiento de Nuevas Empresas de Jóvenes Sanluiseños”.

<sup>75</sup> El Programa fue premiado en el mes de mayo por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) con el primer puesto en la categoría “Innovación Social –nivel provincial” y el primer puesto en la categoría regional “Cuyo” a la “Innovación en políticas públicas”.

<sup>76</sup> Ley VIII-0845-2013, modif. Ley VIII-0893-2014.



medio ambiente, ya que fomenta la realización de una actividad libre de contaminación, a la vez que estimula la actividad física saludable. Además, con el paso de los años, la producción y fabricación de las bicicletas, se ha ido centralizando en la Provincia. Desde que se inició el Plan han sido entregadas más de 30.000 bicicletas. Paralelamente se construyeron durante 2015 más kilómetros de bicisendas.

*Plazas saludables.* En la órbita del Ministerio de Deportes se avanzó en la instalación de 75 espacios en plazas en el territorio provincial. Cada plaza cuenta con 18 equipos ejercitadores.

- *Inclusión*

*Plan de Inclusión Social Trabajo por San Luis. Continuidad*<sup>77</sup>. Con doce años de vigencia, este Plan cuenta en 2015 con 9000 beneficiarios aproximadamente<sup>78</sup> no insertos en el empleo formal.

- *Acción social*

*Unidad Funcional de Asistencia a la Mujer en Situación de Violencia (UFAM).* Planificada como un espacio para contener a las mujeres en situación de maltrato, con instalaciones dispuestas para tal fin y con atención profesional, fue inaugurada en noviembre.

- *Medio ambiente*

*Biodigestores.* Presentada como la primera planta argentina de biogás, se inauguró en el mes de octubre, en el interior de la Provincia; en ella se efectuará la generación de energía a partir de residuos provenientes de localidades ubicadas al norte, en los Departamentos Junín y Chacabuco.

- *Turismo.*

Se inauguraron en el mes de noviembre siete circuitos y corredores, incluyéndose a 40 municipios, tras el objetivo de ampliar la oferta turística.

---

<sup>77</sup> La Ley I-912-2014 (BO 17/12/2014) prorrogó dicho Plan (Ley I-0001-2004(5411\*R)) por el término de un año a partir del 29 de diciembre de 2014.

<sup>78</sup> Cuando comenzó, en el año 2003, el número de inscriptos fue de 49000.

*Carnaval de Río en San Luis.* Se reeditó este espectáculo que se realiza desde el año 2010 en la localidad turística de Potrero de los Funes<sup>79</sup>, con la participación de escuelas de samba de Brasil y la incorporación de pasistas puntanos, con vestimentas y ornamentos confeccionados en San Luis. La edición 2015 le costó a la Provincia 50 millones de pesos (15 más de lo previsto en el presupuesto 2015).

## **Poder Legislativo**

Se destaca la aprobación de las siguientes leyes:

*Ley de Creación del Observatorio Provincial de la Violencia contra la Mujer (I-0925-2015).* Este organismo tiene como misión “la construcción de una instancia técnica y de observación permanente destinada al monitoreo, recolección, producción y sistematización de datos e información sobre distintas formas de violencia contra las mujeres, con el objetivo de poder brindar herramientas para el diseño e implementación de un sistema de indicadores que permitan el desarrollo de políticas públicas adecuadas que tiendan a la prevención, sanción y erradicación de esta violencia” (art. 2°). La Ley prevé su constitución orgánica con un coordinador, un órgano consultivo con integrantes de los tres poderes del Estado y una comisión científica de asistencia técnica de carácter consultivo.

*Ley modificatoria de la Ley Provincial de Violencia Familiar*<sup>80</sup> (I-0927-2015). En líneas generales acorta los plazos para la intervención judicial, dispone una mayor celeridad de las medidas a adoptarse por la autoridad judicial tanto cautelares, como de contención de la víctima y sus familiares.

*Ley de Educación No Formal (II-0930-2015).* Con facultades para la aplicación de la norma conferidas al Ministerio de Educación de la Provincia, la ley entiende por educación no formal “al conjunto de programas, servicios y acciones educativas destinadas a satisfacer las necesidades no cubiertas por el sistema educativo vigente”, y agrega “las acciones de Educación No Formal son abiertas e inclusivas, posibili-

---

<sup>79</sup> Desde el 21 al 23 de marzo. Con una ocupación hotelera del 100% en la ciudad capital y alrededores y en el resto de la Provincia en menor porcentaje.

<sup>80</sup> Ley N° I-0009-2004 (5477 \*R).

tando la igualdad de oportunidades, respondiendo de forma rápida a las demandas de la comunidad, en un contexto de propuestas pedagógicas dinámicas y flexibles orientadas a las características socioeconómicas y educativas de la población destinataria, atendiendo a las diversas necesidades y demandas de la sociedad en la cual está inserta”.

Un párrafo aparte merece la *Ley Provincial de Acceso a la Información Pública (V-0924-2015)*, sancionada el 3 de junio con amplio consenso legislativo, promulgada el 18 del mismo mes<sup>81</sup>, y publicada en el Boletín Oficial –finalmente– el 16 de octubre de 2015, que implica un avance significativo en el ejercicio del derecho a libre expresión de los ciudadanos de la Provincia. Establece en líneas generales el deber de brindar información por los tres poderes del Estado provincial, organismos centralizados y descentralizados, empresas con participación estatal, y las prestadoras de servicios públicos. Consagra la gratuidad e informalidad del requerimiento, las condiciones de excepción del secreto y la reserva de la información, el plazo general de diez días para brindar la misma. Asimismo, establece para el caso de silencio, denegación, respuesta ambigua o parcial o no satisfactoria, la posibilidad de interponer una acción de amparo por mora de la administración (art. 8°). Establece responsabilidades por la denegatoria infundada, equiparables a falta grave. Finalmente, refiere al deber general de predisposición de la información a partir de la digitalización y actualización permanente de la misma.

Un mes antes, se sancionó la *Ley de Acceso Público Digital a la Información Técnica y Creación del Archivo Digital de Información Técnica de la Provincia de San Luis (V-0923-2015)*, con el objeto de facilitar el acceso público, digital, libre y gratuito a la información técnica de la Provincia de San Luis, de manera completa, adecuada, oportuna y veraz.

## **Poder Judicial**

El hecho sobresaliente de 2015 fue la renuncia de la Presidente del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia para presentar su candidatura a la intendencia de la ciudad capital por el oficialismo provincial. La Dra.

---

<sup>81</sup> Decreto de promulgación N° 4177-SGELYT-2015.

Novillo asumió como presidente de este Alto Cuerpo<sup>82</sup>, para el período 2015/2016 el 30 de abril, el 7 de mayo anunció en conferencia de prensa, que tomaba la decisión personal de renunciar para presentarse como precandidata, la que se haría efectiva a partir del 15 de mayo. Luego, participó en las elecciones primarias, sin resultar entre las preferencias de los electores de la fuerza política por ella representada<sup>83</sup>, para las elecciones generales.

Este suceso muestra con evidencia indudable las inconsistencias del régimen republicano en la Provincia.

Luego, fue designado en su reemplazo para la presidencia (2015-2016) el Dr. Horacio Guillermo Zavala Rodríguez. Más adelante presentó su renuncia, efectiva a partir del 31 de julio y para acogerse a los beneficios jubilatorios, el Dr. Florencio Rubio. De esta manera, se produjeron dos vacantes<sup>84</sup> en escasos meses, sin que se cubrieran durante el período estudiado.

