

CUADERNO DE FEDERALISMO

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

Año Académico 2010

**CUADERNO DE
FEDERALISMO**

XXIV

Córdoba
2011

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de
Córdoba
Cuaderno de Federalismo XXIV. - 1a ed. - Córdoba : Academia
Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2011.
180 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-1123-80-3

1. Ciencias Sociales. I. Título
CDD 301

Fecha de catalogación: 25/11/2011

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

© Copyrigh 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 2010 - 2013)*

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

HÉCTOR BELISARIO VILLEGAS
Revisor de cuentas

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

Presidentes Honorarios

PEDRO J. FRÍAS

LUIS MOISSET DE ESPANÉS

OLSEN A. GHIRARDI

INSTITUTO DE FEDERALISMO

AUTORIDADES

ACADÉMICO DR. ANTONIO M. HERNÁNDEZ

Director

ACADÉMICO DR. PEDRO J. FRÍAS

Director honorario

DR. JOSÉ MANUEL BELISLE (H)

Secretario

Discurso del académico Antonio María Hernández en el acto público de homenaje y despedida de Pedro J. Frías, realizado en la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, el 3 de abril de 2011.

Tengo la difícil y dolorosa misión de rendir postrer homenaje en nombre del Instituto de Federalismo de esta Academia a Pedro J. Frías, pero también hablo en representación de la Cátedra de Derecho Público Provincial y Municipal que profesó durante tantos años en nuestra Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba. Asimismo lo hago por la Asociación Argentina de Derecho Constitucional por pedido especial de su presidente Dr. Alberto Dalla Vía, que está en la ciudad de Corrientes y no pudo llegar hasta aquí.

Vengo a despedir a una de las figuras de mayor brillo intelectual de la historia de Córdoba y uno de los más destacados publicistas del derecho argentino. La escuela jurídico-política de Córdoba pierde hoy a uno de sus representantes más distinguidos. Vale la pena recordar que esa escuela jurídico-política hunde sus raíces en los grandes debates constitucionales nacionales, donde Córdoba siempre estuvo presente. Así, desde la participación de Juan José Castelli y de Juan José Paso -que fueron alumnos de nuestra Universidad- en el Cabildo Abierto del 22 de Mayo de 1810, hasta la participación posterior en cada uno de los momentos decisivos de la historia institucional. Y Frías -como bien se ha recordado aquí- junto con Germán Bidart Campos, fueron los dos constitucionalistas más citados, en la más importante y legítima reforma de la Constitución Nacional de nuestra historia, que fue la de 1994. Cumplió acabadamente el mandato de nuestra Universidad de Córdoba que obra en latín en su escudo: *“Ut portet nomem meus coram gentibus”*, pues llevó su nombre entre las gentes como pocos lo hicieron.

Frías desarrolló un curso vital extraordinario, afirmado en una brillantísima inteligencia, con un profundo sentido del cumplimiento del de-

ber y una enorme vocación de servicio volcada a la vida pública, por influencia de su padre Pedro José Frías, que fuera gobernador de Córdoba. Se recibió con los máximos honores en el Colegio Nacional de Monserrat y en la Universidad Nacional de Córdoba. Muy joven alcanzó el grado de Doctor en Derecho y Ciencias Sociales con una tesis sobre la defensa política, y también en esos tiempos se ocupó del ordenamiento legal de los partidos políticos.

Era profesor adjunto de Derecho Constitucional, pero a partir de ahí se dedicó especialmente al Derecho Público Provincial y al Derecho Municipal, hasta alcanzar la titularidad de la Cátedra y después el rango de Profesor Emérito. Nuestra Universidad había sido la pionera en el estudio del constitucionalismo provincial con otro gran jurista que fue Arturo M. Bas. Con esto, Frías evidenciaba su especial sensibilidad, al comprometerse con la defensa de las autonomías provinciales y municipales, en un país signado por la centralización y el incumplimiento de los principios constitucionales de la federación. Y con una entrega completa, fruto de su inquebrantable capacidad de trabajo, recorrió la Argentina entera en su lucha por el federalismo. Y lo hizo con gran jerarquía intelectual, destacando la trascendencia de la causa, frente a la incompreensión de muchos que descreían de ella y de la importancia de dichos estudios. En esto también se adelantó a los tiempos por venir, ya que hoy la descentralización del poder es uno de los aspectos de mayor relevancia y vigencia en los estudios del derecho público actual, como lo indican los tres últimos Congresos Mundiales de Derecho Constitucional, celebrados en Santiago de Chile, Atenas y México.

Frías comenzó su reconocido magisterio en la materia, con obras como *Comportamiento federal en la Argentina*, *La provincia argentina*, *Introducción al Derecho Público Provincial*, además de otras colectivas como *Derecho Público Provincial*, *Las nuevas constituciones provinciales* y *La Constitución de Córdoba comentada*.

Su visión interdisciplinaria como metodología de estudio de esta materia, junto a sus aportes sobre el federalismo de concertación, son ya aspectos clásicos ampliamente reconocidos y difundidos en la doctrina nacional.

En su lucha por el federalismo -porque fue tanto hombre de pensamiento como de acción- creó el Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, hace más de 20 años, al que le imprimió una clara proyección nacional. Y en el Cuaderno

de Federalismo que dirigiera, se publicaron desde entonces informes provinciales -a cargo de estudiosos locales- y federal -a su cargo-, sobre cuestión tan trascendente para nuestro régimen político e institucional.

Su vocación por la vida pública le hizo asumir responsabilidades en épocas difíciles de la Nación -como las transcurridas entre 1966 y 1983-, en las embajadas ante Bélgica y la Santa Sede y luego en la Corte Suprema de Justicia. Las experiencias en el extranjero lo terminaron de convertir en un ciudadano del mundo, con una mayor formación cultural y honda visión de los problemas de la condición humana. Es menester leer su libro *Protagonistas del siglo que pasó*, para conocer la agudeza de su percepción, sobre personalidades de la talla de Francois Mitterand, Giulio Andreotti, Salvador de Madariaga, Jean Guilton, el cardenal Antonio Samoré y los papas Pablo VI, Juan XXIII y Juan Pablo II.

Pero debo decir que si hay algo que lo colmó de orgullo fue el haber sido consultor de la mediación papal en el conflicto por el Canal de Beagle ¿Y por qué? Porque el máximo valor que persigue el derecho como regulador de la vida social, es alcanzar la justicia, y cuando hay justicia accedemos al valor supremo de la paz, como decían los clásicos. Y Frías pudo ser abogado de la paz, ya que esa notable mediación papal en la que participara, evitó lo que hubiera sido una terrible tragedia como la de una guerra entre nuestro país y Chile.

Después volvería a ocuparse de los grandes problemas del constitucionalismo, del Estado, de la democracia, del poder, de la sociedad, de la educación, de la ecología y de las conductas públicas. De allí sus libros *Sobre poder y sociedad*, *La vida pública y sus protagonistas*, *Tiempo pasado*, *Conductas públicas*, *Cuestiones de Estado*, *Una experiencia diplomática* y *Protagonistas del siglo que pasó* ya citado, escritos en tiempos más recientes.

Ya con el prestigio reconocido en el estudio del derecho público, promovió con otros destacados profesores como Jorge Vanossi, Alberto Spota y Germán Bidart Campos la creación de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, de la que fue su presidente y luego presidente honorario. Pero también impulsó la fundación del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional con juristas mexicanos, que hace pocos años y junto a colegas argentinos, publicaron un libro en aquel país en su homenaje, que tuvimos el honor de coordinar con el Dr. Diego Valadés, que fuera editado por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Además de haber sido director del Instituto de Federalismo, presidente y presidente honorario de esta Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Frías fue una figura consular en el seno de otras academias nacionales como las de Ciencias Morales y Políticas y de Educación, y de otras academias extranjeras de Madrid y Chile.

Su amplia labor como publicista y diplomático lo hizo acreedor de diversos premios, entre los que se destacan dos diplomas Konex en Humanidades y Ciencias Sociales, además de las condecoraciones de diversas órdenes del Vaticano, de Malta, de España y de Chile.

Frías fue un humanista que amó a su ciudad, a su tierra, a su provincia y a su país, al que recorrió en todas sus latitudes. Por eso se preocupó por el patrimonio histórico-cultural de Córdoba, por la Biblioteca Jesuítica, por Santa Catalina, por la Estancia Pozo de Correa, por la Patagonia incommensurable y las provincias del Norte argentino que veneraba... Así como postuló un urbanismo humanizado en su notable artículo "Algo por hacer: la ciudad argentina", defendió con vigor la naturaleza y los principios de la ecología y del desarrollo sustentable.

Sabiendo que no hay nada más complejo que la condición humana y que en el corazón se libran las grandes batallas del alma -como decía Dostoievski-, me he preguntado cómo pudo Frías cincelar su personalidad y cumplir su proyecto vital y cuánto incidió en ello la figura de su mujer Constancia Pinto.

Estoy convencido de que en esa pareja hubo una simbiosis exquisita, muy difícil de lograr, en base a una notable suma de virtudes... Ayer me decía uno de sus sobrinos -que en verdad era uno de los tantos hijos de Frías en el afecto, como lo fuimos sus discípulos esparcidos por toda la Argentina-, hablando de la historia de amor y de fe que protagonizaron, que no se olvidará nunca cuando Nenina con 40 kg. de peso y con las manos temblorosas por el cáncer que la aquejaba, trataba de ayudar a Pedro con su audífono para que él pudiera escuchar...

Nenina fue una mujer de gran sensibilidad, que practicó el canto y compartía el gusto por la música y la vida social y familiar con Pedro José, que también cultivaba la literatura, además del diálogo y la amistad.

No puedo dejar de recordar su sensibilidad y especial actitud con los más necesitados, ni tampoco su sencillez, probidad y austeridad.

Practicó esta máxima de Cicerón: "Cuanto más altos estemos situados, más humildes debemos ser" y en grado sumo ejercitó la generosidad, la más estimada de las virtudes por Aristóteles.

Frías fue un hombre bueno y sabio, ya que “en la bondad se encierran todos los géneros de la sabiduría”, como enseñó Eurípides.

Se va un hombre notable, que ayudó siempre en distintas convenciones constituyentes tanto nacional, como provinciales y municipales, que impulsó la creación de la Región Centro como una de las decisiones político-estratégicas más importantes de la historia de Córdoba... Adiós querido maestro Pedro J. Frías: muchas gracias por sus enseñanzas, por su bondad, por su generosidad y por su ejemplo de vida.

MEMORIA FEDERAL 2010

**INFORME SOBRE EL
FEDERALISMO ARGENTINO
-2010-**

POR ANTONIO MARIA HERNÁNDEZ

I. La continuidad de las violaciones constitucionales

Durante el año 2010 se han mantenido como en los años anteriores 2006, 2007, 2008 y 2009 las violaciones constitucionales señaladas -obrantes en los Cuadernos XX, XXI y XXII y XXIII-, relacionadas con el proyecto federal de la Constitución.

En este aspecto, recordamos que: a) seguimos sin una ley convenio de coparticipación impositiva de acuerdo a la Ley Suprema, b) continuamos con la sanción de presupuestos que no se adecuan a los mandatos del art. 75 inc. 8 en cuanto a los principios federales para el gasto público, c) el Congreso ha prorrogado la legislación de emergencia que 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, e) no se cumplen otras normas referidas a los aspectos económicos del federalismo, f) persisten leyes como las de financiamiento educativo y Nacional de Educación, que también lesionan el federalismo y las atribuciones de las provincias 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.

II. La arbitrariedad en el destino del gasto público federal

Durante este año ha continuado la arbitrariedad en el destino del gasto público, en completa violación de los principios constitucionales que rigen la materia, tal como lo hemos señalado precedentemente. En el informe del pasado año, hacíamos referencia a un informe económico que así lo demostraba, titulado “Provincias tras la refinanciación: reformular el federalismo para aumentar la responsabilidad y la equidad territorial” del IERAL de la Fundación Mediterránea, bajo la dirección de su vicepresidente Marcelo Capello, que fuera presentado el 14 de junio de 2010 en la ciudad de Córdoba¹.

En este informe mencionamos otro estudio de dicho Instituto² sobre “Los diferentes tratamientos fiscales regionales en el proyecto de presupuesto nacional 2011”, donde nuevamente se destaca la manifiesta desigualdad en el destino del gasto público, de acuerdo al reparto de las transferencias nacionales a las jurisdicciones provinciales, según el proyecto de presupuesto mencionado.

En pesos por cápita o persona y por gasto primario nacional y por coparticipación y leyes especiales, se observa en las jurisdicciones: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 38.726 pesos; Santa Cruz, 22.163 pesos; Tierra del Fuego, 18.814 pesos; La Pampa, 14.778 pesos; La Rioja, 14.708 pesos; Catamarca, 14.091 pesos; Río Negro, 13.108 pesos; Formosa, 13.101 pesos; Chubut, 11.908 pesos; San Juan, 11.577 pesos; Santiago del Estero, 11.303 pesos; San Luis, 10.840 pesos; Chaco, 10.673 pesos; Jujuy, 10.145 pesos; Entre Ríos, 9.838 pesos; Tucumán, 9.183 pesos; Corrientes 9.120 pesos; Neuquén, 8.795 pesos; Santa Fe, 8.457 pesos; Salta, 8.371 pesos; Mendoza, 8.124 pesos; Córdoba, 8.109 pesos; Misiones, 7.704 pesos y Buenos Aires, 6.596 pesos.

O sea que la desigualdad es manifiesta, ya que la mayor cantidad de gastos públicos federales se efectúa por una parte, en la Ciudad Autóno-

¹ Que fuera publicado en la pág. Web del diario La Voz del Interior, del 15 de junio, además del análisis efectuado en el artículo “La Mediterránea propone cambios al régimen federal”, de pág. 8-A de la misma fecha.

² Publicado por la Voz del Interior, bajo el título “Santa Cruz recibirá el triple que Córdoba”, del 26 de octubre de 2010, pág. 9-A, con datos del IERAL de la Fundación Mediterránea, en base a cifras del Ministerio de Economía de la Nación.

ma de Buenos Aires, que es la más rica del país, donde confluyen los pagos inconstitucionales de la justicia civil, penal, comercial y laboral (antes nacional), además de la Policía Federal y los subsidios al transporte, gas y electricidad y entre las provincias, también por las provincias de Santa Cruz y de Tierra del Fuego, que distan mucho de ser las provincias con mayor pobreza.

III. Referencia especial a la seguridad social

Esta arbitrariedad también se *observa específicamente en torno a los envíos de la ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) a las provincias*. Aunque este tema merece un análisis más detallado, en este informe destacaremos algunos aspectos de especial importancia. En 1992 las provincias cedieron el 15 % de la coparticipación para atender los gastos de la seguridad social y además, algunas provincias también cedieron sus Cajas de Jubilaciones a la Nación, como La Rioja, Mendoza, San Juan, San Luis, Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero, Tucumán, Río Negro y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En cambio mantuvieron sus cajas las restantes provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, La Pampa, Corrientes, Chaco, Formosa, Misiones y Santa Cruz, que debían armonizar sus regímenes para recibir aportes de la Nación, mientras que sólo tres provincias: Chubut, Neuquén y Tierra del Fuego, no reciben esos fondos³.

Estos envíos han originado conflictos con algunas provincias, especialmente las de Córdoba y Santa Fe, por los problemas políticos con el gobierno federal. En efecto, no se han efectuado envíos a estas provincias, aducándose una falta de armonización de los regímenes, lo que sí lo hicieron con otras provincias como Santa Cruz, Chaco o Entre Ríos. Mientras que se presupuestó para el 2011 un envío de 1.098,90 pesos por jubilado para Santa Cruz y se enviaron ya 1.572,20

³ Confr. Daniel ALONSO, periodista de La Voz del Interior, en su artículo “Déficit previsional. Pelea con la Nación. Santa Cruz no armoniza, pero cobra más”, de La Voz del Interior, del 15 de septiembre de 2011, pág. 10-A.

⁴ Hasta el 11 de septiembre de 2011, según se informa en el artículo antes citado.

pesos⁴; 747,50 pesos para Chaco, con un envío de 435,60 y 434,90 para Entre Ríos, con un envío de 210,20 pesos, todavía no hubo envíos para las provincias de Córdoba y de Santa Fe, que debían recibir 888,80 y 451,80 pesos respectivamente.

Esta delicada cuestión es de particular impacto en las finanzas provinciales cordobesas, donde agregamos este dato: en el año 2010 la detracción del 15 % de la coparticipación federal antes mencionada para estos fines alcanzó a los 2.684,20 millones de pesos, pero en cambio se recibieron para la Caja 1.061 millones, lo que importara una pérdida de 1.623,20 millones⁵.

Esto confirma la imperiosa necesidad de resolver la cuestión de la coparticipación impositiva, dado que este aspecto de los gastos de seguridad social, es uno de los de mayor trascendencia para determinar especialmente la masa coparticipable y la distribución primaria.

IV. El censo poblacional de 2010 y la distribución de bancas en la Cámara de Diputados de la Nación

Hacemos seguidamente referencia a los resultados del censo poblacional realizado en el año 2010 y a su reflejo en la distribución de bancas en la Cámara de Diputados de la Nación, de acuerdo a lo dispuesto en el art. 45 *in fine* de la Constitución Nacional. Esta norma dispone que "... Después de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada Diputado".

La última vez que se aplicó esta disposición fue por medio del decreto ley 22.847 de 1983 que actualizó la base de la representación en 161.000 habitantes o fracción mayor de 80.500 habitantes, en base al censo de 1980, pero estableciendo una mínima presencia de cinco diputados por cada provincia, lo que por cierto produjo una notoria asimetría en la materia, pues se benefició a las provincias más despobladas.

El último censo de 2010 arrojó los siguientes resultados por distritos, por orden decreciente: Buenos Aires, 15.594.428 habitantes; Córdoba,

⁵ Confr. Daniel ALONSO, artículo antes citado de La Voz del Interior.