Se destaca un fallo del STJ dictado en 2014, que quedó firme en 2015, que sienta precedente con relación a la naturaleza jurídica de la vinculación de los beneficiarios del Plan de Inclusión Social con el Estado, e interpreta que la misma es de carácter laboral. Así, argumenta *“La relación existente entre los trabajadores del Plan de Inclusión y el Estado Provincial, es laboral y no meramente asistencial”*... *“por tratarse de la reparación de la conducta ilegítima de un organismo estatal, a fin de establecer el importe y a falta de previsiones legislativas específicas, debe acudir a una solución que, por analogía, repare debidamente los perjuicios sufridos por el actor en este caso, debiendo estarse a la normativa del Estatuto del Empleado Público, resultando una medida equitativa para reparar los perjuicios demostrados en este caso... las normas a aplicar en estos casos, son las del art. 11 de la Ley N° 25.164 en el orden nacional y las del art. 19 de la Ley N° XV-0390-2004 en el orden provincial (Estatuto del Empleado Público) STJ SD 104/14 “Molina, Francisco Solano c/Gobierno de la Provincia de San Luis –contencioso administrativo. Expte. N° 05-M-09-IURIX N° 188288/10”*. Si se toma en cuenta que este Plan ha cumplido su 12° aniversario, esta sentencia

---

<sup>82</sup> Mediante Acuerdo N° 147/15, la presidencia tiene una duración anual y es rotativa entre sus Miembros.

<sup>83</sup> Compromiso Federal, liderada por los hermanos Adolfo y Alberto Rodríguez Saá, candidatos a Presidente de la Nación y Gobernador, respectivamente.

<sup>84</sup> Compuesto al momento por cinco miembros, en obediencia al art. 191 de la Constitución Provincial, que fija su integración “por cinco o más miembros”, se recurrió al mecanismo de subrogancias para su funcionamiento.

gravitará seguramente, más allá de futuras resoluciones, en las políticas provinciales relativas al empleo público.

## Elecciones 2015

En la contienda electoral del año 2015 se renovaron los cargos de Gobernador y Vicegobernador, legisladores de ambas Cámaras por mitades, intendentes e intendentes comisionados y concejos deliberantes<sup>85</sup>. También se eligió parlamentario al Parlasur, y cobró particular interés la elección de fórmula presidencial, debido a que el puntano Adolfo Rodríguez Saá participó de la contienda nacional.

En la Provincia se realizaron elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias<sup>86</sup> el 9 de agosto, presentando listas de candidatos seis alianzas: el Frente para la Victoria<sup>87</sup>, Compromiso Federal<sup>88</sup>, Cambiemos<sup>89</sup>; Frente Mercedinos y Sanluiseños por el Cambio; Frente Popular Sanluiseño<sup>90</sup> y la Alianza Progresista<sup>91</sup>.

De un total de 359.210 electores habilitados en la Provincia, votó un 77,79%<sup>92</sup>. En términos generales para los cargos provinciales y nacionales, la alianza que obtuvo mayor porcentaje sumadas los de sus candidatos, fue Compromiso Federal, seguida por Cambiemos y el Frente para la Victoria. En la ciudad capital el Intendente en ejercicio se presentó en lista única del FPV, mientras que el que obtuvo mayor porcentaje dentro de CF, de los cuatro candidatos, fue el poggista Hissa.

---

<sup>85</sup> 5 senadores provinciales, 21 diputados provinciales, 14 intendentes municipales, 66 concejales, 43 intendentes comisionados y 3 contralores municipales.

<sup>86</sup> Ley N° XI-0838-2013.

<sup>87</sup> Kolina, MAS San Luis, Frente para la Victoria, Frente Lealtad Sanluiseña, Partido Comunista, Partido Nuevo Encuentro por la Democracia.

<sup>88</sup> Partidos: Justicialista, Es Posible, Unión y Libertad, Demócrata Liberal, Movimiento Puntano, Movimiento Popular Unionista, Movimiento de Integración y Desarrollo, Movimiento Vecinal Fortín El Patria, Movimiento Comunal Mercedino, Independiente Buena Esperanza.

<sup>89</sup> UCR, PRO, Demócrata Independiente, ARI, FE San Luis-Adhesión.

<sup>90</sup> Movimiento de Integración Latinoamericana de Expresión Social (MILES) y Vocación Sanluiseña El Éxodo Puntano.

<sup>91</sup> Movimiento Libres del Sur y Partido Socialista Puntano.

<sup>92</sup> Datos <http://www.elecciones2015.sanluis.gov.ar/>

Una apostilla acerca de los porcentajes obtenidos y la diferencia en términos relativos de la primera fuerza con respecto a las siguientes: esta fue la primera elección en la que se achicó la brecha entre la fórmula de gobernador y vice de Compromiso Federal, alianza que con distinta denominación llevó a Alberto Rodríguez Saá en 2003 y 2007, y los siguientes contendientes. Así en 2003 y 2007, había obtenido el 90,08% y el 86,26%, respectivamente, en esta oportunidad los porcentajes de las tres primeras fuerzas se distribuyeron en un 53,61%, 27,14% y 16,76%.

La fecha de las elecciones generales en la Provincia coincidió con las nacionales el 25 de octubre, en cambio las de la municipalidad capitalina se realizaron el 8 de noviembre, debido a la implementación por primera vez del sistema de *voto electrónico* para las elecciones comunales.

Los resultados de las elecciones generales para Gobernador/Vicegobernador, replicaron el resultado obtenido en las PASO, mejorando en dos puntos la performance de Cambiemos con relación al FPV. Entre las preferencias, se procedió al corte de boletas, obteniendo el Gobernador Poggi como cabeza de lista a Diputado Nacional un mayor porcentaje, el 63,48%.

En el caso de las fórmulas presidenciales, de un total de 276.715 votos positivos, más de 41.000 que las candidaturas provinciales, Adolfo Rodríguez Saá obtuvo un 36,90%<sup>93</sup>, frente a un 30,88 % de Cambiemos, más atrás con 15,61% el FPV.

Por su parte, la alianza Cambiemos hizo una buena elección, ya que sumó más bancas en la Cámara de Diputados, retuvo una intendencia y triunfó en las localidades de Santa Rosa del Conlara, Fortuna, Bagual, Buena Esperanza y Villa del Carmen.

En cuanto a la composición de la Cámara de Diputados luego de las elecciones, de los 43 diputados: 20 pertenecen al oficialismo provincial y aliados, 12 a Cambiemos, 8 al FPV y 3 a Mercedinos y Sanluiseños por el Cambio. En vistas de la integración resultante el oficialismo *perdió* el quórum y la mayoría propios que marcaron el pulso legislativo de las últimas décadas. La Cámara de Senadores, por el contrario se renovó manteniéndose nuevamente la uniformidad oficialista en su integración<sup>94</sup>.

Con respecto a las elecciones en el Municipio capitalino, se imple-

---

<sup>93</sup> Una diferencia notable con las elecciones presidenciales de 2003 en las que Adolfo en su Provincia obtuvo más del 90%.

<sup>94</sup> De nueve senadores, uno por cada Departamento.

mentó como experiencia piloto y con éxito<sup>95</sup>, la Boleta Única Electrónica. El FPV se impuso con más del 50%, reteniendo la Intendencia el actual mandatario, Enrique Ponce. Por otra parte, el Concejo Deliberante aumentó su número en un concejal, debido al aumento poblacional, eligiéndose ocho en esta oportunidad, de un total de 15.