3.304.825; Santa Fe, 3.200.736; Capital Federal, 2.891.082; Mendoza, 1.741.610; Tucumán, 1.448.200; Entre Ríos, 1.236.300; Salta, 1.215.207; Misiones, 1.097.829; Chaco, 1.053.466; Corrientes, 993.338; Santiago del Estero, 896.461; San Juan, 680.427; Jujuy, 672.260; Río Negro, 633.374; Neuquén, 550.344; Formosa, 527.895; Chubut, 506.668; San Luis, 431.588; Catamarca, 367.820; La Rioja, 331.847; La Pampa, 316.940; Santa Cruz, 272.524 y Tierra del Fuego, 126.190 habitantes.

Si se aplicasen las bases establecidas en la legislación antes mencionada, debería modificarse el número de diputados de las provincias de Buenos Aires, que de 70 actuales pasaría a 97, mientras Córdoba aumentaría de 18 a 21, Santa Fe de 19 a 20, Mendoza de 10 a 11 y Salta de 7 a 8. En cambio, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que tiene 25, debiera descender a 18. Por su parte, se mantendría la representación de 9 diputados para Tucumán y Entre Ríos; 7 para Misiones, Chaco, Corrientes y Santiago del Estero; 6 para San Juan y Jujuy y 5 para las restantes provincias de Río Negro, Chubut, San Luis, Catamarca, La Rioja, La Pampa, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

Estimamos que este tema debe nuevamente estudiarse en el Congreso, a los fines de dar cumplimiento al art. 45 de la Constitución Nacional citado y en razón de las asimetrías existentes en nuestro sistema político.

V. Las experiencias de boleta única y de voto electrónico en varias provincias

Las provincias de Córdoba y Santa Fe han avanzado en la implementación de la boleta única, lo que se analiza específicamente y en forma comparativa en “Novedades del constitucionalismo provincial”. Asimismo se han observado experiencias de implementación del voto electrónico en las provincias de Salta y Chaco, y en algunos municipios de la provincia de Córdoba. Consideramos auspicioso este proceso de reformas electorales, ya que estamos convencidos de la necesidad de producir una profunda reforma política y electoral en el orden federal, provincial y municipal argentino⁶.

⁶ Para lo que consideramos muy útil el Dictamen y el trabajo efectuado por la Comisión de Expertos de la Reforma Político Electoral de la Provincia de Córdoba, que

VI. La intervención presidencial en las listas legislativas para el Congreso

Se ha advertido en este proceso electoral del año 2011 una fuerte intervención del Poder Ejecutivo Nacional en la conformación de las listas legislativas para el Congreso. En efecto, se ha señalado que la presidenta ha incidido en las listas de 18 distritos, pues en los seis restantes: San Juan, Entre Ríos, Salta, Misiones, Formosa y Santiago del Estero, "... no sufrieron la presión de la Casa Rosada, ... porque son gobernadas por mandatarios de probada fidelidad y con pocas bancas para repartir"⁷.

Una prueba de esto se ha visto particularmente en esta provincia de Córdoba, ya que el gobernador electo José Manuel de la Sota, ordenó dejar sin efecto la presentación de la lista de candidatos a diputados nacionales de Unión por Córdoba, quedando como única lista la del Frente para la Victoria, que responde directamente a la presidenta⁸.

Para nosotros este es un tema de la mayor importancia institucional, que revela el incumplimiento del proyecto federal de la Constitución y la especial lesión que se produce por el hiperpresidencialismo, que también se expresa en la conducción del partido político oficialista.

Insistimos en la necesidad de federalizar la organización y funcionamiento de los partidos políticos nacionales⁹.

publicara el libro *Así no va más*, editado por las universidades Católica y Nacional de Córdoba, Córdoba, 2008. Véase además, Antonio María HERNÁNDEZ, Cap. VI, "La Constitución de Córdoba y la reforma política", en el libro *Constituciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires comentadas*, Mario A. R. Midón (director), Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2009.

⁷ Confr. Mario FIORE, corresponsal de La Voz del Interior en Buenos Aires, en su artículo "Cristina cambió las listas de 18 provincias", *La Voz del Interior*, 1 de julio de 2011, pág. 9-A. En dicho artículo se hace referencia a la situación de las provincias, con ejemplos concretos sobre las presiones ejercidas para modificar las listas.

⁸ Confr. *La Nación*, 4 de septiembre de 2011, edición *on line*, donde se hace referencia a esa decisión de De la Sota, entre otros medios de prensa nacionales y locales.

⁹ Como lo sostenemos en nuestro libro *Federalismo y constitucionalismo provincial*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2009, Cap. III, "El federalismo en la reforma constitucional de 1994", al analizar los partidos políticos y el federalismo, pág. 69.

VII. El incumplimiento de sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación por la provincia de Santa Cruz y la posibilidad de la intervención federal

Este tema también merece ser destacado por su extraordinaria gravedad institucional, ya que afecta los principios fundamentales del federalismo argentino. Para su análisis nos remitimos a la sección Doctrina de este Cuaderno, donde obra nuestra opinión al respecto.

INFORMES SUBNACIONALES

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por Eugenio Luis Palazzo

Córdoba, por José Manuel Belisle (h)

Corrientes, por Oscar Ernesto Dotti

Chaco, por Iride Isabel María Grillo

Chubut, por José Raúl Heredia

Jujuy, por Luis Federico Canedi

La Pampa, por Gustavo Arballo

La Rioja, por Edgar Gustavo Fernández Suárez

Mendoza, por María Gabriela Abalos

Misiones, por Martín R. Pancallo D'Agostino

Neuquén, por Armando Mario Márquez

San Juan, por Alberto M. Sánchez

San Luis, por Luz María Viñals

Santa Cruz, por Gustavo Carranza Latrubesse

Santa Fe, por José Manuel Benvenuti y Mariela Uberti

Tierra del Fuego, por Demetrio E. Martinelli

Tucumán, por Federico A. M. Lannes

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

El bicentenario

Mayo de 1810, epopeya de alcance nacional, fue protagonizado por la Ciudad de Buenos Aires. Las decisiones constitucionales de ese año fueron de suma importancia: instaurar un gobierno propio, prever que a éste debían integrarse diputados de las ciudades del interior reconociendo uno de los caracteres del federalismo cual es la participación, intentar algunos avances en la división de poderes, y otros vinculados al reconocimiento de derechos, sobre todo la igualdad, como lo fue el *decreto de supresión de honores*, redactado por Moreno.

Los festejos realizados en mayo de 2010, tanto por el gobierno nacional como por el local, en permanente conflicto, tuvieron el brillo que la ocasión requería.

Tras cuatro jornadas de música, desfiles, comidas típicas y entretenimientos en el centro de Buenos Aires, que convocaron a millones de argentinos, el 25 de Mayo se realizó un Desfile Central, dirigido por el vanguardista director teatral Diqui James, en el que participaron más de 2.000 artistas, entre actores, acróbatas y músicos, que representaron en 19 escenas, momentos y símbolos destacados de la historia nacional. En la Casa Rosada, se inauguró la galería Patriotas Latinoamericanos del Bicentenario, como muestra permanente. También sobre la fachada del Cabildo se efectuó un video *mapping*, una técnica de proyección 3D con imágenes que resumieron estos 200 años de historia. El Himno Nacional fue entonado por todos los artistas. Antes y después del recital hubo espectáculos de fuegos artificiales lanzados desde lo alto de ocho edificios que fueron vistos desde todo el Paseo del Bicentenario.

El gobierno de la ciudad, por su parte, concretó la reapertura del Teatro Colón tras permanecer cuatro años cerrado para su restauración, con una solemne gala a la que asistieron más de 2.700 personalidades.

Estuvieron presentes el presidente de Uruguay, José Mujica, gobernadores provinciales y el vicepresidente Julio Cobos, pero no la presidenta Cristina Fernández de Kirchner. Momentos antes, en la calle se realizó una proyección en tres dimensiones con la historia del teatro, y luego se transmitió el evento principal desde el escenario. La proyección, que incluyó imágenes de archivo y entrevistas a personalidades de la cultura mundial, se extendió por 50 minutos. La gala incluyó la presentación de *El lago de los cisnes*, de Tchaikovsky, a cargo del Ballet Estable y la ópera *La Bohème*, de Giacomo Puccini.

Por su parte, el Departamento de Laicos de la Conferencia Episcopal Argentina, realizó ante la Basílica de Luján un acto cívico religioso, que se inició con una misa concelebrada, presidida por el cardenal Bergoglio. Apenas concluida ella, y con todos los celebrantes en el altar, la profesora Marie Louise Martin, presidente de la Fundación Americana para la Educación, en representación de ésta y de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, presentó como ofrenda a la Virgen de Luján un ejemplar de la Constitución Nacional.

La actividad legislativa

En el año 2010 la actividad legislativa, en lo cuantitativo, si bien superó su promedio histórico, algo inferior a 300 leyes anuales, no mantuvo el crecimiento producido en 2009, cuando llegó a casi 400, sino que se quedó a mitad camino entre una y otra cifra: he localizado 331 leyes. De alcance general fueron 171, es decir el 52%. De ellas 14 correspondieron a acuerdos con otras jurisdicciones nacionales o extranjeras (proporcionalmente un 4% del total, o sea un tercio menos que el año anterior, y la tercera parte del 2008, donde se había llegado al 12%); y 50 (el 15% del total) son modificaciones del Código de Planeamiento Urbano. De alcance particular fueron 145 leyes (el 43%), de las cuales 109 (el 33% del total) fueron reconocimientos de honores, a través de declaraciones como “personalidad destacada”, imposición de denominaciones, etc.; y 36 (el 11% del total) otorgaron subsidios, condonaciones, uso de inmuebles, o conceptos similares. Quince leyes fueron vetadas en forma total y cinco parcialmente; sumando ambos rubros alcanzan el 6%, un 1% más que el año anterior.

Conflicto de poderes

La denominada Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires prevé, en su art.113, inc. 1, la competencia del Tribunal Superior de Justicia para conocer originaria y exclusivamente en los conflictos entre los poderes de la ciudad.

Nuestra Constitución Nacional sólo regula los conflictos de poderes territoriales, como competencia de la Corte Suprema a través de las previsiones de los arts. 117 y 127. En la estructura parlamentaria y federal de Alemania, la Constitución imperial de 1871 estableció la competencia del *Bundesrat* para conocer los conflictos constitucionales entre órganos en el interior de los *Länder*; en la de Weimar, de 1919, esa atribución se trasladó al Tribunal del Reich; y en la Ley Fundamental de Bonn, de 1949 se otorgó al Tribunal Constitucional Federal la tarea de conocer de los conflictos sobre la extensión de los derechos y obligaciones de un órgano federal supremo o de otros órganos (art. 93.1). Otro modelo aparece en Italia, país también parlamentario, pero esencialmente unitario (pese a la descentralización en regiones) donde los conflictos sólo se pueden producir entre los órganos supremos de cada uno de los tres poderes (el Tribunal Constitucional ocupa una posición ajena a ellos, extrapoder).

En agosto de 2010 el Tribunal Superior de la ciudad de Buenos Aires hizo lugar al planteo de “conflicto de poderes” que había presentado el gobierno porteño y dejó sin efecto las medidas cautelares que habían frenado el proceso de selección de un nuevo integrante para ese mismo tribunal y dictó a su vez, medidas cautelares para posibilitar la prosecución del trámite.

Distintos jueces del fuero en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad habían ordenado interrumpir el trámite de designación de Daniela Ugolini, propuesta por el Poder Ejecutivo para completar la vacante en el Tribunal Superior originada por la renuncia de Julio Maier.

En una decisión dividida (cuatro votos contra uno), los jueces Ana María Conde, Luis Lozano, José Casás y Elizabeth Marum (subrogante) hicieron lugar al planteo del Ejecutivo. Posteriormente, en noviembre, confirmó lo resuelto y corrió traslado de la demanda. Ya en 2011 se dispuso la acumulación de una presentación similar a la del Ejecutivo, efectuada por la Legislatura, a través de su vicepresidente primero. Expuso el Tribunal que “cada uno de los poderes del Estado debe ac-

tuar, en su ámbito, bajo estricta legalidad y sus actos deben estar desprovistos de cualquier mácula que pueda empañarlos, más aún los de trascendencia institucional, como lo son los que forman parte del proceso de designación de un magistrado del Tribunal Superior; en especial si se repara que la Constitución ha pautado un mecanismo específico para despejar la cuestión”. También indicó que “las diversas medidas cuestionadas constituyen un directo menoscabo de la inmunidad con que el art. 78 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires protege a los legisladores y, asimismo, interfieren con el tratamiento legislativo de un requerimiento del Poder Ejecutivo”.

En el voto minoritario, Alicia Ruiz señaló que “ni el Poder Ejecutivo ni la Legislatura hicieron uso de los diversos recursos que prevén las normas procesales de la Ciudad sino que incitaron de manera oblicua la intervención del Tribunal Superior”.

La Policía Metropolitana

El 5 de febrero de 2010 entró en funciones la Policía Metropolitana que había sido creada el 28 de octubre de 2008 mediante la ley 2894 de seguridad pública. Superó varias polémicas, dos originadas en las designaciones de Jorge Palacios, primero, y de Osvaldo Chamorro, después, como sus jefes. Finalmente fue nombrado Eugenio Burzaco, quien se encuentra en funciones. Otro debate más se originó en la compra de armas de electrochoques, que fue finalmente desestimada.

Actualmente la Policía Metropolitana cuenta con 850 policías, de los cuales un poco más de 500 patrullan las calles. Fundamentalmente es una policía de prevención del delito, no de choque, ni de investigación. Cuenta con un centro único de comando y control que captura información en tiempo real en un sistema geográfico digital revelando los hechos criminales, pudiendo aplicar esquemas de prevención y determinando las causas de los ilícitos. Los vehículos se encuentran equipados con cámaras filmadoras y GPS, pudiendo monitorear desde la central a cualquier unidad y las acciones que realizó o que está realizando.

La gestión

El impulso en la gestión permaneció, siempre con avances en muchas cuestiones concretas hubo avances, también retrocesos, y muchos cuestionamientos, algunos justificados, otros sólo desde lo ideológico.

Se mantuvo una importante inversión en edificios y tecnología para la educación, así como en salarios docentes, sin que todo ello implique que se alcancen los crecientes requerimientos. La actividad cultural continuó en intensidad, brindando numerosas ofertas tanto a los residentes como al creciente número de turistas que visitan Buenos Aires. Se impulsaron también importantes obras de infraestructura, de largo plazo.

Lo más notorio y novedoso fue un reordenamiento del tránsito en cuanto a la vuelta de la doble mano en varias avenidas, la prioridad del transporte público y la instauración de bicisendas.

El veredicto de la ciudadanía se conocerá en la renovación de autoridades de este año 2011, apoyando o rechazando la gestión realizada.

• **CÓRDOBA**, por *José Manuel Belisle (h)*

1. Como otras provincias argentinas, Córdoba ha venido resignando su autonomía y depende cada vez más de la Nación, especialmente en materia económico-financiera.

Esa tendencia se mantuvo a lo largo del año 2010, con un agravante no menos recurrente: el incumplimiento de autoridades nacionales para enviar remesas ya acordadas en diversos convenios suscriptos entre ambas jurisdicciones, públicamente atribuido a diferencias políticas con el gobierno provincial.

Esa creciente dependencia se advierte en el presupuesto provincial, compuesto sólo por un 36,3% -aproximadamente- de recursos propios, frente al 40,3% que representaban esos ingresos en 2003¹. Todo, a pesar

¹ Nadin ARGANARAZ, Ariel BARRAUD y María E. PIERREPONT, “¿Cuánta autonomía tienen las provincias?”, IARAF, Informe Económico N° 105, Córdoba, 27 de abril de 2011, en www.iaraf.org.

de haber mejorado la recaudación y por tanto registrar incrementos porcentuales en 2010 respecto a años anteriores².

Por contrapartida, y a diferencia de la abultada deuda acumulada que se remonta a ejercicios anteriores³, el año 2010 pudo cerrarse sin déficit, particularmente por la adhesión de Córdoba al Programa federal de desendeudamiento⁴. Sin embargo, como entre los ingresos se incluyen fondos que tuvieron el carácter de extraordinarios, es probable que otra vez se acuda al endeudamiento, como herramienta para financiar gasto público provincial.

Otro factor coadyuvante a esa realidad favorable, lo constituyó el caudal de ingresos generado por la adhesión que la Provincia había hecho en 2009 al “Fondo Federal Solidario”. En efecto, la campaña agrícola del período 2010-11 en Córdoba mostró un aumento del 10,2% respecto a las toneladas producidas en 2009-10. Esto, sumado a incrementos en los precios internacionales de los cultivos, derivó en un valor bruto de la producción agrícola provincial récord, generando unos 6.100 millones de pesos aproximadamente, remitidos por la Provincia a la Nación en 2010. La participación de la provincia por retenciones sobre el total recaudado a nivel nacional es de 26% aproximadamente. Un modo de valorar cuánto representa la contribución del “complejo sojero” de Córdoba en la recaudación total por derechos de exportación puede advertirse en un estudio reciente, que cifra dicho aporte en montos equivalentes a los requeridos para la construcción de cuatro autopistas como las de Córdoba-Rosario (1.600 km.) o la edificación de casi 70.000 viviendas sociales⁵.

² Nadin ARGANARAZ, Ariel BARRAUD y María E. PIERREPONT, “¿Cómo cerró la recaudación propia de las provincias durante 2010?”, IARAF, Informe Económico N° 93, Córdoba, 8 de febrero de 2011, en www.iaraf.org.

³ Ver Informe de Córdoba 2009, en Cuaderno de Federalismo XXIII (2010), págs. 29-36.

⁴ Nadin ARGANARAZ, Ariel BARRAUD y María E. PIERREPONT, “Gracias a los \$9.800 millones de ATN del Programa Federal de Desendeudamiento, sólo cuatro provincias cerraron con déficit en 2010”, en Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF). Informe Económico N° 116, Córdoba, 18 de julio de 2011, en www.iaraf.org.

⁵ Sofía DEVALLE y Joaquín PILATTI, “En 2011, Córdoba aportaría por retenciones del complejo sojero unos 2.000 millones de dólares, lo que es equivalente a casi 70.000 viviendas sociales”, IARAF, Informe Económico N° 121, Córdoba, 11 de agosto de 2011, en www.iaraf.org.

2. Otro de los principales problemas en el vínculo Nación-Provincia de Córdoba, continuó siendo el ya recurrente déficit de la Caja de Jubilaciones, pensiones y retiro provincial. A finales de 2009 se establecieron acuerdos entre ambas jurisdicciones a cumplir en 2010, a propósito de acciones que Córdoba había entablado ante la Corte Suprema de Justicia, reclamando fondos previsionales impagos por alrededor de \$ 1.220 millones, y deudas de la Nación con la provincia por el PAF⁶.

En ese marco, en agosto de 2010 la Provincia y la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) suscribieron un “Acta de Reconocimiento de Deuda”, en la cual el Estado Nacional admitió adeudar a Córdoba la suma de \$421.947.969,00, en concepto de financiamiento del déficit del sistema previsional provincial, por el período 2000-2007 (de acuerdo a lo establecido por la cláusula décimo segunda del Compromiso Federal de fecha 6 de diciembre de 1999, ratificado por Ley 25.235). Dicho convenio estableció además que deberán imputarse al financiamiento del sistema previsional \$300.000.000,00 adicionales a la suma explicitada. En el ejercicio 2010 de la Caja, los montos no reconocidos en el “Acta de Reconocimiento de Deuda”, se registraron como créditos incobrables⁷.

A pesar de los acuerdos alcanzados, el giro de remesas continuó con altibajos, propios de vaivenes político-electorales. Pero la ANSES adujo que Córdoba incumplió las pautas de “armonización” del sistema, que básicamente consisten en: establecer los mismos años de antigüedad y aportes que rigen a nivel nacional; fijar iguales requisitos para otorgar pensiones; adoptar el mismo criterio de la Nación para determinar niveles de invalidez al otorgar beneficios de ese tipo; tomar el criterio de la Nación para determinar el haber inicial; y establecer el mismo criterio que Anses para aumentar jubilaciones (dos aumentos al año, surgidos de una fórmula que promedia cuánto suben los ingresos de la Anses y cuánto los salarios -medidos por el Indec-). Es decir, en desmedro del art. 125 de la Constitución Nacional, la práctica indica que el principal organismo de la seguridad social existente en la provincia está sujeto a prácticas políticas

⁶ Ver Informe de Córdoba 2009, en Cuaderno de Federalismo XXIII (2010), págs. 29-36.

⁷ Ver Caja de Jubilaciones de Córdoba, “Informe anual 2010”, en www.cajajubilaciones.cba.gov.ar.

discrecionales de la administración central, que acentúan la dependencia provincial también en esta materia.

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

El gobernador Ricardo Colombi asumió el gobierno el 10 de diciembre de 2009, conformó un gabinete con funcionarios del Pacto Autonomista y Liberal, del Partido Nuevo, del justicialismo, del radicalismo y de los *lobbies* empresarios de la provincia vinculados a la ganadería y el arroz, congeló por 120 días a los reencasillamientos y las recategorizaciones que hizo su antecesor Arturo Colombi.

Esta decisión no fue bien vista en buena parte de los gremios estatales. “El gobernador se equivoca al tratar a todos los empleados por igual”, dijo el secretario general de ATE, Walter Zamudio. “Es una barbaridad que el Gobernador nos culpe de los problemas que generó la fiesta de la gestión anterior, toda vez que su primo fue un candidato puesto por el mismo”.

Los profesionales de la Salud también pusieron reparos a la drástica medida que tomó el gobernador. Vamos a defender a los compañeros decía el secretario general de la ASPROSAC; la derogación de los decretos de ascensos “afectó también a gente muy valiosa en salud. A esos trabajadores no se les puede hacer cargo de los problemas que generó la gestión anterior”. El resto de los sindicatos, entendían que el gobierno debe “hacer algo más serio” y no simplemente dejar sin efecto los reencasillamientos. Los gremios ATE, CTA y UPCN pedían “un censo laboral” para detectar “a los pillos” que se beneficiaron indebidamente con las recategorizaciones. ASPROSAC por su parte intentará trabajar “con el Ministerio de Salud”, para defender a quienes fueron bien ascendidos.

Por su parte, la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA), de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y de la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) armaron un paro general para el 11 de enero de 2010, con una movilización de repudio contra el gobierno. Estos gremios de empleados públicos habían repudiado el pago desdoblado del sueldo de diciembre; cuestionaron el congelamiento por 120 días de las recategorizaciones que hizo el gobernador; y reivindicaban la Mesa de Relaciones Laborales para discutir salarios.

A la celeridad inicial para analizar y aprobar las leyes que permitirán el endeudamiento provincial, le sucedió la abulia y poco interés del Poder Ejecutivo provincial para analizar otras normas económicas que necesita toda buena administración.

El Presupuesto 2010 no era una prioridad y los argumentos oficiales para postergar su tratamiento eran similares a los que utilizaban los funcionarios de la anterior gestión. Primero renegociar la deuda con el Estado nacional y después aprobar el presupuesto para saber, efectivamente, con qué cantidad de dinero se contará para el resto del año.

Antes de asumir, Ricardo Colombi logró atar consenso legislativo para las leyes que le eran necesarias para ir a Buenos Aires a reprogramar la deuda, en el marco de la flexibilización de las condiciones que exigía el Pacto de Responsabilidad Fiscal para autorizar esos endeudamientos.

Asimismo cabe destacar que el gobierno entrante heredaba problemas financieros derivados del accionar legislativo que el gobernador recién asumido había generado cuando el mismo obstruyó la aprobación del Programa de Asistencia Financiera, lo que le significó a la provincia un recorte de fondos de unos 500 millones de pesos.

Vale recordar, que del accionar legislativo mencionado más arriba los municipios sólo contaron con 15 millones de pesos para repartir entre las 68 comunas para diciembre de 2009, si se tiene en cuenta el monto girado por el gobierno nacional en concepto de coparticipación federal.

Otro de los temas que se postergan con la feria legislativa y la decisión de Ricardo Colombi de no convocar a sesiones extraordinarias es el incremento de los índices de coparticipación para los municipios.

Hasta ese momento se distribuía el 15 por ciento de lo que suman los envíos de la coparticipación federal y la recaudación propia, más otros fondos menores, pero el Gobernador hizo del aumento en un punto de ese porcentaje un lema de campaña electoral.

La ley vigente debía ser modificada para que los jefes comunales accedieran a esa mejora presupuestaria que, como todo lo que tiene que ver con fondos, debían esperar que las negociaciones con el gobierno nacional respecto de la reprogramación de la deuda provincial llegasen a buen puerto.

La preocupación de los administradores provinciales no era menor, ya que para las cuentas provinciales el pago de los vencimientos de la deuda era la principal erogación que debía hacer el Estado correntino.

En torno del decreto de necesidad y urgencia y el Fondo del Bicentenario, el gobernador destacaba la importancia del tratamiento en el Congreso Nacional. “Creo que si para la Nación es favorable, más allá de la discusión del monto o del modo, es una forma posible y viable de poder obtener recursos”.

El senador nacional Eugenio “Nito” Artaza (electo en la lista del gobernador) admitía haber hablado sobre estos problemas con Ricardo Colombi, pero aclaró que “él se acercó más al gobierno nacional y eso me genera dificultades porque yo estoy en el bloque radical del Senado; yo apoyo su proyecto provincial pero él sabe dónde voy a votar, tengo mis convicciones muy claras y es ahí donde me van a encontrar, en mi partido y actuando con convicciones porque creemos que podemos ser una alternativa para 2011”.

El gobernador Ricardo Colombi insistía con la posibilidad de que su administración emitiese bonos para pagar a los proveedores del Estado y el sueldo de los empleados públicos. Esto desató malestar social y gremial.

Ante los diputados (informe brindado el 31 de marzo) el ministro de Hacienda, aseguraba que la deuda consolidada de Corrientes rondaba los \$2.482 millones (de los cuales \$2.260 millones son con la Nación).

Si a esta cifra se le suman los \$1.262,6 millones de un próximo endeudamiento, significa que los pasivos de la Provincia podrían crecer un 50,87%. Si la Legislatura autorizaba, la deuda de Corrientes podría subir a \$3.744,6 millones.

En el art. 25 el Ejecutivo le pedía a la Legislatura que le autorice a convenir operaciones de crédito público por la suma de \$840.000.000, y/ o su equivalente en moneda extranjera.

Los 840 millones se componen: \$440 de vencimientos de servicios de pasivos con el gobierno central; y que los \$400 millones restantes son de deuda flotante.

El art. 25 es claro, menciona la posibilidad de tomar créditos para cancelar obligaciones. En definitiva, endeudarse para cancelar deudas.

El gobernador Ricardo Colombi se quejaba porque la Nación seguía reteniendo fondos por vencimientos de pasivos, a pesar de que a partir del 1° de junio entró en vigencia el Programa Federal de Desendeudamiento de las Provincias.

Corrientes se adhirió por decreto al Programa, pero restaba que se firmasen los convenios bilaterales respectivos con el Ministerio de Eco-

nomía y del Interior de la Nación. Después la Legislatura local debería homologar a través de una ley especial dicho convenio.

Para que la Provincia accediese a los beneficios de la reestructuración de sus pasivos había que cumplir con el art. 10 del decreto nacional N° 660/201, en su párrafo final, establecía que las provincias “deberán propender a solucionar los conflictos planteados judicialmente entre las partes”. Los planteos judiciales que el Programa insta a alcanzar acuerdos judiciales, son aquellos en los que se reclaman fondos por los Adelantos del Tesoro Nacional (ATN); que es de donde saldrán los recursos con los que se refinanciarán los pasivos de 20 provincias. Esta era una cuestión que Corrientes no había acordado con Nación, y es lo que se esperaba que los funcionarios correntinos acuerden con Economía de la Nación.

Durante el año, tanto en el periodo ordinario de sesiones (meses de marzo a noviembre) como el de extraordinarias (febrero), la Legislatura provincial sancionó 95 leyes. Entre las iniciativas que lograron el aval parlamentario se destacan dos autorizaciones para contraer créditos, una millonaria condonación de deudas, el ordenamiento territorial de bosques nativos, el incremento en un punto de la coparticipación municipal, el presupuesto 2.010, la modificación de la ley de Fiscalía de Estado, el aval al Programa de Desendeudamiento de la Provincia con Nación que se hizo extensivo a los municipios y la creación del Instituto de Cultura, entre otros.

Las extraordinarias convocadas por el gobernador, Ricardo Colombi, para febrero, tenía un listado de 10 temas. Uno de los tratados en dicho periodo fue el que preveía la condonación de 38 millones de pesos a productores que tenían deudas con el Instituto Provincial del Tabaco.

El proyecto tenía media sanción y si bien Diputados también lo avaló, en ese mismo mes de febrero, no fueron pocos los legisladores que criticaron al proyecto: en la sesión del miércoles 10 de ese segundo mes del año, los parlamentarios aseguraron que muchos de los que finalmente fueron beneficiados con el “perdón” de la deuda recibieron el crédito en forma mal habida y ni siquiera se dedicaban a la actividad agropecuaria.

El ordenamiento territorial de bosques nativos fue otro de los proyectos incluidos en aquel temario de extraordinarias. El expediente rápidamente pasó el Senado, que le dio media sanción el 18 de febrero. Sin embargo, en Diputados, su análisis se extendió.

En la Cámara baja, el proyecto de “bosques” (como se lo conoció) recién fue tratado el 26 de mayo tras la presión del oficialismo y la nega-

tiva a su debate en el recinto por parte de la oposición peronista, cuyos legisladores insistían en la necesidad de contar con mayor información. Los justicialistas también cuestionaron la iniciativa luego de apuntar ciertas anomalías en su confección por parte del director de Recursos Forestales, Luis María Mestres.

Finalmente, en ese encuentro parlamentario logró la media sanción faltante.

Una de las promesas del gobernador en su campaña electoral fue el de una mejora paulatina del índice de coparticipación que se distribuye a los municipios. El proyecto para incrementar dicho valor del 15% al 16% también fue incorporado en el temario que fue analizado en las extraordinarias.

La mejora en los fondos destinados a las comunas fue aprobada en Diputados el 10 de febrero y tratado el 4 de marzo en el Senado, cuerpo legislativo que introdujo modificaciones. Por ello el proyecto regresó a la Cámara baja, que avaló los cambios y le dio la media sanción faltante el 10 de marzo.

Otro de los temas que tuvo un amplio debate en la Legislatura fue el proyecto de presupuesto que prevé los ingresos y gastos de 2.010. El Senado avaló, el 1 de julio, el expediente financiero luego de incorporarle importantes modificaciones respecto del original enviado por el Ejecutivo.

Sin embargo, Diputados, en la sesión del 20 de octubre, introdujo modificaciones respecto de los montos que se preveían para el pago de la deuda en el presente año. Por ello, el expediente económico regresó al Senado, cuerpo parlamentario que avaló los cambios realizados y le dio el visto bueno final el 11 de noviembre.

El 26 de octubre, la ansiada incorporación de Corrientes al programa de Desendeudamiento de las Provincias logró el respaldo legislativo, aval que durante mucho tiempo el gobierno de Colombi insistió en que no era necesario (cuestión que los hechos provocó la remoción y reemplazo del Ministro Fiscal de Estado que no compartía criterios con el gobernador en ese tema). Junto a este expediente se aprobó otro en el que se hacía extensiva la reprogramación a los municipios (presión ejercida por los legisladores del PJ que desconfiaban de la palabra del gobernador en la refinanciación de los pasivos de la ciudad capital en manos del peronista "Camau" Espinola).

A partir de este aval legislativo, la Provincia logró refinanciar con Nación cerca de \$1.700.000.000 en 228 cuotas a abonar a partir del 1 de

enero de 2012 (el período de gracia se extenderá hasta el 31 de diciembre de 2011, fecha hasta la cual no se le realizarán descuentos a la coparticipación), con una tasa anual fija del 6% (desestimando el polémico Coeficiente de Estabilización de Referencia -CER-) en los hechos con una inflación del 25% anual esta licuaría los pasivos en poco tiempo.

Un tema escandaloso fue que las autoridades del Banco de Corrientes S.A se notificaron de la resolución del Banco Central de la República Argentina (BCRA) -entidad madre que regula las actividades de todas las entidades financieras del país-, que le aplicaba una fuerte sanción por un caso en el que se investiga “lavado de dinero” que se inició en el 2002. En esa época la entidad financiera local tenía otro directorio, aunque fueron elegidos por el actual ministro de Hacienda, Enrique Vaz Torres, y el actual gobernador Ricardo Colombi.

El Banco de Corrientes S.A. es una empresa de capital mixto -público y privado-, en el que el Estado correntino es dueña del 96% de las acciones.

En noviembre de 2003 el Banco Central le inició el sumario N° 1.107 al banco correntino, a los directivos de aquella época y a siete empleados de menor rango.

Bajo el Expediente N° 100.595/03 el BCRA comenzó a investigar al Banco de Corrientes por “Incumplimiento de la normativa referente a la prevención de lavado de dinero proveniente de actividades ilícitas”. En septiembre de 2009 el BCRA le notificó al Banco de Corrientes S.A. para que realice su descargo del caso. Ahora, siete años después le comunicó la sanción:

“Rechazar las pruebas ofrecidas por el Banco de Corrientes S.A. a las que adhieren los señores Carlos Fabián Pezzarini y Jorge Antonio Castro, y por los señores Alejandro Rafael Retegui y José Guillermo Benítez”, dice el art. 1° de la resolución que emitió el Banco Central.

El articulado siguiente establece las sanciones “en los términos del artículo 41°, incisos 3) y 5), de la Ley de Entidades Financieras N° 21.526: Al Banco de Corrientes S.A. la multa de \$300.000. A cada uno de los señores Mario César Benítez, Pedro Granero, Carlos Manuel Goyeneche, Ricardo Ramón García y Ramón Álvarez Hayes, multa de \$300.000 (cada uno), e inhabilitación por tres años”.

El castigo para los ex directores del Banco de Corrientes S.A en 2003 “Alejandro Rafael Retegui, Carlos Fabián Pezzarini y Jorge Antonio

Castro la multa de \$200.000” (cada uno). También “la multa de de \$150.000 para Orlando Cecilio Sosa y de \$50.000 para José Antonio Zamora”.

Esta sanción no exime de otras responsabilidades penales que le podría caer a cada uno de los responsables de supuesto delito de encubrimiento de lavado de dinero -por violar la Ley Penal Cambiaria-. Los hechos fueron, además, denunciados por cinco veedores del Central ante el procurador general de la Nación que estaba entonces, Nicolás Becerra, con lo cual se habilitó una causa que sigue de manera independiente en la justicia federal en el marco del “régimen penal cambiario” (ley 19.359).

El BCRA detectó que entre el 1° de diciembre del 2002 y el 24 de octubre del 2003 se realizaron operaciones con claros visos de irregularidad en las sucursales de Paso de los Libres y Capital Federal del Banco de Corrientes S.A.

Entre otras irregularidades, resaltan las siguientes características: 640 mil dólares fueron vendidos, en forma irregular, en las sucursales de Paso de los Libres y Buenos Aires. Los montos de compra-venta oscilaban entre US\$2.000 y los US\$5.000, que fueron registrados en boletos de venta correlativos.

En estos lugares, las autoridades bancarias nunca le pidieron la justificación del origen del dinero para la compra de la moneda estadounidense; más teniendo en cuenta que 251 compradores eran personas marginales o desocupadas que en ese momento eran beneficiarios del plan social nacional “Trabajar”.