En cuanto a los resultados del posterior ballotage presidencial, la fórmula de Cambiemos se impuso a la del FPV, con 64,12% a un 35,88% respectivamente.

### **Segundos Juicios de Lesa humanidad y crímenes de la última dictadura militar**

El 10 de septiembre se conoció el veredicto del Tribunal Oral Federal de San Luis que juzgó a 29 imputados por los delitos de lesa humanidad cometidos durante la última dictadura militar<sup>96</sup>. Entre ellos, sólo se dictó una sentencia absolutoria por el beneficio de la duda, y fueron condenados 28, entre ellos, los integrantes de la Plana Mayor del Ejército en el momento de los hechos, oficiales de la Fuerza Aérea, integrantes de las fuerzas, policías provinciales y federales y dos médicos, uno acusado de presenciar torturas y el otro, por encubrir las acciones de los militares cuando era Director del Policlínico Regional San Luis.

En noviembre comenzó un juicio abreviado contra Luciano Benjamín Menéndez, quien en paralelo enfrentaba otros de similares características, debido a su condición de máximo responsable del Tercer Cuerpo de Ejército en aquel período.

Como resultado de la labor del Equipo Argentino de Antropología Forense, en 2015, se comunicó el hallazgo de los restos de tres puntanos que habían permanecido como desaparecidos hasta la fecha. Jorge Luis Ruffa, arquitecto, docente de la Universidad Tecnológica Nacional de Venado Tuerto, Santa Fe, fue secuestrado-desaparecido a los 34 años en su domicilio en la ciudad de Rosario. Secuestrados en Córdoba, Ricardo

---

<sup>95</sup> Del total de votos válidos emitidos, 73.998, un 99,84% fueron válidos y sólo un 0.09% nulos.

<sup>96</sup> Desde privación ilegítima de la libertad, tormentos, asesinatos y encubrimientos. La misma denominada también “megacausa” ya que comparecieron más de 180 personas para testificar.

Enrique Saibene, de 20 años villamercedino, y Alfredo Felipe Sinópoli, de Santa Rosa del Conlara, estudiantes de medicina, sus restos fueron hallados e identificados en los hornos del predio del Centro Clandestino de Detención La Perla, camino a Villa Carlos Paz, Córdoba. Los restos Ruffa fueron sepultados en San Luis y los de Sinópoli y Saibene en el Espacio de la Memoria de La Perla, en Córdoba.

## **Deuda social**

*Violencia contra la mujer.* Se produjeron dos femicidios en 2015, engrosando una lista que desde 2008 a 2015 suma un total de 22 en San Luis.

En la marcha convocada con la consigna “Ni una menos” el 3 de junio, se calcula que en la ciudad capital participaron más de 8000 personas, marcha que se replicó en las principales ciudades del interior de la Provincia, lo que llevó a afirmar que en correlación con la cantidad de habitantes, fue una de las más numerosas del país.

*Caso de Esclavitud moderna.* En un campo de la localidad de Luján fueron rescatados 30 hacheros santiagueños, entre ellos algunos menores, en condiciones que llevaron al Fiscal Federal de San Luis a comunicar que tuvo por probada la “esclavitud moderna” en el estado de sometimiento laboral al que se sometía a los trabajadores. Un sistema de reclutamiento, con responsabilidades de contratistas rurales, capta a trabajadores con extrema vulnerabilidad económica y familiar, rotándolos en distintos establecimientos agropecuarios de diferentes provincias. En el lugar habían permanecido en condiciones inhumanas, sin completar los explotadores el pago convenido. Se articularon para el rescate acciones con Renatea y los organismos provinciales, a partir de una denuncia anónima de alguien de la zona. También, se conoció otra causa en la que intervino dicha Fiscalía, en la localidad de Juan Jorba, donde se explotaba a una familia proveniente del interior de Córdoba.

## **Índices positivos**

Según el Índice de Desempeño Provincial mide la performance fiscal de todas las jurisdicciones y es difundido por la Fundación Libertad en la



Bolsa de Comercio de Rosario, San Luis ocupó en 2015 el primer lugar entre las provincias argentinas.

Según el INDEC las exportaciones de la provincia aumentaron un 12,9% en los primeros tres meses de 2015 con respecto al mismo período de 2014, de dicho incremento un 68,17%, lo fue de productos manufacturados<sup>97</sup>, siendo Chile el principal socio.

Según la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos en el primer semestre de 2015 crecieron un 38,46% los puestos de trabajo registrados en la construcción, pasándose de 6.822 trabajadores en enero a 9.446 en junio, esto es, 2.624 nuevos puestos de empleo registrado. Lo que ubica a San Luis en el primer lugar de las provincias que más crecieron en la variación interanual porcentual de cantidad de trabajadores registrados del sector, con un 70,6%.

Con relación a la actividad de la construcción, San Luis presentó una variación positiva superior al aumento del promedio nacional junto a 12 jurisdicciones más, en el consumo de cemento, ocupando el primer lugar según el informe de la Asociación de Fabricantes de Cemento Portland (AFCP) y la consultora Economía y Regiones.

### **El Fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación favorable a San Luis**

La CSJN falló favorablemente al reclamo iniciado durante el gobierno de Alberto Rodríguez Saá y mantenido por la Provincia, en dos causas contra el Estado Nacional. En una de ellas, la Corte ordena que “a partir de la notificación de la misma, la AFIP deberá abstenerse de retener a la Provincia el porcentual determinado por el decreto 1399/01 sobre los fondos que por la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos le corresponden”. El Fiscal de Estado provincial, concluyó que la Provincia recibiría aproximadamente 115 millones de pesos mensuales más de lo que percibe<sup>98</sup>. En la otra causa, se demandó la declaración de inconstitucionalidad del art. 76 de la Ley 26.078 que dispuso la prórroga unilateral de la retención del 15% de

---

<sup>97</sup> De ellos los principales son pañales descartables.

<sup>98</sup> Así también se condena al Estado nacional a pagar a San Luis la suma que resulte del cálculo de las sumas detraídas por este concepto desde noviembre de 2003, con los intereses correspondientes, fijándose un plazo de 120 días para que las partes acuerden la forma y plazo en que se hará, del mismo modo para la otra causa.

impuestos previstos, entre otras, en la Ley 24.130 para el financiamiento del sistema previsional y se condene al Estado nacional a pagar a la Provincia la pérdida sufrida en los ingresos por coparticipación tributaria. La resolución favorable dispone el cese de la retención porcentual antes indicada a la Provincia –a partir de la notificación de la sentencia–, y la observación de la proporción correspondiente por la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos. El Fiscal de Estado afirmó que estimativamente la Provincia percibiría aproximadamente 25 millones de pesos mensuales más.