Unas 328 operaciones fueron llevadas a cabo fuera del horario de atención al público, lo que dejó al descubierto la complicidad de las autoridades de las sucursales del Banco de Corrientes.

Finalmente el BCRA comprobó que los datos volcados en los registros contables carecían de veracidad. También que “el 95,7% de las operaciones” de las compra-venta de dólares se realizó en la sucursal de Paso de los Libres; y que los directivos del Banco de Corrientes S.A -presidida entonces por Alejandro Retegui- y los empleados involucrados no hicieron cumplir ni tomaron los resguardos legales que establece las leyes “antilavado”.

Por otra parte, el 10 de noviembre la Cámara de Diputados le dio la media sanción faltante al proyecto que le permite al gobierno correntino la toma de créditos por hasta la suma de US\$ 150 millones para obras de infraestructura rural contenidas en el Programa de Servicios Agropecuarios Provinciales (PROSAP).

Quizá el principal tema que quedó “en el debe” fue el tratamiento del proyecto de reforma previsional que prevé aplicar el 82% de los mejores 120 aportes para el cálculo de las jubilaciones provinciales.

El proyecto logró el aval del Senado en noviembre de 2009 (con el voto del actual gobernador que en ese momento era Senador). Desde esa fecha, el proyecto de reforma previsional figuró cinco veces entre los temas a tratar en distintas sesiones de Diputados. El 16 de junio, en medio de un fuerte debate legislativo, el gobernador Ricardo Colombi afirmó que si Diputados le daba la media sanción faltante al proyecto de reforma previsional, él lo vetaría (una verdadera incongruencia ya que el había votado a favor cuando era senador).

Finalmente, culminó la labor legislativa en 2010 y el proyecto continúa igual que cuando comenzó el año: en la Comisión de Asuntos Constitucionales y sin dictamen.

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

Entre los hechos institucionales relevantes en la provincia del Chaco, durante el año 2010, en que comenzamos a transitar el Bicentenario de la Patria, los ciudadanos chaqueños tuvimos oportunidad de participar de cabildos abiertos que, inspirados en el fundacional, se desarrollaron a instancias de una comisión creada por ley y presidida por el gobernador de la provincia, Jorge Capitanich (PJ) en las ocho regiones en que se organizan los 68 municipios del Chaco.

Como corolario de este proceso de participación, de distintos sectores sociales y políticos e instituciones económicas, profesionales, gremiales, religiosas, educativas y vecinales, y la inclusión en el acuerdo así propiciado de los pueblos originarios, el Poder Ejecutivo presentó ante la Legislatura de la Provincia el Plan Quinquenal, que señala los lineamientos estratégicos de las políticas públicas y metas prioritarias para el período 2011-2015.

Así, el 21 de diciembre, en el Domo del Centenario de la ciudad de Resistencia, capital de la provincia, el gobierno y setenta instituciones firmaron el “Acta Acuerdo del Bicentenario - Plan Quinquenal”, por medio de la cual asumieron los siguientes compromisos: 1) Respetar la Constitución y las leyes que reglamentan su ejercicio promoviendo el bien común

y fortaleciendo una concepción republicana, democrática y federal; 2) Garantizar el diálogo como herramienta para construir consensos, preservando el interés general por sobre cualquier disputa o interés partidario; 3) Promover una administración fiscal y financiera ordenada que implique garantizar equilibrio y/o superávit fiscal primario y financiero con el objeto de reducir y/o eliminar la deuda pública de largo plazo para liberar recursos que permitan fortalecer el desarrollo productivo; 4) Desarrollar estrategias destinadas a fortalecer un modelo económico que permita reducir los indicadores sociales adversos y estimule la promoción de inversiones privadas generadoras de empleo formal; 5) Propiciar la continuidad de las políticas públicas que permitan cumplir metas de eliminación de analfabetismo, reducción de la mortalidad y desnutrición infantil, reducción de la pobreza e indigencia y aumento del empleo.

Merece también ser destacado en relación a la continuación de los hechos señalados en el informe del año anterior, que el actual presidente de la legislatura chaqueña, Juan José Bergia, quien lidera una de las líneas internas del radicalismo, resultó expulsado del partido, por la Convención y recurrió a la justicia federal para anular tal decisión. Como consecuencia de la resolución judicial, debió realizarse nuevamente la sesión, aunque los resultados adversos para el electo presidente de la Legislatura no variaron en el órgano partidario, al confirmarse la expulsión.

Ante la paridad de fuerzas como resultado de la voluntad popular en las elecciones legislativas del año 2009, determinó que con el voto del Frente Chaco merece más, se haya elegido presidente de la Legislatura al diputado radical disidente, lo que más allá de las distintas posiciones que se suscitaron, evitó la grave situación institucional que nos colocó muy cerca de una posible intervención federal, frente a eventual acefalía en la conducción del Poder Legislativo -que en el Chaco es unicameral-.

De acuerdo con la memoria de gestión de la Presidencia de la Cámara de Diputados, el año 2010 fue el año de mayor producción legislativa desde la recuperación de la democracia en 1983. Más allá de sus aportes puntuales para la conformación del quórum y las mayorías necesarias a estos efectos, los legisladores supieron construir los consensos necesarios para posibilitar la sanción de leyes para la provincia.

Puntualizo como destacable también que con los votos de 16 de los 32 legisladores provinciales, con la abstención de la Alianza, se recuperó el instituto constitucional del amparo, mediante la derogación de la ley

5451 y el restablecimiento de la ley 4297, como consecuencia de una iniciativa del gobernador que en cumplimiento de una promesa electoral, envió el proyecto de ley en tal sentido en el mes de mayo de 2010. La ley derogada, calificada como “ley del desamparo”, entre otras inconstitucionalidades establecía el efecto suspensivo de la apelación en la sentencias de amparo y medidas cautelares, respecto de actos emanados de las autoridades públicas, desnaturalizando el instituto, en violación al art. 19 de la Constitución local emanados de autoridades públicas. Ello significaba una afectación a la tutela judicial efectiva y como lo señalara a través de distintos artículos publicados en revistas jurídicas, y en la propia Academia, era susceptible, a mi entender, de originar responsabilidades internacionales tanto a la provincia del Chaco como al Estado Nacional, por violación de tratados internacionales. Es valorable el rol cumplido por los Consejos Profesionales de Abogados y Procuradores de la Ciudad de Resistencia y del interior, al iniciar en su momento una acción de inconstitucionalidad, por ante el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia, la que fuera rechazada mediante el voto de tres jueces, con la disidencia de dos, y el dictamen del procurador en el sentido de la inconstitucionalidad de dicha normativa. Elevado el caso a la Corte Suprema mediante el recurso de queja y en razón de la denegatoria del extraordinario, se expidió por su rechazo.

Durante varios años la ley estuvo en vigencia y aunque mereció declaraciones de inconstitucionalidad por parte de distintos magistrados, entre los que me incluyo, en los hechos provocó un desequilibrio en las relaciones de la ciudadanía con el Estado. El constante reclamo de distintos sectores de la sociedad civil motivó la decisión del Poder Ejecutivo provincial de impulsar la reforma legislativa y la nueva composición parlamentaria facilitó finalmente la derogación aludida.

Otra de las leyes sancionadas durante el año, es la Ley de Educación, originada en un proyecto del Poder Ejecutivo y resultado de dos años de debate de distintos sectores en el Congreso Educativo Provincial, establece la universalización del nivel inicial y la obligatoriedad de la sala de cuatro años, recupera la primaria de siete años y restituye la secundaria de cinco con la secuencia ininterrumpida de un tronco común de materias, además de recuperar la educación técnica e incorporar la oficialización de las lenguas mocoví, toba y wichi. En el Chaco, según el art. 83 de la Constitución Provincial, debe destinarse a la Educación un mínimo del 23 por ciento del presupuesto. Este año la cifra llegará al 39

por ciento, cumpliéndose además, el mandato de la UNESCO de destinar a esa cartera un 6 por ciento del PBI.

Asimismo a fin de año, la Legislatura aprobó un proyecto del Poder Ejecutivo autorizando la toma de un crédito internacional para completar el financiamiento de la construcción del Segundo Acueducto del Interior. La obra será financiada en un 60 por ciento con recursos nacionales -40 por ciento fondos del Tesoro y 20 por ciento del Fondo Federal Solidario, Fondo Sojero-, en tanto que a la provincia le corresponderá pagar las cuotas del empréstito con el Banco Nacional de Desarrollo de Brasil, que representan el 40 por ciento restante. Destinado a abastecer de agua potable a 26 localidades y 350.000 beneficiarios. Otra obra que forma parte de la reparación histórica del Chaco y está a punto de iniciarse es el Gasoducto del Nordeste Argentino, que no solamente abastecerá de gas natural a numerosas localidades sino que proveerá a la provincia de un insumo estratégico para la radicación de nuevas industrias. Desde el Gasoducto del Norte, la obra beneficiará a esta provincia, Formosa, Corrientes, Misiones y el norte de Santa Fe, cuyas poblaciones actualmente dependen del gas envasado en garrafas.

Para abastecer la creciente demanda de energía, se extiende en el Chaco el electroducto NEA-NOA, la que permitirá que se conecten al Sistema Argentino de Interconexión Salta, Jujuy, Santiago del Estero y Formosa, provincias que quedarán vinculadas con Tucumán, Chaco, Corrientes y Misiones, cerrándose así el anillo del norte argentino en el sistema energético.

También reviste interés institucional el inicio en el año 2010 de la acción de inconstitucionalidad por parte de un fiscal de Estado *ad-hoc* tendiente a la revisión de la designación tres integrantes del Superior Tribunal de Justicia, cuestionándose no haber cumplido con el concurso público de antecedentes y oposición, como lo establece la Constitución de la Provincia.

Merece ser señalada como relevante la realización del primer concurso de antecedentes y oposición, para cargos de jueces de Paz; hasta lo que he investigado sería el primero en todo nuestro país, habiendo sido honrada por el Consejo de la Magistratura provincial para integrar el primer tribunal examinador, como integrante del Poder Judicial, junto a una docente universitaria y un abogado en ejercicio de la profesión, cargos que ya han sido cubiertos.

En el ámbito de la justicia provincial, durante el ejercicio 2010 se consolidaron y materializaron distintos emprendimientos en materia de infraestructura edilicia, creación y puesta en funcionamiento de nuevos tribunales, capacitación, etc.

Las inauguraciones de nuevos edificios tales como: Juzgado de Faltas y de Paz, y desdoblamiento de Juzgados Civiles y Comerciales.

En materia de capacitación, entre las actividades encaradas se llevó a cabo el I Encuentro Nacional de Justicia de Paz y de Faltas y II Jornadas Regionales de Justicia de Paz del NEA, el I Plenario Provincial de Jueces de Paz y Faltas. Se han implementado innovaciones tecnológicas como las Cámaras Gesell instaladas en los Juzgados del Menor de Edad y la Familia de Resistencia y de Presidencia Roque Sáenz Peña, el Horno Pirolítico del Centro de Tratamientos de Residuos Especiales y, se iniciaron las actividades para lograr la conectividad informática con y entre las Circunscripciones Judiciales de la Provincia.

Lamentablemente, la existencia de justos reclamos salariales han motivado que durante el año se haya interrumpido en distintos períodos, la prestación del servicio de justicia, debiendo señalarse que los trabajadores judiciales y especialmente los magistrados y funcionarios, figuran entre los últimos puestos de las escalas salariales en relación a la justicia federal y a otras provincias.

Respecto de nuestros pueblos originarios, se ha trabajado en dos líneas: una de fortalecimiento de la identidad de los pueblos indígenas, oficializándose los idiomas indígenas mediante ley provincial y recuperándose la memoria de Napalpí, al establecerse el día de la masacre como día de los derechos indígenas.

La única Legislatura que cuenta con dos representantes indígenas es la de Chaco, Inocencia Charole y Egidio García.

Se trabajó en el fortalecimiento del Instituto de Política Indígena (IDACH) con uno de los mayores presupuestos de su historia. Se crearon áreas para atender específicamente a los pueblos indígenas dentro del Ministerio de Salud Pública, designándose casi 250 promotores de salud indígena y por primera vez un miembro del pueblo Qom, es el director de un centro de salud.

En el ámbito del Instituto de Cultura, se creó la Dirección de Pueblos Originarios, con vocales indígenas (3) elegidos mediante asambleas indígenas y la Secretaría de Interculturalidad en el ámbito del Ministerio de

Educación de la provincia con participación de los maestros Bilingües e Interculturales.

En el tema tierras se impulsaron básicamente dos acciones: la adhesión de la provincia a la ley 26.160, ley nacional que declara en emergencia la posesión y propiedad de tierras indígenas (prorrogada hasta fines del 2013), ley provincial 6522 y 6542 (garantías sobre la propiedad indígena). Y se bajó el programa de relevamiento de propiedades y posesiones indígenas, funcionando como organismo ejecutor el IDACH.

Considero trascendente también hacer referencia a la tramitación ante la justicia federal del Chaco, de juicios de lesa humanidad, para el juzgamiento de los hechos acontecidos durante el gobierno de facto instalado como consecuencia del golpe de estado del 24 de marzo de 1976. Así, en la causa Caballero se dictó sentencia, la que fuera leída el 13 de diciembre de 2010, luego de siete meses de juicio oral iniciado en el mes de mayo. En el fallo se condenó a penas 25 años de prisión e inhabilitación absoluta perpetua como autores penalmente responsables del delito de tormento agravado y demás. Asimismo continúa en trámite, próximo al dictado de sentencia, la causa Margarita Belén.

Como se señalara en uno de los Fragmentos de la Introducción del Informe Final de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco, era preciso, pues no sólo dar respuesta a las miles de personas afectadas por tanta muerte, tanta tortura física y psicológica y degradación humana hasta límites inconmensurables, sino que era menester que esta sociedad, nuestra sociedad, se adentrara en los umbrales del dolor y de la infamia, para que la indiferencia y el silencio cómplice de los años del proceso militar se transformen en actitud cívica comprometida con los auténticos valores de nuestro ser nacional, que en democracia los argentinos sabremos consolidar para nuestra generación y para las venideras.

Sin agotar de ningún modo los hechos destacables de mi provincia, elevo el presente informe junto con el agradecimiento a los distintos poderes públicos, Legislativo, Ejecutivo y Judicial que me permitieron acceder a los datos requeridos y en especial a la Dra. Mariana Forlín, abogada, periodista y entrañable ex alumna.

• **CHUBUT**, por *José Raúl Heredia*

En un año electoral, Chubut concurre a las urnas en 20 de marzo de 2011 para elegir autoridades: gobernador, diputados, intendentes, concejales y concejeros populares (que integran el Consejo de la Magistratura de base parcialmente popular). Dos notas cabe destacar; una, que la elección se ha separado de la nacional; dos, que el partido gobernante -Partido Justicialista- se ha fracturado y compiten en dos listas quienes integraron inicialmente un mismo gobierno, a saber: Frente Para la Victoria, que responde al gobierno nacional, y el PJ que aparece hoy alineado al llamado Peronismo Federal.

La convocatoria a la elección provincial autónoma -que no es resultado de una exigencia constitucional sino de un cálculo electoral- se asentó en un decreto del gobernador que, por sí, decidió la aplicación de las normas electorales contenidas en el Código nacional a falta de normas propias -la Legislatura está en deuda con dos leyes claves: la de partidos políticos, que se rigen por un antiguo decreto ley de facto, y la ley electoral-. Ésta, necesita una mayoría superior incluso a la que se requiere para reformar la Constitución: tres cuartas partes del total de los miembros de la Legislatura -integrada por veintisiete diputados (art. 256 *in fine* Const. Ch.)-⁸. El decreto fue impugnado por la UCR porque violentaba la Constitución Provincial y el propio Código Electoral Nacional. Hay que decir que, efectivamente, la ausencia de normas electorales locales, no tratándose de elecciones simultáneas, como en este caso, requería de la intervención legislativa y no bastaba un simple decreto. Pero el Superior Tribunal de Justicia lo avaló⁹.

La ruptura del gobernador actual con el gobierno federal ha tenido múltiples efectos, en lo político desde luego y en lo económico. Hasta una denuncia penal en contra del ministro de Economía se ha presentado en la justicia federal de Rawson por retención de fondos con destinación pro-

⁸ Nos hemos referido a esta previsión de la Constitución de Chubut en *Prolongación del ciclo constituyente - La reforma en Chubut*, C.E.I.P.A., 1995, Ediciones del Copista, parágr. 44, pág. 155 y ss.

⁹ Aunque no avaló -con cinco votos a uno- las llamadas "listas colectoras" con las que el gobernador pretendió incrementar las chances de su candidato a sucederlo, al admitir una impugnación de la fracción disidente, FPV.

vincial. Sin embargo, puede destacarse el contenido de algunas leyes en el ámbito de las relaciones federales, como la de aprobación de los convenios de cooperación para erradicar situaciones de impunidad fáctica o jurisdiccional; de Cooperación y Asistencia Recíproca para la instalación de una Oficina de Enlace ante el Registro Nacional de Personas Menores Extraviadas; el Acuerdo de Cooperación para la instalación de una delegación del Registro Nacional de Armas; y de Colaboración, Gestión y Comunicaciones Interinstitucionales, celebrados entre la Provincia del Chubut y el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación (ley XX-34). O la de adhesión a la ley nacional 26.190, promoviendo el desarrollo de las energías renovables en la provincia, protegiendo el medio ambiente y fomentando la inversión (ley XVII-95); de aprobación de varios convenios celebrados entre la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros y la Dirección General de Bosques y Parques de la Subsecretaría de Recursos Naturales del Ministerio de Industria, Agricultura y Ganadería de la Provincia, referidos a elaboraciones de planes de manejo de varias reservas forestales, inventarios forestales, prevención de incendios y erradicación de especies exóticas (ley XVII-92). O la que aprueba el Convenio de Colaboración para el desarrollo del Plan estratégico Agroalimentario 2010-2016, entre el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Nación y la Provincia, con el objeto de elaborar en forma conjunta un plan estratégico agroalimentario y agroindustrial participativo y federal (ley IX-89). La que aprueba el convenio celebrado entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación y la Provincia del Chubut, que tiene por objeto desarrollar la actividad ganadera asistiendo a los pequeños productores bovinos con aportes económicos no reintegrables (ley IX-88); la que aprueba el Convenio Específico para Becas Cofinanciadas entre el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación que tiene por objeto favorecer el mejor cumplimiento de los objetivos fundamentales y comunes al interés de ambas instituciones cual es la formación de recursos humanos de alta calidad (ley VIII-89); y la que aprueba el Convenio suscripto entre la Provincia y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con el objeto de complementar y fortalecer las acciones para el desarrollo científico y tecnológico de la Provincia (ley VIII-85). En materia de Minoridad-Justicia, la ley de adhesión de la provincia del Chubut a la ley nacional 26.581

de inclusión en páginas Web oficiales de un espacio destinado a hacer conocer la nómina e imagen de niños perdidos que figuren en el registro creado por la ley 25.746. En materia de salud, la aprobación del Pacto Federal Legislativo de Salud, suscripto el 7 de agosto de 2009 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por los legisladores nacionales y provinciales integrantes del Consejo Federal Legislativo de Salud (COFELESA), con objeto de articular y promover políticas legislativas comunes en materia de salud en todo el territorio nacional (ley I-426). En educación, la aprobación del Convenio Marco de Colaboración suscripto entre la Fiscalía de Estado del Chubut y la Procuración del Tesoro de la Nación para establecer entre las partes relación de colaboración institucional para perfeccionamiento y actualización profesional, abogados del Estado, personal letrado, agentes asesores y/o auxiliares que integran la Fiscalía de Estado (ley I-427).

En el marco de relaciones interprovinciales, cabe señalar, en materia de ciencia y técnica, la ley que aprueba el Convenio Marco de Cooperación entre la Confederación Económica de la Provincia de Buenos Aires y la provincia para complementar y fortalecer acciones que contribuyan a desarrollar mecanismos de incubación de incorporación de nuevas tecnologías en empresas en parques industriales (ley I-433); la que, en materia de bosques, aprueba el Tratado Interjurisdiccional de creación del Centro de Investigación y Extensión Forestal Andino Patagónico entre las provincias de Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego (ley I-434). En materia de justicia, la que aprueba el Convenio de cooperación y asistencia mutua para la prevención y erradicación de la trata de personas entre las provincias del Chubut, Río Negro, Neuquén, Santa Cruz, La Pampa y Tierra del Fuego (ley XV-16).

Tratándose el Municipio del pilar de nuestro régimen federal de gobierno, no podemos dejar de referirnos a una nueva frustración en el campo de la autonomía municipal. Habíamos relatado en nota anterior la experiencia de Esquel, que no ha podido contar con su Carta Orgánica pese a la labor desarrollada por su Convención Constituyente por divergencias surgidas en el seno del partido que obtuvo la mayoría en dicha Asamblea, que es el mismo de los gobiernos municipal y provincial, lo que se reflejó en el rechazo legislativo. Ahora se suma la suspensión de la novel Carta Orgánica de Puerto Madryn -2010- dispuesta en el marco de una medida cautelar, por jueces incompetentes -ya que sólo el Superior Tribunal de Justicia en pleno tiene potestad para inmiscuirse de semejante

forma en el tema (artículo 179, 1.1, Const. Ch.)-, impugnación alentada desde el mismo gobierno municipal que convocó la Convención, y con mayoría en ella. Han sentido temor a algunas normas: por de pronto, a la que, además de prohibir las listas colectoras y las candidaturas “testimoniales”, exige que quien se desempeñe en un cargo de origen electivo se mantenga en él por lo menos hasta haber cubierto la mitad del mandato –normas, sin duda, de un gran contenido ético político-. Otras tienen que ver con los derechos sociales que los convencionales municipales quisieron operativos, asumiendo una tendencia contemporánea que ya se revela muy sostenida aun en el campo de decisiones jurisdiccionales.

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

I. Independencia de los poderes

Un tema recurrente en la provincia de Jujuy es la falta de independencia de los poderes de Estado, lo que afecta directamente al sistema republicano de gobierno consagrado por el art. 1º de la Constitución Nacional y Provincial.

Concretamente, motiva lo dicho el proceder de la Legislatura Provincial que el 8 de julio de 2010, resolvió solicitar al Superior Tribunal de Justicia un jury de enjuiciamiento para los magistrados que integran el Tribunal Contencioso Administrativo con motivo de su actuación en la causa “Acción de amparo: Zigarán, María Inés, Sandoval, Patricia y otros c/ Estado Provincial” .

Lo resuelto por el Poder Legislativo es la respuesta a una sentencia del Tribunal en lo Contencioso Administrativo que hizo lugar parcialmente a una acción de amparo interpuesta contra del Estado Provincial y condenó al Poder Legislativo y Ejecutivo de la Provincia a sancionar y promulgar la ley de cupo femenino, de conformidad con el mandato constitucional del art. 37º, último párrafo y disposición transitoria segunda de la Constitución de la Nación, en el plazo de tres meses, bajo apercibimiento de aplicar sanciones conminatorias.

Más allá del acierto o desacierto del pronunciamiento judicial, la cuestión golpea seriamente al sistema republicano de gobierno, piedra basal de la democracia moderna.

I.a. El fallo

Hechos: Se presentan los actores, solicitando “... se condene a los poderes públicos de la provincia de Jujuy a arbitrar las medidas que sean necesarias para hacer efectivos los derechos a una igualitaria participación de las mujeres en los cargos electivos en todo el territorio provincial, estableciendo en las normas que rigen el proceso electoral el sistema denominado de cupos o cuotas...”. Asimismo, y hasta tanto se resuelva lo solicitado, piden que se les conceda una medida cautelar otorgando la participación del treinta por ciento (% 30) al cupo femenino.

El Tribunal en lo Contencioso Administrativo, en el voto del Dr. Villafañe, luego de rechazar las excepciones de incompetencia y falta de legitimación activa, resolvió hacer lugar a la demanda y, en consecuencia, ordenar la sanción y promulgación de una ley que garantice la participación política del cupo femenino en las elecciones en un plazo de tres meses, bajo apercibimiento de aplicar sanciones conminatorias.

El Dr. Morales adhiere al voto anterior, agregando que el decisorio tendrá efecto expansivo dado que se están debatiendo derechos de incidencia colectiva y aclara que “... pretender que el tribunal supla la laguna del derecho dictando una norma de aplicación al caso concreto resultaría asumir un acto de naturaleza eminentemente legislativa absolutamente vedado por el principio de división de funciones, razón que ha valido que en su oportunidad se rechazara la medida cautelar propuesta al accionar...”. Y, por último, la Dra. Maurin adhiere a lo manifestado por sus antecesores.

Lo resuelto por el fuero fue objeto de una aclaratoria dictada de oficio por el mismo tribunal, dando cuenta de que se habría deslizado un error involuntario toda vez se hizo lugar “parcialmente” al amparo y no *in totum*.

El fallo en análisis fue recurrido y revocado por el Superior Tribunal de la Provincia con fundamento en “... que corresponde a los partidos políticos la responsabilidad en la determinación de los cupos. Es por eso que al no habersele dado participación a los mismos en la presente causa, es que deberán remitirse los presentes autos al tribunal subrogante, a fin de que se subsane dicha omisión. Dándosele a los mismos la oportunidad de ser oídos...”.

I.b. La resolución legislativa

El Poder Legislativo ha resuelto: “... *Artículo 1°.- Solicitar ante el Superior Tribunal de Justicia la promoción del Jury de Enjuiciamiento a los magistrados integrantes del Tribunal Contencioso Administrativo, Dres. Luis Oscar Morales, Benjamín Villafañe y Silvia Teresa Maurín, esta última en su condición de magistrada habilitada, en tanto su actuación en el Expte. N° B-206.444/09 caratulado “Acción de amparo: Zigarán, María Inés, Sandoval, Patricia y otros C/Estado Provincial” pone de manifiesto conductas incompatibles con el desempeño de las funciones constitucionales...*”.

De los fundamentos de la resolución, surge que el motivo del pedido de jury es que el tribunal se extralimitó en la sentencia; en primer lugar, no se le ha dado intervención al Poder Legislativo, conforme prevé el C.P.A., y, en segundo lugar, la amenaza de imposición de sanciones conminatorias para el supuesto de incumplimiento en el plazo establecido atenta con la inmunidades que tienen los legisladores.

I.c. Conclusión

En primer lugar, quiero dejar en claro que no voy a verter juicio de valor sobre el contenido de la sentencia, sino que me voy a pronunciar sobre la situación institucional porque la considero de gran relevancia.

Hecha esta precisión, entiendo que la resolución de la Legislatura fue desmedida; se pudo haber sentido presionada y vulnerada en su autonomía. Sin embargo, como lo manifestara la Sra. Mollon en el debate parlamentario del 8 de julio de 2010, con esta decisión “... *se está interrumpiendo el proceso judicial interponiendo esta resolución sin esperar que el Superior Tribunal se expida, porque el actual fallo no está firme...*”.

Consecuentemente, siendo que el Poder Legislativo tenía la facultad -que el Poder Ejecutivo ejerció con resultado positivo- de recurrir el fallo, soy de la opinión de que no había necesidad de llegar a tal extremo, poniendo en jaque el sistema republicano de gobierno.

La situación resulta más alarmante hoy que en aquel entonces, ya que a la fecha el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia no se ha

pronunciado sobre el pedido de jury; es decir, que los magistrados del tribunal están condicionados por lo que pueda resolver el tribunal cimero.

II. Ley 5660/10

El 3 de septiembre de 2010 la Legislatura Provincial sancionó con fuerza de ley la adhesión a lo establecido por el art. 64 de la ley nacional 12.908, que regula el Estatuto Profesional del Periodista.

La norma en análisis establece que el Poder Ejecutivo Provincial, la administración centralizada y descentralizada y las empresas con participación estatal “... *no podrán disponer de publicidad en diarios, revistas, periódicos, radios y demás medios de difusión cuando no hayan cumplido previamente las disposiciones de la ley 12.908, la de jubilaciones y pensiones de periodistas y toda legislación social que ampara los derechos del periodista profesional...*” (art. 2°).

Instituye que la Dirección Provincial del Trabajo es la autoridad que tendrá a su cargo informar a los organismos que realizan las contrataciones sobre los incumplimientos de las obligaciones laborales y previsionales en que incurrieran las empresas (art. 3°).

Por último, invita a los municipios a dictar normas de similar contenido en el ámbito de sus jurisdicciones (art. 4°).

II.a. Algunas consideraciones

En primer lugar, es dable señalar la importancia que la libertad de expresión tiene en el ordenamiento jurídico argentino: no sólo se encuentra amparada por los arts. 14 y 32 de la Constitución Nacional, sino también por los tratados internacionales, incorporados en la reforma de la Carta Magna Nacional de 1994 a través del art. 75 inc. 22.

Además, la Constitución de la Provincia en su art. 31 acordó a la libertad de expresión un contenido amplio, estableciendo la prohibición de censura previa y la imposibilidad de restringir el derecho de expresión por vías o medios directos o indirectos. Al establecer las prohibiciones incluye en su inc. 2) la “... *publicidad condicionada que coarten, por omisión*

o deformación de la verdad, la libre expresión de la noticia y el comentario”.

En segundo lugar, conforme lo manifestado por los congresales nacionales al sancionar la ley 12.908, el objetivo ha sido garantizar la libertad de expresión mediante la consagración de los derechos y garantías que contiene el Estatuto del Periodista Profesional. Sin embargo, la norma sancionada no es adecuada a los tiempos actuales: han transcurrido más de sesenta años de su vigencia y cambios normativos, que reclaman un *aggiornamento*.

Al respecto, es importante señalar que la ley 12.908 tuvo por finalidad brindar protección a los periodistas, para lo cual estatuyó un régimen propio con la finalidad de permitirle el libre ejercicio de su profesión y viabilizar la libertad de expresión.

Por su parte, la ley provincial adhiere al art. 64 del Estatuto. Sin embargo, ha desconocido el contenido de la norma que establece que “*El Poder Ejecutivo Nacional convendrá con los gobiernos provinciales la aplicación de estas disposiciones, dentro de sus respectivas jurisdicciones...*”.

En virtud de las autonomías provinciales, entiendo que la correcta implementación de la norma en análisis sería a través de la celebración de un convenio del Poder Ejecutivo Nacional con el Provincial (art. 137 Constitución Provincial) y, posteriormente, su aprobación por la Legislatura (art. 123 Constitución Provincial).

II.b. Opinión

La sanción de esta norma resulta superflua en los derechos que dice resguardar, violatoria del principio de igualdad y del sistema federal de gobierno.

Según lo normado por el art. 1° del Código Civil, las leyes son obligatorias para todos los habitantes y, consecuentemente, al existir un estatuto aprobado por ley que consagra el régimen del periodista profesional, todos los alcanzados por sus términos deben respetar las obligaciones que de él dimanar, sin necesidad de la adhesión al régimen nacional.

En este sentido, la referencia a la prohibición de contratar con el Estado cuando se incumplen las leyes, no resuelve el problema que el

incumplimiento le ocasiona al trabajador. Ante su existencia, corresponde que se exija el respeto a la normativa y no impedirle la contratación a un periodista o empresa periodística para privarla de ingresos, poniendo en riesgo la fuente de trabajo de la parte débil a la que pretende proteger.

Por otra parte, en razón del tiempo transcurrido desde su entrada en vigencia, no tiene sentido hoy que se verifique con carácter previo si se ha cumplido con las disposiciones de la ley en jubilaciones y pensiones para periodistas porque no existe; la ley 12.581/39, que consagraba el régimen especial, ha sido derogada por el art. 93 de la ley 18.037/68.

Asimismo, el Estado Provincial no está facultado para velar por el cumplimiento de las obligaciones de la seguridad social; si bien al tiempo de la sanción de la ley 12.908 era posible que se buscara la protección a través de la medida prevista por el art. 64, hoy se ha delegado tales facultades el Estado Nacional.

Respecto del principio de igualdad, la ley impone a la Dirección Provincial del Trabajo informar sobre los incumplimientos en que puedan incurrir los medios de comunicación frente a las obligaciones que estatuye el art. 64.

Tal normativa merece un contundente reparo porque en su parcialidad se puede llegar a ver afectada la libertad de expresión, violando el principio de igualdad, consagrado por las constituciones Provincial y Nacional y por los pactos, convenios y tratados internacionales.

Las leyes laborales son obligatorias para todos los que habitan el territorio de la Nación, porque la facultad de legislar en materia laboral corresponde al Congreso de la Nación, al igual que la de dictar las leyes de la seguridad social (comprensivas de la acción social y del aspecto previsional) en virtud de tratarse de facultades delegadas (arts. 75 inc. 12 y 126 C.N.).

En consecuencia, si la Provincia ha decidido contratar sólo con quienes cumplan con las normas laborales, de previsión y de seguridad social, no resulta razonable que quebrante el principio de igualdad, controlando a quienes se encuentran amparados por el Estatuto del Periodista y no a otros contratistas y proveedores del Estado.

Respecto del sistema federal de gobierno, por un lado, la adhesión al régimen nacional sin contemplar el procedimiento consagrado en nuestra Constitución y, por el otro, la asunción de obligaciones delegadas en la Nación (v.gr. controlar el cumplimiento de las cargas sociales al sis-

tema de seguridad social) generan una subordinación incompatible con nuestro sistema.

Por último, me pregunto ¿qué sucedería con los medios de comunicaciones foráneos que contraten con el Estado? ¿Estarían sujetos a control? y ¿por cuál organismo? ¿Qué sucedería con los municipios, que en la provincia gozan de autonomía, si no se adhirieran al régimen conforme a la invitación formulada?

Por todas estas razones creo que la norma sancionada debe ser derogada para evitar que se lesionen los principios y garantías aludidos en el presente, especialmente, de manera indirecta, la libertad de expresión.

III. Relación Nación-Provincia

La situación fiscal provincial comenzó el 2010 con mejores augurios que el periodo anterior, recibiendo un aumento interanual de coparticipación federal del 21,7 % respecto al mes de enero de 2009. A lo que se debe sumar las expectativas sobre los ingresos provenientes de la coparticipación de las retenciones al complejo sojero, que aumentarían por el volumen record de la cosecha y mejora en el precio internacional.

En otro orden, la creación del Fondo Bicentenario abrió a las provincias, entre ellas Jujuy, expectativas de asistencia, claro que éstas operan con déficit fiscales muy importantes.

Sin perjuicio de ello, la evolución de los recursos de origen nacional y provincial no estuvo en correspondencia con las erogaciones; en los dos primeros meses del 2010 los recursos de coparticipación federal fueron inferiores a las necesidades presupuestadas.

Por ser un año electoral, se habló de la necesidad de avanzar en la sanción de una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, sin resultados satisfactorios, y lamentable no se ha discutido la vigencia del Pacto Fiscal 1.

Al respecto, el Informe de Coyuntura del Consejo Profesional de Ciencias Económicas nos muestra, con la aplicación del régimen vigente, la pérdida neta de ingresos en lo que va del año 2010: “... *aplicando las normas en vigencia, entre enero y mayo el Ministerio de Economía de la Nación registra que la Provincia habría recibido ingresos de*

Coparticipación Federal de Impuestos por \$ 763 millones. A este monto bruto se le descuenta los aportes y contribuciones a la seguridad social y los pagos de la deuda pública provincial con Nación. Si se aplicara la ley 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos, tal como fue sancionada en 1988, la Provincia de Jujuy, de acuerdo a la distribución secundaria que le corresponde (un 2,95 por ciento), tendría que haber recibido \$ 1.036 millones. Se recibió \$ 273 millones menos. La suma resulta significativa en relación al total del presupuesto aprobado para el presente año. Si el cálculo lo hacemos desde la entrada en vigencia de este Pacto, el monto supera largamente el total de la deuda del Estado Provincial...”