• **SANTA FE**, por *José Manuel Benvenutti y Enrique José Marchiaro*

- Se concretaron distintos actos recordatorios del Bicentenario de la Autonomía Provincial de Santa (1815-2015). Enseñaba T. Halperin Donghi que Santa Fe era “... una pieza esencial en el tablero litoral... Para el gobierno central es el paso obligado hacia el interior y para el Protector de los Pueblos Libres es el territorio desde el cual puede ejercer presión contra Buenos Aires. El gobierno revolucionario no está dispuesto a perder el control del territorio santafesino ni a conceder ninguna autonomía administrativa, y Santa Fe se resiste cada vez más al destino político que le imponen”.
- El fenómeno climático de “El Niño” afectó con inundaciones gran parte del territorio, en un contexto de crisis preexistente de la lechería. Las pérdidas económicas fueron valuadas en 2.700 millones de dólares, mientras que la emergencia agropecuaria dictada por Nación contempló para Santa Fe la remisión de alrededor de poco menos de 5 millones de dólares.
- En cumplimiento de lo normado en el art. 106 de la Constitución Provincial se les reconoció el estatus de ciudad a cuatro localidades –Suardi, San Guillermo, Florencia y Romang– en tanto alcanzaron la cantidad mínima de 10.000 habitantes. De este modo Santa Fe cuenta con 55 ciudades y 307 comunas.
- Se creó la Universidad Nacional de Rafaela (UNRA) en cumplimiento de la ley dictada a fines de 2014, (art. 75.19 CN), durante el año 2015 se puso en funcionamiento.
- En el marco de asunción de las nuevas autoridades del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación, el hasta entonces rector

de la UNL Abog. Albor A. Cantard, asumió como Secretario de Política Universitaria.

- En materia de procesos electorales, si bien nuestra Provincia ha sido pionera en el uso de la boleta electrónica, este mérito se ha visto desdibujado porque durante las elecciones primarias un 10 % de los votos no se computaron correctamente en el escrutinio provisorio hasta tanto no se produjo el definitivo una semana después. Más allá de la incertidumbre política que ello produjo en sí mismo, se debe recordar que hechos similares ocurrieron los años 1995 y 2011.
- Las obras para la construcción del Museo de la Constitución, que se levanta en el Parque de la Constitución, avanzaron en casi un 50 %. El emprendimiento –que se realiza con aportes de la Provincia, Municipalidad de Santa Fe, empresas y sociedad civil– es una intervención urbana acerca de los principios de nacionalidad, ciudadanía, federalismo y república que rigen la vida de los argentinos desde la sanción de la Carta Magna.
- La CSJN en autos “Nobleza Piccardo S.A.I.C. y F. c/ Provincia de Santa Fe” del 27-10-2015 convalidó la constitucionalidad de la ley provincial 12.432 que expresamente prohíbe todo tipo de publicidad –entre otras medidas– respecto de la venta y consumo de tabaco. El máximo tribunal nos brinda interesantes pautas respecto del poder de policía concurrente y sobre todo de cuál es el margen de reglamentación y aún de mayor exigencia en materia de salud pública a nivel local.
- En materia de poder de policía concurrente, se dictó el decreto provincial 689/2015 por el cual se reglamenta la ley 13.441 por la cual se fija como regla el cierre de los establecimientos comerciales y de servicios los días domingos y feriados, norma que requiere a su vez la adhesión local para su puesta en vigencia, lo cual han realizado varios municipios durante dicho año. La norma es resistida por grandes superficies comerciales y debatida de modo intenso en ciudades como Santa Fe o Rosario.
- Finalmente el 24 de noviembre de 2015 la CSJN dictó un conjunto de fallos que tramitaron en instancia originaria, de los cuales dos refieren a la Provincia de Santa Fe. En “Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad»

(Causa 538/2009) en la que se declaró la inconstitucionalidad de las normas que produjeron una retracción de la masa coparticipable del 15 % con destino al ANSeS, condenando además a la Nación a abonar importantes sumas dinerarias, además de exhortar a que se cumpla con el dictado de un nuevo régimen de coparticipación federal. En “Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/acción declarativa de inconstitucionalidad” (Causa 539/2009) también se hizo lugar a la pretensión santafesina, en tanto nunca había dado conformidad expresa con la detracción unilateral dispuesta por el P.E.N. mediante facultades delegadas de emergencia para financiar a la AFIP. Ambas sentencias, dadas en el transcurso de la transición gubernamental, aceleraron notablemente los pasos que el nuevo gobierno nacional daría en la materia.

• **TUCUMÁN**, por *Federico A. M. Lannes*

1. Cansados como estamos de soportar tanto desapego y negligencia de los que gobiernan, no he resistido el impulso de comenzar este informe aludiendo al Decreto mediante el cual –el 12 de enero de 1824– el General Simón Bolívar (Presidente del Perú y Colombia) decreta la pena de muerte para todos los funcionarios públicos que hayan “malversado o tomado para sí” parte de los fondos de la nación, medida que adoptó con el fin de reducir el mal de la corrupción en la entonces Gran Colombia.

Para conocimiento de todos, transcribo a continuación el texto del decreto que fuera emitido por el Libertador desde el Palacio de Lima:

*“Teniendo Presente:*

*1º- Que una de las principales causas de los desastres en que se han visto envuelta la República, ha sido la escandalosa dilapidación de sus fondos, por algunos funcionarios que han invertido en ellos;*

*2º- Que el único medio de extirpar radicalmente este desorden, es dictar medidas fuertes y extraordinarias, he venido en decretar, y*

*Decreto:*

*Artículo 1º- Todo funcionarios público, a quien se le convenciere en juicio sumario de haber malversado o tomado para sí de los fondos públicos de*

*diez pesos arriba, queda sujeto a la pena capital.*

*Artículo 2º- Los jueces a quienes, según la ley, compete este juicio, que en su caso no procedieren conforme a este decreto, serán condenados a la misma pena.*

*Artículo 3º- Todo individuo puede acusar a los funcionarios públicos del delito que indica el Artículo 1º.*

*Artículo 4º- Se fijará este decreto en todas las oficinas de la República, y se tomará razón de él en todos los despachos que se libraren a los funcionarios que de cualquier modo intervengan en el manejo de los fondos públicos.*

*Imprimase, publíquese y circúlese.*

*Palacio Dictatorial de Lima, a 12 de enero de 1824- 4º de la República.*

*Por orden de S. E.,*

*SIMÓN BOLÍVAR”*

Decretos del Libertador. Publicaciones de la Sociedad Bolivariana de Venezuela, t. I (1813-1825) pg. 283. Imprenta Nacional, Caracas, 1961.

2. En materia de situación financiera del sector público, los funcionarios del Gobernador Juan Manzur responden que es óptimo el nivel de transparencia fiscal de la jurisdicción, aunque admiten cierto retraso en publicarla. Todo esto en el marco de las pautas que las provincias aceptaron al adherir a la Ley de Responsabilidad fiscal. El proceso inflacionario ha erosionado las finanzas públicas y gran parte de las jurisdicciones tendrían hoy serios problemas de incumplimiento al dispararse el gasto público. Se afirma que el primer paso que hay que dar para sanear las cuentas es difundir la información fiscal.
3. El informe oficial del Gobierno Nacional sobre cómo recibió el país de manos del saliente Frente para la Victoria, motivó dos importantes respuestas de los funcionarios alperovichistas. Uno de los cuestionamientos es el que subraya que el área de Desarrollo Social provincial estuvo durante los últimos 12 años entre las más beneficiadas del país –precisa que habría recibido unos \$4.285 millones mediante el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “sin que ese dinero tenga ningún impacto visible en los índices de pobreza e indigencia”.