Otro dato relevante es que la deuda pública provincial ha sido refinanciada; la Cámara de Diputados ha incluido conceptos refinanciados que suman \$ 3.270,99 millones, es decir el 92 % del total del stock de la deuda pública.

Según la fuente consultada, para la Provincia el año fiscal 2010 fue mejor que el 2009; durante este último los recursos de coparticipación federal de impuestos se incrementaron sólo un 7,20 % respecto al año 2008, en tanto que hasta diciembre del 2010 lo han hecho en un 36,58 % en relación al 2009. Hasta el 16 de diciembre se habían recibido \$ 2.666 millones, es decir un incremento de \$ 714 millones respecto al mismo periodo del año 2009. A lo que se suma un aumento de los recursos del Fondo Solidario de Redistribución, que incluye la coparticipación del 30 % de los derechos de exportación del complejo sojero y otros provenientes de combustibles. Por este concepto, en el presupuesto aprobado para el 2010 se estimaba recibir \$ 180 millones; hasta noviembre en cambio, si se hubiera aplicado el porcentaje de la distribución secundaria que le correspondía a Jujuy, se habría recibido \$ 370 millones.

- **LA PAMPA**, por *Gustavo Arballo*

Poder Judicial

El STJ tuvo cambios en su conformación durante el año 2010. Se produjeron dos vacantes: por fallecimiento del Dr. Julio Pelizzari, ministro a cargo de la Presidencia, y por renuncia de la Dra. Rosa Vázquez. Sólo

se cubrió una de ellas: a propuesta del Ejecutivo, la Legislatura aprobó el nombramiento de la Dra. Elena Fresco (hasta entonces administradora judicial, anteriormente magistrada civil) como nueva integrante del cuerpo. La vacante restante no fue cubierta y no existen propuestas del Ejecutivo para completar la conformación prevista del STJ de cinco miembros.

La ley 2575 votada en 2010 fijó para el 1° de marzo de 2011 la -ya definitiva e instrumentada- entrada en vigencia del Código Procesal Penal sancionado por la legislatura en 2006. El nuevo Código impone un cambio muy profundo para los operadores del fuero penal: elimina el paradigma del proceso puesto a cargo de jueces “de instrucción”, reemplazándola por la investigación penal preparatoria a cargo de fiscales, bajo la supervisión de jueces de control, incluso discontinuando tradiciones inveteradas como la del “expediente” ahora sustituido por un legajo de prueba al que se van incorporando los elementos reunidos pero al solo efecto de considerar la formalización y ulterior elevación al juicio oral, instancia donde se dirimen los casos bajo los principios de inmediación y sistema acusatorio.

Para su vigencia fue necesario adecuar el organigrama del Poder Judicial, creando cargos y proveyendo concursos para su conformación. La ley 2575 instrumenta al efecto un régimen de transición bajo el criterio de que las causas existentes a ese momento seguirían tramitando y juzgándose con el Código que regía al momento de su inicio, mientras que el nuevo Código es de aplicación para las causas ingresantes.

Juntamente con la entrada en vigencia del nuevo Código Procesal Penal entra también en vigencia la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial sancionada por la legislatura el año pasado. Sin modificaciones demasiado profundas, una de sus disposiciones nuevas es que los funcionarios que son designados en un cargo deben permanecer durante al menos tres años en la misma función antes de postularse para un nuevo cargo, y su aplicación ha generado varios litigios que por medidas cautelares solicitadas por concursantes han paralizado procesos de selección en trámite.

En 2010 el Superior Tribunal de Justicia creó la Secretaría de Jurisprudencia como culminación de un plan que busca dar acceso a fallos sistematizados de todos los fueros. También ese año reglamentó el Centro de Capacitación Judicial con el fin de instaurar actividades de formación continua y perfeccionamiento de su personal, aprobando una planificación de capacitación para el bienio 2011-2012.

No encontramos para reportar desde la perspectiva del derecho público provincial fallos institucionales o particularmente controversiales durante el año 2010.

Poder Legislativo. Leyes sancionadas

La Legislatura de La Pampa es unicameral y la Constitución no prevé supuestos de sanción por doble lectura. Actualmente, la Cámara de Diputados se compone de 26 diputados: 14 representantes del Partido Justicialista, 9 representantes del FREPAM (Frente que aglutina radicales y socialistas) y 3 monobloques (1 Coalición Cívica y dos unipersonales escindidos del PJ y del Frepam).

El sistema electoral local no ha cambiado, de manera que no existen primarias abiertas obligatorias para cargos provinciales.

En 2010 la legislatura pampeana sancionó 56 leyes provinciales que fueron promulgadas todas ellas sin vetos totales ni parciales. Para tener perspectiva de la tendencia, cabe mencionar que en el año precedente se habían sancionado 77 leyes y que, para abrir un poco más el espectro de referencia, durante la década 2000-2009 se sancionaron 668 leyes, vale decir, un promedio de 66 leyes por año.

La actividad parlamentaria tuvo dos leyes de particular importancia: reformas parciales de dos organismos constitucionales específicos: Fiscalía de Investigaciones Administrativas (ley 2592) y Consejo de la Magistratura (ley 2600) debiendo mencionarse asimismo la sanción del Código Provincial de Aguas (ley 2581)

El Código de Aguas es un cuerpo normativo de más de 300 artículos que busca instrumentar una reglamentación que observe los principios rectores de la política hídrica provincial y nacional; este proyecto fue elaborado a lo largo de cuatro años y resulta de suma importancia para una provincia que tiene problemas de aridez y escasez del recurso.

La reforma de la ley del Consejo de la Magistratura mantiene su conformación (definida constitucionalmente con cuatro integrantes: un representante del Poder Ejecutivo, uno del Poder Legislativo, uno designado por el Colegio de Abogados, y uno del Superior Tribunal de Justicia) pero establece un sistema más completo y transparente para la selección de funcionarios y magistrados, que ahora implicará una

instancia de oposición propiamente dicha con resolución de casos en los concursos. Este organismo en la provincia de La Pampa se limita a sustanciar concursos para designación de funcionarios judiciales y de miembros del Tribunal de Cuentas, y no tiene potestades disciplinarias ni de gobiernos del Poder Judicial).

Por último, la reforma de la Ley Orgánica de Fiscalía de Investigaciones Administrativas, que busca una mejor reglamentación de las competencias y procedimientos de este órgano de control de la Administración Pública (incorporado en 1994), dándole facultades de control sobre las declaraciones Juradas y legitimación para intervenir en causas judiciales sustanciadas contra funcionarios públicos.

Resolución de los recursos federales planteados por los miembros destituidos del Tribunal de Cuentas. Reintegración del organismo

En 2009 se había tramitado un Jury de Enjuiciamiento para tratar la remoción del presidente y de un vocal del Tribunal de Cuentas, proceso que terminó con la destitución de los acusados (dos de los tres miembros del órgano) por mal desempeño de sus funciones e incumplimiento de los deberes inherentes al cargo por negligencia en el control de las cuentas públicas. Los destituidos interpusieron recursos provinciales y federales y llegaron a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que al expedirse confirmó la destitución reiterando su doctrina de que las decisiones en materia de los llamados juicios políticos o enjuiciamiento de magistrados en la esfera provincial “constituyen un ámbito en el que sólo es posible la intervención judicial en la medida que se aduzca y demuestre inequívocamente por el interesado la violación de alguno de los derechos o garantías establecidos en el art. 18 de la Constitución Nacional”, extremo que no entendió configurado en el caso

La Legislatura consideró la propuesta de candidatos que el gobernador había seleccionado para integrar el Tribunal de Cuentas en reemplazo de los dos miembros destituidos. El acuerdo solicitado proponía designar como presidente del Tribunal al contador Roberto Vassia y como vocal del organismo al abogado José Sappa. El régimen constitucional pampeano de designación, pauta mayorías diferentes para cada cargo, requiriendo

dos tercios para designar el presidente y sólo mayoría simple para designar un vocal. La aprobación del pliego sumó 16 votos con lo cual sólo prosperó la designación del vocal Sappa.

A la fecha, el Poder Ejecutivo no ha propuesto un nuevo candidato para ocupar el cargo vacante, y el Tribunal de Cuentas funciona con sólo dos de sus tres miembros.

Municipios

En Santa Rosa se constituyó un ente público que se hizo cargo del servicio de recolección de residuos, tarea que había estado a cargo de una empresa privada que tenía una concesión al efecto. También se sancionó una ordenanza reglamentando las audiencias públicas, interesante modalidad de participación popular que no estaba prevista en ningún ordenamiento comunal a la fecha en la provincia de La Pampa. No registramos ordenanzas de mayor importancia ni conflictos institucionales relevantes en las ciudades pampeanas durante este año.

- **LA RIOJA**, por *Edgar Gustavo Fernández Suárez*¹⁰

¿Autonomía municipal en La Rioja?

Junto a la medida del gobierno provincial de rescindir el contrato de la empresa privada *Aguas de La Rioja* (decreto 1233/10 de la Función Ejecutiva), el reclamo creciente de los intendentes de la provincia por el envío de los fondos coparticipables y por la sanción de una nueva ley que ponga fin al estrangulamiento financiero al que deben crónicamente someterse, pueden ser considerados como los dos hechos destacables de un año político sin grandes sobresaltos.

¹⁰ Agradezco las sugerencias temáticas de Eduardo Haiek para la redacción de este informe.

Es paradójico que en una provincia que se destacó históricamente por su tradición federalista, teniendo como íconos de su causa al Chacho Peñaloza y a Juan Facundo Quiroga, carezca -en los hechos- por completo de una autonomía municipal y en su lugar, padezca de un fuerte centralismo político, administrativo y financiero que convierte a los municipios en entidades de delegación del Ejecutivo provincial y, en particular, de quien detente la titularidad del mismo en cada ocasión.

Si como define el constitucionalista Daniel Sabsay, la autonomía “... *consiste en la facultad que tiene la autoridad para darse sus propias normas, elegir sus autoridades y administrarse a sí misma, dentro del marco de su competencia territorial y material*”¹¹, es evidente que tal situación no se da en la provincia de La Rioja desde el momento en que los municipios tampoco tienen sus propias cartas orgánicas, pues se rigen por una ley provincial de 1999 que estableció una Carta Orgánica Transitoria (ley 6843) hasta tanto se convocaran a elecciones constituyentes municipales, las cuales jamás se llevaron a cabo.

Recordemos que el art. 5° de la Constitución Nacional establece que “cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno Federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”. Esto significa que las provincias tienen la obligación de incluir en sus constituciones un régimen municipal conforme con los principios del federalismo.

Esta exigencia se refuerza con el art. 123 de la Constitución el cual establece que: “Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”. Por tanto, no cabe en el ordenamiento constitucional la posibilidad de que las provincias organicen el régimen municipal como autarquías (como el caso que se analiza), sino tan sólo como naturaleza jurídica autónoma determinando ellas su alcance y

¹¹D. SABSAY, M. GARCÍA, A. NAPOLI y D. RYAN, “Hacia la construcción de una Región Metropolitana Sustentable”, Documento de diagnóstico y recomendaciones, FARN, setiembre, 1999, pág. 87.

contenidos de acuerdo a las particularidades de su población, recursos y geografía.

Tanto en el orden político institucional, como administrativo, económico y financiero, los municipios riojanos se hallan en una situación que contradice el espíritu y la letra de art. 123 citado. Pero el principal reclamo de los intendentes estuvo principalmente orientado a obtener una cierta autonomía económica y financiera que condiciona fuertemente el libre ejercicio del gobierno municipal.

Régimen municipal en la Constitución riojana

La Constitución Provincial de 2008 dispone en el Capítulo X (arts. 168 a 174) todo lo atinente a la función municipal, estableciendo la autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera (art. 168), aunque indica que será la Legislatura Provincial la encargada de sancionar un régimen de coparticipación municipal en el que la distribución entre la provincia y los municipios se efectuará *“en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada uno de ellos, contemplando criterios objetivos de reparto y sea equitativa, proporcional y solidaria, dando prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades. La autonomía que esta Constitución reconoce no podrá ser limitada por ley ni autoridad alguna”*.

El texto constitucional a continuación ordena a los municipios dictar su propia Carta Orgánica, a cuyos fines se prevé la convocatoria a una Convención Municipal en acuerdo con la Provincia, elegida directamente por el pueblo de cada departamento.

El art. 172 fija el marco en el que se deberán dictar las cartas orgánicas municipales: estructuras funcionales del municipio incorporando los aspectos de educación, salud pública, gobierno y cultura, hacienda, obras y servicios públicos, y el desarrollo social y económico. Para proveer a los gastos de administración, cada Municipio cuenta con los fondos del tesoro municipal formado por el producido de la actividad económica que realice y los servicios que preste; con la participación, y en la forma que los municipios *convengan* con la provincia, del producido de los impuestos que el gobierno provincial o federal recaude en su jurisdicción; por la

venta o locación de bienes del dominio municipal; por los recursos provenientes de empréstitos y otras operaciones de crédito que realice; por los subsidios que le acuerda el gobierno provincial o federal y por los demás ingresos provenientes de otras fuentes de recursos (art. 173).

Condicionamiento fiscal de los municipios

El poder tributario municipal¹² riojano es también singular ya que al igual que los municipios de las provincias con menor desarrollo económico como Catamarca, Jujuy, San Juan y La Rioja los recursos están mayoritariamente conformados con recursos tributarios originados en los niveles superiores de gobierno compuestos básicamente por transferencias corrientes recibidas de la Nación y la Provincia pero que, en el caso riojano, esta proporción asciende a nada menos que el 91,1% del total de recursos¹³, con el agravante que el Estado Provincial no delega ningún tipo de recaudación tributaria a los gobiernos locales (inmobiliario urbano y rural, automotores, ingresos brutos y otros)¹⁴.

Asimismo cabe destacar que la provincia tiene suspendida la distribución de recursos provenientes del régimen de Coparticipación Federal

¹²Concepto que comprende "... la libre creación, recaudación e intervención de las rentas para satisfacer los gastos del gobierno propio y satisfacer sus fines, que no son otros que el bien común de la sociedad local". Antonio María HERNÁNDEZ, "Municipio, coordinación municipal y desarrollo sustentable", Universidad Nacional de Córdoba, Instituto de Federalismo. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, Documento base elaborado para el 2º Coloquio FARN. Propuestas de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable. Taller: Distribución de Competencias y Sustentabilidad, Documentos de Trabajo. Villa Carlos Paz, Córdoba, junio, 1999.

¹³Javier A. CURCIO, *Financiamiento municipal y reducción de la pobreza en Argentina*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, CEPAL, 2005, pág. 17. De este modo, La Rioja alcanza el mayor nivel de transferencias municipales del país, siendo la provincia de Misiones el extremo opuesto. Confr. Rosana M. JAN CASAÑO y Amanda G. AGÜERO HEREDIA: "Las finanzas públicas del sector municipal argentino", Foro Regional REDMUNI 2010-Cuyo, "Políticas Públicas para el desarrollo local", Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo, 14 y 15 de octubre de 2010, pág. 19.

¹⁴CURCIO, op. cit., pág. 19.

de Impuestos¹⁵, y en su lugar existen *convenios financieros transitorios*, en los cuales las transferencias no están vinculadas a los ingresos provinciales sino que se determinan en función de los sueldos municipales con base en la planta de personal vigente a una fecha determinada¹⁶. Cabe señalar que el principal recurso tributario provincial con el que cuenta La Rioja es el recaudado en concepto de Ingresos Brutos (85%), seguido del impuesto automotor (9,13%), Inmobiliario (3,53%) y Sellos (1,88%)¹⁷.

Desde noviembre de 1989, la distribución de recursos a los municipios de la Provincia se basa en un acuerdo financiero transitorio entre el Poder Ejecutivo Provincial y los intendentes municipales, por la cual el primero garantiza a los municipios el pago de sueldos, aportes y demás contribuciones personales y patronales y coparticipa el 20% de los ingresos brutos y el 50% del impuesto sobre los automotores¹⁸.

En septiembre de 2006, el entonces gobernador Ángel Maza y la mayoría de los dieciocho intendentes de la provincia acordaron las bases para un nuevo Sistema de Coparticipación Municipal, aunque aún no se hacía referencia específicamente a una ley sino a un acuerdo esencialmente político. En dicha ocasión se trató de un acuerdo marco consensuado por el que se estableció un esquema de distribución de los recursos que ingresarán a la provincia. A diferencia de lo que sucede a nivel nacional, se estableció que el régimen local no se guiará por porcentajes sino sobre sumas fijas. El acuerdo incluyó el compromiso de la Provincia de hacerse cargo del pago de salarios a los empleados municipales de los 18 distritos, el compromiso de no modificar el esquema de reparto de los impuestos provinciales (Automotor, Inmobiliario e Ingresos Brutos) y una cláusula

¹⁵Cabe recordar que en nuestro país, para la mayoría de los municipios, el financiamiento principal de recursos proviene de los regímenes de coparticipación entre provincias y municipios (ingresos tributarios de origen nacional y provincial) y los no tributarios (tasas, derechos y contribuciones). Véase el documento de H. CAO, F. DUARTE, M. FERNÁNDEZ LANDONI y otros, *El financiamiento del sector municipal argentino*, Buenos Aires, Observatorio de Políticas Públicas - Área Temática Federalismo Fiscal, Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Jefatura de Gabinete de Ministros, 2007, pág. 6.

¹⁶CURCIO, op. cit., pág. 21.

¹⁷“La Rioja. Informe de situación”, Estudios realizado por *Equipo de Gestión Económica y Social*, Buenos Aires, marzo de 2009, pág. 27.

¹⁸Su distribución se realiza sobre la base de coeficientes fijos para cuya confección se toman en cuenta los datos de población y de recaudación propia municipal. CURCIO, op. cit., pág. 58.

de actualización de los montos según las variaciones de la coparticipación federal o acuerdos financieros con el gobierno central. Por su parte, los municipios debieron comprometerse a respetar la Ley Nacional de Responsabilidad Fiscal que limita el gasto público¹⁹.

Esta situación de acuerdos transitorios devenidos en crónicos, provoca constantes reclamos que fuerza a algún municipio a demandar la intervención de la justicia federal, aunque tampoco allí han encontrado eco favorable a sus intereses²⁰.

Cuando en el primer semestre del año 2009 estalló la crisis entre el sector agrario y el gobierno, una de las medidas que se tomaron para obtener apoyos entre las provincias fue la de coparticipar los ingresos por los impuestos a la producción sojera, reflató una vieja discusión política en La Rioja ya que se pidió a los gobernadores que compartieran esos fondos con los municipios según las leyes de coparticipación provinciales. Pero debido a que La Rioja no tiene hasta hoy esa ley, puso sobre el tapete la precariedad de los acuerdos financieros por el reparto de recursos que dependen de la relación política que se mantenga con el Ejecutivo, lo que motivó la reedición de las críticas y las demandas de parte de la oposición²¹ y los municipios al gobierno²².

¹⁹Nueva Rioja, 6 de septiembre de 2006.

²⁰La Corte decidió que la justicia de la provincia de La Rioja es la que tiene competencia para actuar en un conflicto relacionado con el reparto de fondos coparticipables. La causa comenzó cuando la Municipalidad capitalina reclamó ante la justicia provincial, la entrega de los fondos que le correspondían de la coparticipación federal; pero más tarde terminó por acudir a la Corte Suprema. La Corte argumentó que se trataba de un típico conflicto de *"naturaleza local"*, por lo que debía ser resuelto por la justicia local y no por la Justicia federal, básicamente *"por respeto a nuestro régimen federal y a las autonomías provinciales"*. En *"La Corte falla a favor de la Justicia provincial en un conflicto de coparticipación"*, <http://ar.groups.yahoo.com/group/abogaII/message/1454>, 25 de agosto de 2004. Para el texto completo del fallo, véase en: Corte Suprema de Justicia de la Nación, Expediente 224. XL (24/8/2004), disponible en http://www.csjn.gov.ar/cfal/fallos/cfal3/toc_fallos.jsp

²¹Recientemente el radicalismo ha vuelto a insistir sobre el tema en ocasión del Primer Foro de Concejales del Radicalismo efectuado en la ciudad de Villa Unión. Véase *"Piden sancionar una ley de coparticipación municipal en La Rioja"*, Diario Nueva Rioja (edición digital), del 4 de enero de 2011, http://www.argentinamunicipal.com.ar/despachos.asp?cod_des=20877. Con anterioridad lo hizo en seno mismo del Concejo Deliberante de la capital, diario Nueva Rioja, 13 de mayo de 2010.

²²*"Una decisión nacional que reaviva una discusión"*, La Riojavirusual, 20 de marzo de 2009, en <http://riojavirusual.com.ar/noticias/locales>

El 6 de diciembre de 2010 los intendentes de la mayoría de los departamentos de la provincia decidieron reclamar en forma conjunta al gobierno provincial por la “situación económica inestable” a la que son sometidos los municipios y, al mismo tiempo, remitieron a la Presidencia exponiendo su situación²³. El documento denuncia: *“el crítico estado financiero y la consecuyente debilidad ejecutiva a que estamos sometidos, merced a una política gubernamental que ha instalado en La Rioja la emergencia, no en virtud de una situación económica inestable que impida o restrinja a la Nación el envío de recursos coparticipables y extracoparticipables, sino en función exclusiva de un proceso electoral que convierte los dineros de todos los riojanos en fondos de campaña de la facción que hoy ejerce el poder (...) nos presentamos en reclamo de la salvaguardia de esos derechos ahora conculcados, de disponer de los recursos suficientes y necesarios a nuestra autonomía financiera, a la soberanía de nuestras instituciones, y a la justicia que implica cumplir con la misión de atender a nuestras comunidades respondiendo a sus múltiples problemas, inquietudes e iniciativas”*.

La necesidad de una Carta Orgánica Municipal y una ley de coparticipación de impuestos provinciales se inscriben en la agenda política electoral del 2011 a tal punto que el intendente capitalino, condicionó sus pretensiones reeleccionistas a las garantías financieras que pudiesen alcanzarse con el gobierno de Luis Beder Herrera con la sanción de dicha ley pues manifestó cansancio por las constantes gestiones por fondos en la Capital Federal²⁴. Por su parte, el candidato a gobernador por la UCR, el diputado nacional Julio César Martínez destacó como uno de los ejes de su gestión en caso de acceder al gobierno provincial, la promesa

²³El documento fue suscripto por los intendentes de Capital, Castro Barros, Sanagasta, Chilecito, Milagro, Chamental, Patquía, Tama, San Blas de los Sauces, Malanzán, Vinchina; y los viceintendentes de Chepes, Villa Unión, Arauco. En <http://www.municipiolarioja.gov.ar/noticias/leer.asp?2035>. La Rioja, 6 de diciembre de 2010. El intendente de la capital, un mes más tarde de esta declaración, volvió a reiterar la importancia de discutir cómo se distribuyen los recursos, ya que *“sin ley de coparticipación los recursos de la capital los manejan otros”*, en clara alusión al gobierno provincial. Asimismo remarcó que La Rioja *“es la única provincia que no tiene una ley de coparticipación municipal”*, Diario de Chilecito, 3 de enero de 2011.

²⁴Diario Nueva Rioja, 2 de marzo de 2011, pág. 3.

de terminar con una situación que convierte a los intendentes y funcionarios en rehenes y delegados del gobernador²⁵.

Conclusiones

La relación de centralismo político y financiero imperante en las relaciones entre el gobierno provincial y los municipios riojanos, tal como se ha comentado en este informe, obedece en buena medida a deficiencias estructurales de su propia economía (fuertemente dependiente de los recursos coparticipables nacionales) y a un aspecto de la cultura política local que se asemeja a un modelo de liderazgo que se acerca mucho al tipo patrimonialista, categoría analítica derivada de las tipologías de dominación que Max Weber diseñara para describir las relaciones de poder en sociedades precapitalistas. Combinando ambas dimensiones, es posible comprender cómo los intendentes son concebidos no como autoridades legítimamente electas para administrar sus ciudades y pueblos sino como una extensión de la propia administración pública provincial.

No obstante, es positivo advertir que la necesidad de asegurar la autonomía municipal se ha convertido en una fuerte demanda que trasciende los partidos, y promete proyectarse al sistema político riojano abriendo cauces a una mayor y eficaz participación ciudadana.

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

I. Reforma de un artículo de la Constitución Provincial

La Constitución de Mendoza vigente data de 1916 sumando, a lo largo de estos años, algunas enmiendas o reformas de un solo artículo. Los procedimientos de reforma previstos en la Constitución (arts. 219 a 225 Const. de Mza.) son dos: total o parcial, y el de un solo artículo o

²⁵“Si soy gobernador, La Rioja tendrá ley de coparticipación municipal”, La Rioja Virtual, martes, 22 de febrero de 2011.

enmienda, en ambos mecanismos se exige la participación popular vinculante.

El art. 221 del texto provincial se refiere al procedimiento de reforma total o parcial, y exige que la mayoría de los electores se expidan afirmativamente para viabilizar el mecanismo referido que en la interpretación de la Suprema Corte de Justicia provincial, supone la mayoría absoluta de los inscriptos en el padrón electoral. Esta interpretación, que emana de un precedente de 1989, impidió que se reformara el texto constitucional en varias oportunidades.

Durante el 2010 el Poder Legislativo ha sancionado la necesidad de reforma de dicho artículo introduciendo como modificación que la mayoría exigida será computada entre los votos válidamente emitidos y no entonces, entre los inscriptos en el padrón electoral, requiriéndose además que el sufragio en relación con la reforma se emita en forma separada de la votación a cargos públicos electivos.

De esta forma, una vez promulgada esta norma por el Poder Ejecutivo, en la próxima elección de diputados provinciales, prevista para octubre de 2011, los mendocinos serán llamados a expedirse sobre esta modificación que aspira a posibilitar futuras reformas del texto supremo, dejando de lado la interpretación jurisprudencial mencionada.

Partiendo del respeto a la supremacía de la Constitución Nacional y a la consiguiente subordinación jurídico política de las provincias, Mendoza se encuentra en deuda en lo que respecta a la autonomía municipal en el ámbito institucional, ya que todos los municipios mendocinos, sin excepción, se rigen por una única ley orgánica de municipalidades dictada por la provincia en 1934. El reconocimiento del poder constituyente municipal, con los alcances y matices propios de las particularidades locales, torna necesaria la reforma de la Constitución Provincial aunque ello supone discutir un tema subyacente y primordial, el de la distribución de recursos económico-financieros.

II. Deuda provincial con la Nación: refinanciación

El gobierno provincial en manos del gobernador justicialista Celso Jaque, sigue desarrollado una gestión muy afín al gobierno nacional. Prueba de ello es la inclusión en el programa de desendeudamiento y refinanciación

de las deudas provinciales con la Nación logrado a 20 años y con 18 meses de gracia.

El plan alivia las finanzas provinciales con una tasa de interés anual del 6 por ciento, que transfiere y disminuye los vencimientos de deuda de Provincia con la Nación en 224 millones que debían pagarse este año 2010 y más de 420 millones que Mendoza debía erogar en 2011.

III. Elecciones en la Municipalidad de la ciudad de Mendoza

El 2010 no fue un año electoral en la provincia ni a nivel municipal con una excepción, la del Municipio de la ciudad de Mendoza que en uso de atribuciones constitucionales y legales, en el caso la ley orgánica de municipalidades 1079, en lugar de convocar para renovar la mitad de sus concejales en junio de 2009, lo hizo el 28 de marzo de 2010. Es el primer caso de desdoblamiento de elecciones municipales desde el retorno a la democracia en 1983. En dicha elección se impuso la Unión Cívica Radical acompañando al intendente del mismo partido, Dr. Víctor Fayad. El cómputo se llevó a cabo en forma electrónica, una innovación en la provincia, lo que permitió una mayor agilidad en la obtención de datos, con elevados niveles de seguridad en su procesamiento y transmisión.

IV. Presupuesto y justicia

El presupuesto provincial para el año 2010 recibió varias críticas, sobre todo del Poder Judicial ya que se vio seriamente afectado con la significativa disminución de sus partidas.

Esta situación no es nueva, desde hace varios años el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo a través de la ley de presupuesto han ido disminuyendo los recursos reconocidos al Poder Judicial. En el año 2002, por ejemplo, recibió el 5,98% mientras que en este 2010 fue de aproximadamente el 3,97% del presupuesto total del Estado provincial, lo cual comprometió varias acciones tales como la puesta en marcha del nuevo Código Procesal Penal, la incorporación de mayor tecnología, la apertura de nuevos juzgados en distintos fueros, etc.

V. Vendimia

Los resultados globales de la vendimia 2010 según el Instituto Nacional de Vitivinicultura arrojaron 25,2 millones de quintales de uva vinificable, lo que supone casi 20% más que el año 2009. No obstante, la comparación con la vendimia 2009 es relativa si se tiene en cuenta que ese año la combinación de calor y granizo dejaron 20,8 millones de quintales, la cosecha más pobre de la última década.

Por eso, a excepción de la temporada 2009 y en relación con otras más normales, como la 2008 y sus precedentes, el volumen de uva recogido este año 2010 igualmente no es superlativo: de hecho, está por debajo del nivel de los cinco años previos y se equipara al de la campaña 2004, según datos del I.N.V. en base a sus informes de cosecha.

VI. Economía

En el 2010 aumentaron un 15 por ciento las exportaciones en la provincia en relación con el 2009, ello se debe en buena parte al accionar de ProMendoza y del Ministerio de Producción Tecnología e Innovación que incluyó en la agenda 2010 una clara política de promoción exterior de Mendoza en más de diecisiete países tales como Alemania, Brasil, España, Chile, Colombia, Estado Unidos, China, Rusia, entre otros.

El desempleo muestra en Mendoza uno de los más bajos índices del país, ya que la media nacional ronda el 9,10 por ciento mientras que en Mendoza alcanzó el 6,8 por ciento en el 2010.

Mendoza es además la segunda provincia del país en anuncios de inversión extranjera directa, siendo el 11,6% del total nacional para Buenos Aires y el 11.4% para Mendoza, agregándose a los rubros turísticos y productivos tradicionales, la inversión minera.

Se avanza en el proyecto del tren de baja altura para cruzar a Chile, que ya cuenta con inversores de Japón y Chile. Lo cual suma en relación al Mercosur, si se tiene en cuenta que aproximadamente el 66 por ciento del comercio por tierra entre el Mercosur y Asia pasa por Mendoza.

VII. Derechos humanos. Juicios por delitos de lesa humanidad

Comenzaron en este 2010 los juicios orales por delitos de lesa humanidad cometidos durante el último gobierno de facto en la ciudad de San Rafael y en la ciudad de Mendoza, a cargo de los Tribunales Orales en lo Criminal Federal N° 1 y N° 2 de Mendoza.

Se realizaron diversos movimientos de apoyo a estos juzgamientos como la Vigilia Cultural por la Memoria, la Verdad y la Justicia en la Explanada de Casa de Gobierno, con organizaciones de derechos humanos y artistas locales junto al gobierno de Mendoza.

Durante el 2010 finalizaron los juicios seguidos en la ciudad de San Rafael con la condena a cadena perpetua de tres represores: el militar retirado Aníbal Guevara y los ex policías Juan Labarta y Raúl Ruiz Soppe.

VIII. Minería y medio ambiente

Mendoza tiene importantes leyes ambientales que datan de la década del 90 del siglo XX y desde hace años viene mostrando un perfil ambientalista muy alto. El andamiaje jurídico ambiental de Mendoza se basa en la Ley General del Ambiente 5961 sancionada en agosto de 1992, que trata sobre la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, al cual debe agregarse los distintos decretos y resoluciones que han regulado el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (E.I.A.). A su vez, la actividad minera en esta provincia está sujeta a la regulación ambiental de la ley 5961 y de los decretos reglamentarios dictados a tal efecto, y por ello sujeta al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, por lo que antes de iniciar cualquier actividad minera se deberá contar con la Declaración de Impacto Ambiental (D.I.A), emitida por la autoridad pública competente. En la actualidad, mediante el decreto 820/06 se completa lo referido a la evaluación de impacto ambiental en la actividad minera en la provincia ya que la ley referida sólo reglamenta la explotación minera y su extracción a cielo abierto y deja de lado las distintas etapas de dicha actividad como la prospección y la exploración que también pueden afectar el ambiente. Se incluye la participación de los municipios y de la ciudadanía en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

Durante este 2010, los vecinos de varios municipios se han manifestado a través de cortes de calles y rutas como asimismo en las audiencias públicas previstas en la legislación referida, en relación con un proyecto de explotación minera de oro y cobre que prevé la utilización de sustancias posiblemente contaminantes de un recurso fundamental para la provincia, el agua.

El gobierno provincial tuvo en sus manos la evaluación de impacto ambiental de dicho proyecto, firmando la Declaración de Impacto Ambiental pasando el debate a manos de la Legislatura provincial sin perjuicio de lo cual, los mendocinos siguen involucrados en estos temas porque ponen en juego al recurso máspreciado en el desierto, el agua.

IX. Mendoza y la promoción industrial

Mendoza se ha visto afectada con el decreto 699/10 dictado por el Poder Ejecutivo Nacional por el cual se extiende la vigencia de los beneficios promocionales en el Impuesto a las Ganancias y en el Impuesto al Valor Agregado otorgados por ley 22.021.

A través del fiscal de Estado y del asesor de Gobierno se planteó primero una acción declarativa de certeza ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación como asimismo medidas cautelares en juicios de amparo como el interpuesto por el diputado nacional por Mendoza, Enrique Thomas.

La resolución de este conflicto no vino de la mano de la justicia, sino de las negociaciones entre el gobernador y el Ejecutivo Nacional, dando finalmente como resultado la extensión de la promoción a siete municipios mendocinos en torno total y parcialmente a las demás comunas.

X. Reestatización del servicio de agua potable

La provincia de Mendoza, al igual que otras provincia y que la Nación, ha iniciado un proceso de reestatización de actividades privatizadas en la década del 90 del siglo XX. En este caso, se trata del agua potable. La sociedad anónima prestadora de este servicio, Obras Sanitarias

Mendoza S.A., fue intervenida a mediados del 2009 para terminar con el traspaso al Estado en este 2010. La decisión se fundó en el incumplimiento de las inversiones que ocasionó múltiples reclamos por el deficitario servicio prestado. La nueva Aguas y Saneamiento Mendoza (AySAM-SAPEM), sociedad anónima con participación estatal mayoritaria, contó con el aporte provincial de \$ 35 millones, y un préstamo de \$ 14 millones más un aumento en las tarifas. Se discute la necesidad de un financiamiento mayor y decisivo que deberá aprobar el Poder Legislativo provincial.

XI. Censo 2010

Mendoza cuenta con 1.741.610 habitantes, según el censo 2010, lo que implica un crecimiento demográfico del 9,4% respecto al censo de 2001. El departamento o municipio que registra mayor cantidad de población es Guaymallén con 280.880 personas, lo siguen Las Heras (con 203.507), San Rafael (con 191.323), Godoy Cruz (con 189.578) y Maipú (con 172.861).

Los principales incrementos habitacionales se dieron en Malargüe (25,5%), Luján (19,1%), Tunuyán (16,6%), San Carlos (15,3%) y Tupungato (15,2%). Mientras que los que registraron menor crecimiento son: Santa Rosa (1,8%), La Paz (3,2%), Capital (3,4%), Godoy Cruz (3,6%) y General Alvear (4,6%).