El otro cuestionamiento referido a la política habitacional, señala

que estuvo teñida por el clientelismo y el uso de la obra pública para fines políticos. Asegura que Tucumán fue uno de los distritos más beneficiados en el reparto de esos recursos, razón por la que se entiende que recibió 10 veces más dinero para viviendas que Córdoba. El ex Gobernador Alperovich replicó: “Se hicieron 400 escuelas nuevas, cuatro hospitales, 20.000 viviendas y 70.000 soluciones habitacionales; se ampliaron las redes de agua potable y cloacas y se generaron puestos de trabajo”.

4. La palabra del Obispo de Concepción, Mons. José María Rossi resonó fuerte en el ámbito de la Expo Ambiental Tucumán Sustentable. Comentando la Encíclica *Laudato Si*, destacó el pensamiento del Papa Francisco: “¿Qué tipo de mundo quieren dejarle a quienes nos sucedan, a los niños que están creciendo?” También instó a alejarse de la “cultura del descarte”, que consiste en “usar y tirar”. “Especialmente deberían indignarnos las inequidades que existen entre nosotros”.
5. En una nueva protesta contra el femicidio, las mujeres aseguraron que los casos de violencia de género se incrementaron. “Se han hecho demasiados anuncios pero tenemos 217 mujeres muertas, 24 femicidios vinculados y ocho travesticidios, entre el 3 de junio y el 31 de mayo, de acuerdo con un registro nuestro. Hay muchos anuncios pero ninguna medida concreta expresó la dirigente Yanina Muñoz, señalando que “exigimos al Poder Legislativo que ponga esta problemática en agenda”.
6. El precio del azúcar subió y generó expectativas para la inminente zafra 2017. El valor de la bolsa de 50 kilos en el mercado interno aumentó un 40% en las últimas semanas según resaltó el Gobierno. La nueva proyección de la zafra 2016 confirmó lo que se hablaba en la actividad desde comienzo del año. Las cifras de la Estación Experimental Agroindustrial Obispo Colombes (EEAOC) prevén una producción de máxima de 1,78 millón de toneladas de azúcares equivalentes –incluyendo la elaboración de alcohol–, cantidad casi similar a la previsión inicial de 2015; es un valor importante, lo que significa que debe elaborarse todo el alcohol que está previsto y cumplir con las exportaciones, ya que se excederá la demanda del mercado interno.

7. Una noticia que halaga: La Estación Experimental Agroindustrial Obispo Colombres comercializará sus variedades de soja en Sudáfrica. El centro de investigación tucumano trabajó en el mejoramiento genético y cobrará sus regalías. Mediante un convenio con una entidad de Sudáfrica, la institución comenzará a comercializar variedades registradas para ese país a partir del segundo semestre de este año, lo que le permitirá obtener ingresos por regalías. En la actualidad es la única institución pública de la Argentina que comercializa variedades de soja.
8. En el pasado mes de mayo la Legislatura aprobó las modificaciones de la ley provincial N° 8.573, que contempla la obligación de los 15 ingenios que operan en Tucumán de exportar azúcar y no sustituir el excedente con la producción de bioetanol. En la norma aprobada también se otorgan nuevas facultades de control al ente de regulación. La Cámara aprobó una serie de modificaciones de la ley que regula la actividad y se centró en la obligación de los 15 ingenios de exportar azúcar físico y no sustituir el excedente con la producción de Bioetanol (alcohol no proveniente de melazas), como lo establecía el régimen anterior. La intención es equilibrar la oferta y la demanda del mercado interno, con el fin de revertir el sobrestock del producto y así tonificar el precio de la bolsa de 50 kilos.





# *ACTIVIDADES*



## **MEMORIA DE ACTIVIDADES DEL INSTITUTO DE FEDERALISMO CORRESPONDIENTES AL AÑO 2015**

*POR EL DR. ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ, DIRECTOR*

### **PUBLICACIONES**

**“Cuaderno de Federalismo N° XXVIII”**, 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, 2015. Publicado on Line, en la pág. Web del Instituto.

**Libro “Propuestas para fortalecer el federalismo argentino”**, editado por el Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba, 2015, del que fuera Director junto a los Prof. Ernesto Rezk y Marcelo Capello, redactor del Prólogo y coautor con su trabajo titulado 20 propuestas para fortalecer el Federalismo argentino. Además de la edición en papel, también existe versión on line en la pág. Web del Instituto.

### **EVENTOS NACIONALES**

**18° Seminario de Federalismo Fiscal**, cuyo Programa se reproduce seguidamente:

# 18° SEMINARIO DE FEDERALISMO FISCAL

Buenos Aires, Viernes 5 de Junio del 2015

Facultad de Ciencias Económicas - UBA  
Av. Córdoba 2122 -  
2° piso, Salón de Actos,  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Inscripciones:  
Instituto Interdisciplinario de Economía Política de  
Buenos Aires - IIEA-UBA (IIEA-CONICET)  
011143706175  
Mail: iiea@econ.uba.ar

## "PRIORIDADES, PROBLEMAS Y OPORTUNIDADES DE LAS REFORMAS FEDERALES".

Organizan: Universidad de Buenos Aires - Universidad Nacional de Córdoba -  
Universidad Nacional de La Plata - IAE de Universidad Austral - Universidad Torcuato Di Tella - Academia  
Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba - IERAL de Fundación Mediterránea.

### PROGRAMA

**8.30 a 9.00 hs.** Inscripción y entrega de materia

**9.00 hs. Apertura**

Dr. César Humberto Albarracín, Decano de la Facultad de Ciencias Económicas - UBA.  
Dr. Martín López Aranguez, Decano de la Facultad de Ciencias Económicas - UNLP.

• **BLOQUE I: 9.15 a 10.15 hs.** Presentación de trabajos de investigación. **Tema: Los problemas del federalismo fiscal. Restricciones a enfrentar para la solución.** Coordinador: Oscar Corángolo (Universidad de Buenos Aires).

### PARTICIPANTES:

Marcelo Capello, Néstor Grán y Alejandra Marconi (IERAL - Fundación Mediterránea y Universidad Nacional de Córdoba).  
**Restricciones claves para una reforma: racionalidad, institucionalidad y viabilidad.**  
Alberto Forja y Luciana Di Gesio (Universidad Nacional de La Plata). **Problemas y restricciones para las reformas al federalismo fiscal argentino. Simulación de alternativas.**  
Marcelo Tomarelli (Universidad de San Andrés). **La conexión entre federalismo fiscal y político en la Argentina.**

• **BLOQUE II: 10.15 a 11.30 hs.** Presentación de trabajos de investigación. **Tema: Los problemas del federalismo fiscal, las prioridades y las oportunidades de las reformas.** Coordinador: Marcelo Capello (IERAL - Fundación Mediterránea).

### PARTICIPANTES:

Javier Curcio (Universidad de Buenos Aires). **Diferencias en la capacidad de protección previsional en cajas de provincias seleccionadas.**  
Vicente Frates Clivio (Banco Interamericano de Desarrollo - BID). **La descentralización de recursos en América Latina. Por qué y cómo.**  
Juan José Usak (IIESE, IAE Universidad Austral). **Los impuestos sobre los recursos naturales, la cuestión federal y el desarrollo económico.**  
Ernesto Rozak (Universidad Nacional de Córdoba). **Simulación de variantes aplicadas al tratamiento de los desequilibrios horizontales mediante mecanismos de igualación.**  
**11.30 a 11.45 hs.** Pausa para café

• **BLOQUE III: 11.45 a 13.00 hs. Conferencia de Vito Tanzi** (Ex Director del Departamento de Estudios Fiscales del PSA, Ex Subsecretario de Economía y Finanzas de Italia). **Repensando el federalismo fiscal. Una evaluación crítica.** Presentación a cargo del Profesor Ernesto Rozak (Universidad Nacional de Córdoba).

**13.00 a 14.00 hs. Lunch**

**14.00 a 14.15 hs.** Presentación del libro "**Propuestas para fortalecer el Federalismo Argentino**", editado por los trabajos del 17° Seminario de Federalismo Fiscal, realizado en Córdoba, 2014. A cargo del Académico Antonia María Hernández (Academia de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba).

• **BLOQUE IV: 14.15 a 15.30 hs.** Presentación de trabajos de investigación. **Tema: Federalismo, Recursos naturales no renovables y desarrollo económico.**  
Coordinador: Marcelo Ganga (Universidad Nacional de La Plata).

### PARTICIPANTES:

Carlos Garza (Universidad Torcuato Di Tella). **La Política de las rentas petroleras nacionales y provinciales. Teoría y evidencia internacional.**  
Antonía María Hernández (Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba) **Federalismo y recursos naturales.**  
Fernando Navajas (Universidad Nacional de La Plata y IIEU). **Sostenibilidad, desarrollo y el manejo posible de las rentas de los hidrocarburos no convencionales.**  
Guillermo Rosenzweig (CEDES, Universidad de Buenos Aires y Universidad de San Martín) y Ariel Malvarin (ASAP y CEDES). **Explotación de recursos naturales y fiscalidad en Argentina durante la bonanza de la primera década "larga" de los años 2000.**  
**15.30 a 16.00 hs.** Pausa para café

• **BLOQUE V: 16.00 a 17.30 hs. Tema: Visión de hacedores de políticas.** Coordinador: Juan José Usak (IAE - Universidad Austral).

### PARTICIPANTES:

Oscar Corángolo, Ex Subsecretario de Relaciones con las Provincias, Ministerio de Economía de la Nación - Profesor en UBA.  
Angel Mario Blarica, Ministro de Economía de la Provincia de Córdoba. Profesor en la Universidad Nacional de Córdoba.  
Jorge Sanghetti, Ex Ministro de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Ex Secretario de Hacienda de la Nación, ex del Bloque de Diputados del Frente Renovador en la Provincia de Buenos Aires.  
Angel José Siano, Ministro de Economía de la Provincia de Santa Fe, Ex Secretario de Hacienda y Economía de la Municipalidad de Rosario. Profesor en Universidad Nacional de Rosario.



## EVENTOS INTERNACIONALES

En mi carácter de Director del Instituto designé al Prof. Miguel Ángel 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 Montreal, Canadá, cuyo Programa seguidamente se reproduce:

### PROGRAM

#### IACFS, 2015 Montreal CONFERENCE

#### REVISITING UNITY AND DIVERSITY IN FEDERAL COUNTRIES: CHANGING CONCEPTS, REFORM PROPOSALS AND NEW INSTI- TUTIONAL

REALITIES 1-2-3 October 2015

Under the auspices of the Canada Research Chair in Québec and Canadian Studies (CREQC/CRIDAQ)

Université du Québec à Montréal

Montréal, Québec, Canada

### PROGRAMME

#### Thursday, 1 October – Hotel Intercontinental Montréal

Executive Committee meeting: 14.30 – 15.45

Pause: 15.45 – 16.00

Board of Directors' meeting: 16.00 – 18.00

#### Friday, 2 October – Hôtel Intercontinental

Welcome: 8.45-9.00

Alain-G. Gagnon, CREQC, UQAM and Michael Burgess, CREQC, UQAM

#### Session 1: 9.00-10.30 The Original Conceptual Framework: Unity and Diversity

Federalism Beyond Unity and Diversity – Frédéric Lépine, Centre international de formation européenne, Nice

Federalism in Brazil: the Struggle for « Unity » and the Problem of «

Diversity » – Tracy B. Fenwick, School of Politics and I.R. Australian National University

Political Unity and Economic Diversity in Argentina – Miguel Ángel Asensio, Institute of Federalism, Santa Fe, Argentina

**Session 2: 10.45-12.15 Contemporary Empirical Change and Challenges (I)**

Diversity and Teaching Language: The Case of Switzerland – Peter Hänni, Director of the Institute of Federalism, University of Freiburg, Switzerland

Territorial Accommodation of Ethnic Diversity and Internal Minorities in Africa: The Case of Ethiopia and Nigeria – Yonathan Tesfaye Fessha, Community Law Centre, University of the Western Cape, South Africa

Interplay of Unity and Diversity in Bosnia and Herzegovina – Dejan Vanjek, Institute for Social and Political Research, Mostar

**Session 3: 13.45-14.45 Contemporary Empirical Change and Challenges (II)**

Diversity from Demographic Change and the Effects on Intergovernmental Financial Relations: German Experiences and Discussions for Reform – Gisela Färber, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, Speyer

Diversity-Induced Centralization in American Federalism – John Kincaid, Lafayette College, Easton, PA, United States

**Session 4: 15.00 -16.30 The Original Conceptual Framework: Asymmetry**

Asymmetrical Federalism: A Key to India's Unity in Diversity – Rekha Saxena, Centre for Multilevel Federalism, New Delhi

Unity and Diversity in the (partial) Italian Asymmetrical Regionalism – Paolo Colasante, Institute for the Study of Regionalism, Federalism and Self-Government, Rome

Of Tribes and Territories: Asymmetry in American Federalism – Alan Tarr, Center for State Constitutional Studies, Rutgers University, Camden, NJ, United States

**17.00: Keynote Address Carles Boix – Federalism as a Political Equilibrium - With an Examination of Spain's Failed Constitutional Arrangement -**

**Saturday, 3 October – Hôtel Intercontinental**

**Session 5: 8.30-10.00 Reactions & Responses to Political Challenges**

Accommodating National Minorities in Federal Switzerland – Eva Maria

Belser, Institute of Federalism, University of Fribourg, Switzerland  
 Unity and Diversity in Spain – Mireia Grau Creus, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, Catalonia, Spain

Old and New Diversities, Old and New Responses for Unity in South Africa – Jaap de Visser and Nico Steytler, South African Research Chair in Multilevel Government, Law and Policy

### **Session 6: 10.15 - 11.45 Practical Reform Proposals**

Citizenship Regime Change and the Unity-Diversity Relationship in Canada, James, Bickerton, St. Francis Xavier University, Antigonish, Nova Scotia, Canada

Constitutional Revision in Federal, Hybrid and Regional Models: A Comparison with the European Union – Beniamino Caravita, Sapienza Universitat da Roma, Rome

From Owned to Shared Autonomy? Subnational Entities between Majoritarian and Anti-majoritarian Institutional Design, Karl Kössler, EURAC/Bolzano-Bozen – Institute for Studies on Federalism and Regionalism

### **Session 7: 11.45 - 12.15 Country Reports**

Canada: John Allan, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Queen's University, Kingston

Italy: Elisabeth Alber, Institute for Studies on Federalism and Regionalism, EURAC

Nigeria: Victoria O Isawa-Elaigwu, Institute of Governance and Social Research

USA: Robert Williams, Center for State Constitutional Studies, Rutgers University, Camden

### **Young Researcher Award, presentation by Marc Sanjaume (CREQC, Ph D. Universitat Pompeu Fabra, Catalonia)**

Reconciling Liberal Democracy, Nationalism and Political Divorce in Federalizing Contexts

### **Session 8: 14.00 - 15.30 New Institutional Practices: Constitutional, Political, Legal, Economic and Sociological Changes and Reform**

The Development of EU Citizenship Between Unity and Diversity – Gabriella Saputelli, Institute for the Study of Regionalism, Federalism and Self-Government, Rome, Italy

The “Ping-Pong” – Power: Deviant State Legislation in Germany – Hans-Peter Schneider, German Institute for Federal Studies, Hannover, Germany

How Indigenous Group Policy Affects Unity and Diversity in Federal States: Heterogenous Institutional Practices in Australia, Canada and the United States, Shane Day, University of New Mexico, Vincent and Elinor Workshop, USA

**Session 9: 15.45 - 16:45 The State of the Canadian Federation**

**2015 Elections Special Panel with Hugo Cyr, Alain-G. Gagnon, Allison Harell, and Graham Fox (moderator)**

**Closing Remarks: 16.45 – 17.00**

**Michael Burgess, CREQC, UQAM and Alain-G. Gagnon, CREQC, UQAM**

**A Commented Promenade in Vieux-Montréal 18.00 – 19.30**

## **ACTIVIDADES Y PUBLICACIONES DEL DIRECTOR**

### **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*

“Soberanía y autonomía provinciales en la doctrina y jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación argentina”, en “Cuestiones constitucionales” Revista Mexicana de Derecho Constitucional N° 31, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2015.

“A veinte años de la reforma constitucional de 1994”, en Revista Peruana de Derecho Público, 28/2014, Idemsa, Lima, Perú, 2015.

“Municipio y ambiente en la federación argentina”, en el libro digital editado por la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal, sobre el “XXX Congreso de la OICI”, celebrado en Guadalajara, México, en 2015. La publicación fue efectuada en septiembre de 2015 en Madrid.

“La autonomía plena de la Ciudad de Buenos Aires”, en la Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública, Año XXXVII, 443, Director Dr. Eduardo Mertehikian, agosto de 2015, Buenos Aires, pg. 79 y ss.



“Los recursos económicos de Nación y Provincias”, publicado on line en la pág. Web de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, correspondiente al trabajo presentado para debate en el último Congreso de Profesores de Derecho Constitucional, realizado en la Facultad de Derecho de la UBA, en la ciudad de Buenos Aires, con fechas 27 al 29 de agosto de 2015.

“Hiperpresidencialismo y presupuesto”, en *La Ley*, Suplemento de Derecho Constitucional, noviembre 2015, Doctrina, Buenos Aires.

“20 Propuestas para fortalecer el federalismo argentino”, Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, Buenos Aires, 2015, Sesión privada del 22 de julio de 2015.

“Reformas constitucionales y los sistemas presidenciales en América Latina”, en *La Ley*, diario, de fecha 19 de febrero de 2016, Buenos Aires.

“Los fallos de la CSJN sobre detracciones a la masa coparticipable y la confirmación de una jurisprudencia federalista”, en *La Ley*, Suplemento de Derecho Constitucional, abril 2016, Doctrina, Buenos Aires.

### *Artículos periodísticos*

“La paradoja de nuestra sociedad”, junto a Daniel Zovatto, en *La Nación*, del domingo 5 de abril de 2015.

“La paradoja de la sociedad argentina frente a su constitución y las leyes”, junto a Daniel Zovatto, en *La Voz del Interior*, del miércoles 8 de abril de 2015.

“Cómo modificar las políticas centralistas y unitarias”, en *Clarín*, Debates, pg. 47, del domingo 28 de junio de 2015.

“El federalismo que nos falta”, en *La Voz del Interior*, Temas, pg. 4 F, domingo 27 de septiembre de 2015.

“Un instrumento de democracia para la ciudad de Córdoba”, en *La Voz del Interior*, jueves 5 de noviembre de 2015.

### *Exposiciones y conferencias*

Expositor en la Jornada sobre la presentación de la “Segunda Encuesta de Cultura constitucional y de la legalidad”, celebrada en el Salón Verde de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de

Buenos Aires, con fecha 6 de abril de 2015, junto al Dr. Daniel Zovatto y al Lic. Eduardo Fidanza.

Disertante en el Seminario sobre la “Segunda Encuesta de Cultura constitucional y de la legalidad”, realizado en el Centro de Capacitación Ricardo Núñez de la Escuela de Capacitación del Poder Judicial de la Provincia de Córdoba, con la organización del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia, con fecha 9 de abril de 2015, en la ciudad de Córdoba.

Expositor sobre “Segunda Encuesta de Cultura constitucional”, en la Sesión Ordinaria de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, con fecha 21 de abril de 2015.

Expositor en las Terceras Jornadas provinciales de Derecho Público, llevadas a cabo en la ciudad de Villa Carlos Paz, con fecha 15 de mayo de 2015.

Expositor en la Jornada sobre “Derecho constitucional y derecho administrativo económico”, organizada por la Comisión de Derecho Constitucional y Derecho Administrativo de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, con fecha 19 de junio de 2015 en el Centro de Perfeccionamiento Ricardo Núñez de la ciudad de Córdoba.

Conferenciante sobre “Propuestas para fortalecer el federalismo y la autonomía municipal”, organizada por la Municipalidad de la ciudad de Jujuy y el Colegio de Abogados de la Ciudad, con fecha 22 de junio de 2015, en la ciudad de Jujuy.

Expositor sobre “La Justicia en la Constitución Nacional”, en la reunión anual de ACDE (Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa), en la sede de la Universidad Católica Argentina, en la ciudad de Buenos Aires, con fecha 2 de julio de 2015.

Expositor sobre “20 propuestas para fortalecer el federalismo argentino”, en la Sesión Privada del 22 de julio de 2015, en la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de Buenos Aires.

Expositor sobre “Calidad institucional y desarrollo económico y social” en el Coloquio de la Unión Industrial de Córdoba, realizado en el Hotel Sheraton de la ciudad de Córdoba, con fecha 29 de julio de 2015.

Expositor en nombre de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales en el acto de incorporación como Académico Correspondiente en la Provincia de San Juan del Prof. Dr. Víctor Bazán, en la sede de la Academia, con fecha 4 de agosto de 2015.

Expositor sobre “Propuestas para fortalecer el federalismo en relación a la descentralización del Área Metropolitana de Buenos Aires y el traslado de la Capital Federal”, en el Congreso de Aapresid, realizado en el Centro de Convenciones de la ciudad de Rosario, con fecha 7 de agosto de 2015.

Expositor en nombre de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba en el Acto de incorporación como Académico Correspondiente en los Estados Unidos del Profesor James Gardner, en la sede de la Academia, con fecha 11 de agosto de 2015.

Conferenciante sobre “El hiperpresidencialismo argentino y mexicano” en el 2º Coloquio Argentino Mexicano de Derecho Público”, que tuvo lugar en el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba, con fecha 12 de agosto de 2015.

Expositor sobre “20 propuestas para fortalecer el federalismo argentino”, en la Clase inaugural de la Cátedra libre Argentina Federal de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Chilecito, en dicha sede, con fecha 20 de agosto de 2015.

Ponente principal sobre “Las relaciones económicas de Nación y Provincias”, en el Encuentro de Profesores de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, realizado en el Salón de Grados de la Universidad Nacional de Buenos Aires, con fecha 28 de agosto de 2015.

Expositor sobre “A veinte años de la sanción de la Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Córdoba”, en la Jornada organizada para dicho fin en el Centro de Participación Comunal de Barrio Empalme de la Municipalidad de Córdoba, con fecha 4 de septiembre de 2015.

Panelista junto a los Profesores Laura Montanari de la Universidad de Udine, Italia y Calógero Pizzolo de la Universidad Nacional de Buenos Aires, en las “Jornadas sobre Desafíos actuales del federalismo: miradas desde América Latina y Europa”, organizado por la Escuela de Derecho de la Universidad Siglo 21, con fecha 7 de septiembre en su Escuela de Negocios de la ciudad de Córdoba.

Expositor en la presentación del libro *Que veinte años no es nada*, coordinado por Marcelo Bernal, Calógero Pizzolo y Andrés Rossetti, editado por Eudeba, en el Salón Vélez Sársfield de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, con fecha 7 de septiembre de 2015.

Presidente de Mesa de Trabajo y Expositor sobre “Reformas Constitucionales y la racionalización de los sistemas de gobierno presidenciales

en América Latina” en el XII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, realizado en la ciudad de Bogotá, los días 16 a 18 de septiembre de 2015, con la organización del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional en la Universidad Externado de Colombia.

Expositor sobre “Autonomía plena de la Ciudad de Buenos Aires”, en el Tercer Congreso Nacional e Internacional de Abogacía Estatal, Local y Federal “El aporte de la abogacía estatal en la consolidación del federalismo”, organizado por la Procuración General y el Ministerio de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, entre los días 28 y 30 de septiembre de 2015, en el hotel Panamericano de la Ciudad de Buenos Aires.

Expositor sobre “Gobiernos locales y participación democrática” en el Primer Congreso de Municipios Digitales, organizado en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, con fecha 8 de octubre de 2015.

Expositor sobre “Los argentinos y la ley”, en el panel respectivo integrado por Juan Llach y Daniel Zovatto, en el Coloquio N° 51 organizado por IDEA (Instituto para el Desarrollo Empresarial Argentino) en el Hotel Sheraton de la ciudad de Mar del Plata, con fecha 15 de octubre de 2015, que también contara con la presencia de los Candidatos Presidenciales y de Gobernadores ya electos.

Expositor sobre “Reforma constitucional en la Provincia de Mendoza”, en la Jornada organizada por la Presidencia de la Cámara de Diputados de la Provincia de Mendoza, en la Legislatura Provincial, con fecha 27 de octubre de 2015.

Expositor sobre “Fortalezas y Debilidades constitucionales en el Bicentenario de la Independencia”, en las Jornadas Interuniversitarias de Jóvenes Constitucionalistas, organizadas en la Facultad de Derecho de la Universidad Siglo 21, en la ciudad de Córdoba, con fecha 30 de octubre de 2015.

Expositor sobre “Reflexiones conmemorativas de los 20 años de la Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Córdoba”, en las Jornadas conmemorativas, desarrolladas en el marco de la Diplomatura en Derecho Municipal, organizadas por la Secretaría de Postgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, en dicha Facultad, con fecha 30 de octubre de 2015.

Expositor sobre “Unitarismo fiscal o finanzas federales”, en el XV Seminario Internacional sobre Tributación Local en homenaje a los queri-

dos maestros Enrique Bulit Goñi y José Osvaldo Casás, organizado por la Facultades de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Salvador, de la de Lomas de Zamora, de la Universidad Nacional del Sur y por la Fundación de Estudios e investigaciones tributarias, en el Centro Cultural América de la ciudad de Salta, con fecha 5 de noviembre de 2015.

Expositor en las “Jornadas de reflexión sobre el Rol del Poder Judicial en las Democracias contemporáneas”, organizadas por el Instituto de Derecho Constitucional de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Católica de Salta, el Instituto de Estudios Políticos y Constitucionales de la Universidad de Mendoza y el Instituto Argentino de Estudios constitucionales y políticos de Buenos Aires, con fecha 6 de noviembre de 2015.

Expositor sobre “El Congreso en la reforma constitucional de 1994” en el Curso de Actualización en Derecho Parlamentario organizado por la Facultad de Ciencias Políticas, Sociales y Jurídicas de la Universidad Católica de Santiago del Estero, el Poder Legislativo de la Provincia de Santiago del Estero, el Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Nacional de Tucumán y la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, en la Legislatura de la Provincia de Santiago del Estero, con fecha 13 de noviembre de 2015.

### *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 2015.



## 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. No se aceptan trabajos que estén sometidos a la consideración de otras revistas.

5. Los artículos se presentarán con una cabecera en la que aparecerá el título en el idioma original, el nombre del autor y, seguidamente, un resumen y las palabras claves del trabajo en castellano e inglés.

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 evaluación de los trabajos presentados la llevará a cabo el Comité Editorial o quien éste designe, quien decidirá sobre su publicación.

**9.** Los autores son los únicos responsables del contenido de los artículos.



## ÍNDICE

### I. DOCTRINA

Los fallos de la CSJN sobre los reclamos provinciales de San Luis, Santa Fe y Córdoba por retracciones a la masa coparticipable y la confirmación de una jurisprudencia federalista <i>por Antonio María Hernández</i> .....	15
Interrogantes en torno a los requisitos constitucionales para la sanción de la ley-convenio de coparticipación federal impositiva: su aprobación por las provincias <i>por Jorge Orgaz</i> .....	53
Transfuguismo legislativo y cláusula de gobernabilidad en los Municipios de la Provincia de Córdoba <i>por Paulina R. Chiacchiera Castro</i> .....	83
<b>II. MEMORIA FEDERAL 2015</b>	
Informe sobre el federalismo argentino <i>por Antonio María Hernández</i> .....	105
Informes subnacionales	
Provincia de Chaco <i>por Iride Isabel Grillo</i> .....	119
Provincia de Chubut <i>por José Raúl Heredia</i> .....	122
Provincia de Córdoba <i>por José Manuel Belisle</i> .....	128
Provincia de Corrientes <i>por Oscar Ernesto Dotti</i> .....	133

Provincia de Entre Ríos	
<i>por Martín Acevedo Miño, Jorge M. D'Agostino</i>	
<i>y Sofía M. G. Keller</i> .....	135
Provincia de La Pampa	
<i>por Gustavo Arballo</i> .....	144
Provincia de La Rioja	
<i>por Edgar Gustavo Fernández Suárez</i> .....	150
Provincia de Mendoza	
<i>por María Gabriela Abalos</i> .....	161
Provincia de Misiones	
<i>por Martín R. Pancallo D'Agostino</i> .....	168
Provincia de Neuquén	
<i>por Armando Mario Márquez</i> .....	173
Provincia de Salta	
<i>Por Ignacio Colombo Murúa</i> .....	183
Provincia de San Juan	
<i>por Alberto Sánchez</i> .....	189
Provincia de San Luis	
<i>por Luz María Viñals Soria</i> .....	198
Provincia de Santa Fe	
<i>Por José Manuel Benvenuti y Enrique José Marchiaro</i> .....	210
Provincia de Tucumán	
<i>por Federico A. M. Lannes</i> .....	212

**III. MEMORIA DE ACTIVIDADES DEL INSTITUTO DE FEDERALISMO  
CORRESPONDIENTES AL AÑO 2015** .....

219

**IV. NORMAS DE PUBLICACIÓN** .....

231

Se terminó de imprimir en  
Editorial Advocatus, Obispo Trejo 181,  
en el mes de mayo de 2017