Por su parte, el índice de masculinidad creció respecto la medición de 2001 y que en Mendoza hay 892.787 mujeres y 848.823 varones (51,3% de la población y 48,7%, respectivamente). Es decir, por cada 100 mujeres hay 95,1 varones. Otro punto de interés es que si bien desde 2001 a 2010 la tasa de crecimiento es de 9,4% este índice decrece respecto al período 1991-2001, en el que la marca fue del 11,8%.

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

Presupuesto y deuda pública de la provincia

El proyecto de presupuesto para el 2011 presentado para su aprobación asciende a \$ 7.498 millones de pesos, un 44,7% más de gastos que el

cálculo correspondiente al del ejercicio 2010. Se prevén recursos de origen provincial por \$ 804.188,10 y \$ 4.046.219,20 provenientes de la Nación, comprendiendo aquí la porción por coparticipación federal (\$ 2,4 mil millones). Unos 852 millones corresponden a los tributos con afectación específica y regímenes especiales de impuesto a las ganancias y régimen simplificado de monotributo. De los restantes 748 millones, unos 507 millones finalizan en el ejercicio 2010 porque son partidas correspondientes a una ley de mejora educativa aprobada en 2006.

El monto total de las erogaciones previstas es de 7,5 millones de pesos, cifra esta superior al 50% de los recursos a obtener. Del total presupuestado, el 55% lo manejan los organismos descentralizados, mientras que la Administración Central dispone del 45% restante. El déficit de balance es cercano a los 2,6 millones de pesos de los cuales el 70% corresponde a esos organismos descentralizados, que son a financiar en el 2011. Ha habido importantes aumentos en gasto social (Salud, Bienestar Social y Cultura y Educación). Estos tres suman casi 3 mil millones de pesos contra los 2,6 mil millones del ejercicio 2010. Pero el mayor aumento es el correspondiente a Desarrollo de la Economía, que se elevó en casi 1 mil millones, pasando de 1,09 en 2010 a 1,94% en el nuevo presupuesto para 2011. Los rubros en los que el Ejecutivo puso énfasis son para agricultura y ganadería y recursos naturales renovables y desarrollo de transporte vial. Las cifras correspondientes a personal de las reparticiones no ofrecen certeza, ya que la cantidad de dependientes, según los organismos, varía en su distribución.

El presupuesto fue aprobado por la Legislatura, sin perjuicio de pequeños ajustes introducidos. Este informe proviene de estudios de partidos de oposición.

Según informe remitido por el ministro de Hacienda a la Legislatura, hasta el 30 de junio de 2009, el total de deuda pública llegó a 3.715,1 millones de pesos, repartidas de la siguiente manera: 3.037,5 millones a la Nación (82%); 438,2 millones a los bancos y privados (12%). De esta deuda, actualmente, según informe oficial, sólo el 7% está en dólares y son préstamos de organismos internacionales, como subsidiarios del gobierno Nacional al plazo de 15 años con 5 de gracia y a tasas menores. El resto de la deuda es en pesos, parte con ajuste previsto del CER.

El 20 de agosto de 2010 el gobernador Cross firmó un convenio de refinanciación de la deuda con la Nación, consiguiendo un descuento con ATN de 419 millones de pesos, quedando aproximadamente 2.400 millo-

nes que se refinancian a veinte años en 227 cuotas mensuales, la primera de las cuales vence el 31 de enero de 2012, eliminándose la aplicación del CER y con una tasa del 6%. Este convenio corresponde al primer tramo de lo que llama desendeudamiento. El segundo tramo, firmado en diciembre pasado, fue con el fin de refinanciar el resto. Ello forma parte del Programa Federal de desendeudamiento para poder afrontar gastos corrientes del año. Se acordó que el monto mensual a pagar será de 400 millones de pesos a partir de la fecha citada. Según se anunció, el gobierno nacional descontó a la Provincia 89 millones de pesos. En este refinanciamiento, un rol importante tienen los ATN.

Al 17 de agosto de 2010 la Provincia tenía una deuda flotante de 165,50 millones, la cual fluctúa día a día en función de las disponibilidades financieras. Esta deuda se compone de remuneraciones al personal, aporte por retenciones, proveedores y contratistas. La Subsecretaría de Obras Públicas contará con un presupuesto de 160.801.800 de pesos, un incremento del 22,46% en relación al año anterior.

Al igual que las leyes de presupuesto anteriores, se dispuso la prórroga de la emergencia económica y financiera; se difiere hasta el 30 de junio de 2012 el pago de bonos CEMIS que había sido emitidos para pagar deudas varias en el ámbito interno de la Provincia. Otra prórroga es la de la emergencia habitacional, a pesar de que el presupuesto prevé un aumento del 40% de los fondos para bienestar social. Las cifras que mencionamos no garantizan su cumplimiento con un manejo prudente y equilibrado de los recursos. Al mes de agosto de 2010 la provincia tenía 41.375 empleados en planta permanente, no previéndose aumentos salariales ni designaciones masivas. Para la clasificación personal el gobierno destinará 2.458.100 pesos. El Poder Ejecutivo se reservó la facultad de modificar el número de directores del Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional, del IFAI y de Vialidad. Además, ningún empleado o funcionario de todo organismo provincial percibirá más del 90% de la remuneración bruta de un ministro. Por último, cabe señalar que, conforme con la ley de emergencia provincial, las jubilaciones tienen un tope de \$ 4.500 aproximados; con lo cual no se tienen en cuenta los aportes realizados en su vida laboral por quienes trabajaron con altas categorías en el sector público. Como caso emblemático podemos citar los magistrados y funcionarios del Poder Judicial, cuya jubilación mensual no supera el 35% de la remuneración vigente.

Proyecto de represa hidroeléctrica Garabí

Siguiendo con lo informado en la Memoria Federal 2009, este proyecto binacional -que en la práctica serán dos represas sobre el río Uruguay a través de dos cortes, uno en Garabí limítrofe entre Corrientes y Misiones, y otro sobre la costa de la localidad de Panambí Misiones- tiene la decisión conjunta y consolidada de los gobiernos argentino y brasileño a través de los numerosos convenios de integración ya firmados. Hay una fuerte oposición de las poblaciones ribereñas al no darse información alguna a las provincias que serán afectadas, y menos aun a los municipios, lo que está provocando fuertes reclamos de las autoridades de Corrientes, no así de las de Misiones, cuyo territorio perdería 35.000 has según se estima, con grave peligro de desaparición de una belleza natural como son los Saltos del Moconá, sobre el río Uruguay y de numerosos afluentes. Asociaciones ambientalistas son pesimistas al respecto. Una queja muy precisa viene del gobierno correntino, por carecer de toda participación e información, a pesar de estar de acuerdo con su construcción, ignorando a la opinión pública.

Mientras el gobierno de Misiones no da información, y no dice ni sí ni no, la población interpreta esta reticencia como una aceptación tácita y entrega al gobierno federal de recursos físicos y geográficos misioneros.

Todo esto resulta irritante para las provincias afectadas por Yacyretá -y ahora también con la segura construcción de Garabí y Panambí- es que la electricidad que se generaba hasta ahora en la primera, venía de Buenos Aires. Recientemente se construyó en Corrientes una estación transformadora. La misma queja se reproduce en forma constante desde los municipios misioneros y de los sectores de agricultores de las zonas afectadas, sumidos en la incertidumbre, ya que la decisión política se dio antes de hacerse los estudios de factibilidad, técnico-económicos y socio-ambientales que demuestren los distintos aspectos de la obra: cuánto se va a inundar, qué impacto ambiental va a tener, cuáles son las obras complementarias a realizar, cuánto va a costar. Lo cierto es que ni misioneros ni correntinos decidirán si la obra se hará o no.

Regalías

Como se sabe, las obras hidroeléctricas que están produciendo energía, como Salto Grande y Yacyretá, generan regalías para las provincias ribereñas. Según se supo, desde el año 2003, en que se dictó la Resolución 406, la Nación retiene el 90% de ellas, quedando para Corrientes, respecto a Yacyretá, sólo el 10%. Este es el reclamo que el intendente de la ciudad de Ituzaingó hace en virtud de una ley sancionada el año pasado, por la que se reconoce parte de esas regalías a los municipios afectados por las obras.

Gasoducto del Noreste Argentino (GNEA)

La presidenta de la Nación firmó el decreto N° 1136/2010 que encarga a ENARSA presentar al Ente Nacional Regulador del Gas (ENERGAS) para su aprobación, la traza definitiva del proyecto que llevará gas natural desde Bolivia, a través del este de Salta, a las provincias de Formosa, Chaco Corrientes, Misiones y el norte de Santa Fe, cuya realización se prevé completar en 2015 como primera etapa. Se trata de la construcción de los caños maestros que llevarán el gas a cada provincia, para luego encarar la distribución en cada una de ellas. Hasta el presente, numerosos fueron los anuncios realizados al respecto, sin que pasaran de ser eso, meras ceremonias con promesas.

Nuevo hospital público

Se ha inaugurado el moderno hospital de agudos Ramón Madariaga, con una infraestructura de última generación para la ciudad capital Posadas. Incluimos este hecho en el informe, dado que la construcción fue solventada con recursos provinciales.

Nueva Carta Orgánica Municipal

El 26 de octubre de 2010 se sancionó y promulgó una nueva carta orgánica para el Municipio de la ciudad de Posadas.

Posadas, 5 de febrero de 2011

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

La provincia del Neuquén suele tener una vida institucional activa; si bien no podemos equiparar su dinámica a la de sus hermanas de mayor peso en el concierto nacional, hay algo que no podemos soslayar: siempre hay motivos para considerar que en su ámbito se generan hechos de calidad tal que hacen a nuestro interés desde la óptica política, jurídica e institucional y que son aquéllos que señalamos en el presente informe.

El Censo Nacional y la provincia del Neuquén

Si bien no se han dado total y oficialmente los guarismos finales del censo que se llevara a cabo en todo el país el pasado miércoles 27 de octubre de 2010, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos informó ciertos datos generales colectados con tal actividad, algunos de ellos referidos específicamente a la provincia del Neuquén, los cuales nos ha parecido del caso citar por su innegable injerencia en la presentación que nos ocupa, más allá de que nos permiten lograr un mayor conocimiento de la realidad neuquina.

Así, tenemos que la población provincial es de 550.734 habitantes, lo que arroja un número de crecimiento de 76.229 más que lo colectado en el censo practicado durante el curso del año 1991, que consignaba 474.155 personas viviendo en esta provincia.

En lo atinente a su distribución en el mapa provincial, digamos que la mayor cantidad de personas se ubica en el departamento Confluencia, ubicado en el encuentro de los ríos Limay (desde el Sur) y Neuquén (desde el Norte), para dar nacimiento -de ahí su nombre- al río Negro, en

su trayecto por la provincia vecina de igual nombre hacia la costa atlántica. Su población es de 361.840 y contiene a las dos ciudades más populosas de la provincia: la capital, Neuquén, con una población de alrededor de 233.000 habitantes (corresponde al 42,3 % de la provincia) y Cutral C6 con casi 34.000 personas ah4 asentadas. Lo siguen en orden, aunque bastante atr4s en n4meros, los departamentos de Lacar y Zapala, ubicados en el sur y el centro del territorio neuquino, respectivamente, cuyas ciudades de referencia son San Mart4n de los Andes y Zapala, las que, a su vez, se erigen como las tercera y la cuarta ciudades en cantidad de habitantes, respectivamente.

Se ha establecido la existencia de 204.871 viviendas en toda la provincia, mientras que el 4ndice de masculinidad (cantidad de hombres cada 100 mujeres) es de 99,4 %, uno de los m4s parejos del pa4s.

Fallos judiciales de incumbencia institucional

El Poder Judicial tambi4n estuvo presente con pronunciamientos que tuvieron impacto en la vida pol4tico institucional en la provincia, se4alamos de manera muy concisa aqu4llos que han convocado nuestro especial inter4s:

- *La evaluaci6n de magistrados y funcionarios del Poder Judicial:* La reforma constitucional de 2006, en lo referente al Consejo de la Magistratura, dispuso que este 6rgano tuviera a su cargo la evaluaci6n de aqu4llos como condici6n para su regularidad y permanencia en el cargo, lo que gener6 una presentaci6n de la entidad que nuclea a aqu4llos ante la Corte Suprema de Justicia de la Naci6n, tribunal que declin6 su competencia a favor del Tribunal Superior de Justicia local, el que hizo lugar a la medida cautelar de no innovar al respecto.

- *El derecho a la informaci6n:* Jueces de primera y segunda instancia, en pronunciamientos confirmados por el m4ximo 6rgano jurisdiccional, hicieron lugar a la pretensi6n esgrimida por diversos periodistas a fin de acceder a la informaci6n existente en los archivos y registros oficiales referida al pol4mico Plan Integral de Seguridad generado durante la anterior gesti6n de gobierno.

- *Destituci6n por juicio pol4tico:* Por acuerdo 36 del 17 de septiembre de 2010 la Sala Penal de Tribunal Superior de Justicia rechaz6 el

recurso de casación interpuesto por el doctor Eduardo Badano contra la sentencia dictada por la Sala Juzgadora de la Legislatura provincial disponiendo su destitución como vocal del ese alto cuerpo.

- *Conflictos municipales*: En ejercicio de su competencia originaria el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia intervino en los conflictos suscitados en las comunas de Las Coloradas y Manzano Amargo.

- *Municipalización de Villa Pehuenia*: Tras llevar a cabo la audiencia pública respectiva, el máximo organismo jurisdiccional de la provincia rechazó la pretensión de la Comunidad Mapuche, avalando de ese modo la creación del municipio de Villa Pehuenia.

Labor legislativa

El Poder Legislativo mantuvo su ritmo de trabajo en lo que hace a producción legislativa, habiendo superado lo realizado en el período inmediato anterior.

Obra legislativa generada durante el año 2009

Entendemos como lo más destacado y de incumbencia con este informe:

Modificación a la ley 1565 de Procedimientos del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y Funcionarios Judiciales: Por medio de la ley 2698 se estableció un método más ágil al procedimiento de referencia.

Digesto de leyes: Con la sanción de la ley 2703 se creó el Digesto de Leyes de la provincia del Neuquén, tarea, obviamente, a cargo de ese poder del Estado.

Subrogancias en el Poder Judicial: La ley 2715, generada en una propuesta del mismo Poder Judicial, consagró un renovado y más adecuado sistema en el régimen de reemplazos de magistrados judiciales.

“Proceso de transición”: En lo que consideramos una acertada medida en pos de una adecuada y madura convivencia democrática, por medio de la sanción de la ley 2720, cuyo intitulado nos exime de mayores comentarios: *“Establece el ‘Proceso de Transición’ en los cambios de administración del gobierno provincial”*.

Educación: La ley 2724, que convoca la conformación del Foro Educativo Provincial, se erige como una importante herramienta a fin de que no solamente los sectores involucrados en la cuestión, sino que la comunidad toda participe en la elaboración de estrategias en materia educativa.

Región: Con la sanción de la ley 2726 se creó la Comisión Legislativa Interprovincial de las Cuencas de los Ríos Limay, Neuquén y Negro y del Lago Nahuel Huapi.

Las deudas del Poder Legislativo: hallamos dos grupos:

Con la reforma constitucional de 2006: Transcribo lo informado para con esta Memoria en 2009: “Lo venimos sosteniendo desde entonces: existen varios institutos previstos por la Ley Mayor neuquina a partir de la reforma que recibiera su texto en el curso del año 2006, que al a fecha no son operativos en razón de encontrarse pendiente el dictado de leyes que los conformen o reglamenten, de entre los cuales merecen destacarse el Defensor del Pueblo y los mecanismos de participación ciudadana; hacemos votos para que durante 2010 los señores diputados salden esas deudas que mantienen con la Constitución provincial”. Hoy podría decir exactamente lo mismo. Sin palabras.

Con lo comprometido al inicio del período: En tal sentido, se erigen las esperadas reformas a la Ley de Municipalidades y el Consejo de la Magistratura, la sanción de la Ley del Ministerio Público y el nuevo Código de Procedimientos en Materia Penal.

La regionalización

Por suerte, los intentos integradores intermunicipales e interprovinciales están siempre vivos en la provincia del Neuquén, ya que la activa participación de los municipios en tal fenómeno es acompañada por la provincia, no sólo cuando ello conlleva a los de otros estados provinciales, sino que también Neuquén ha llevado a cabo tareas de acercamiento con los estados vecinos, debiendo destacarse los contactos llevados cabo con la provincia de Mendoza a partir de tareas de explotación minera en la zona fronteriza de ambos, sino también, como ya es histórico, con su vecina Río Negro, con la que comparte largos límites, siendo muy fre-

cuentos los intercambios para el análisis y búsqueda de soluciones de cuestiones de interés común.

Puntualmente queremos señalar:

Asociación de Municipios de la Región del Alto Valle y la Confluencia: Continúa a ritmo sostenido la labor de la entidad que agrupa a los municipios de Neuquén, Centenario, Plottier, Senillosa, Vista Alegre, San Patricio y Añelo -en la provincia del Neuquén-, Cipolletti, Fernández Oro, Allen, Cinco Saltos, Campo Grande y Contralmirante Cordero -en la provincia de Río Negro-. En los últimos encuentros del año participaron representantes de la rionegrina Catriel, que aún no se ha incorporado oficialmente. Manteniendo el nivel de institucionalidad logrado durante los períodos anteriores, en el 2010 se han dado pasos significativos en la solución de cuestiones de interés común, contando con el expreso apoyo de las autoridades de ambas provincias y de la Nación, representantes de los cuales han participado de varias de sus reuniones mensuales.

Región del Corredor de los Lagos: Los municipios del extremo oeste y sur de la provincia del Neuquén, junto a sus vecinos rionegrinos y los vecinos chubutenses de éstos, todos de la región cordillerana y lacustre de los tres estados provinciales involucrados mantuvieron reuniones a fin de lograr una política conjunta en orden a cuestiones comunes de turismo, medio ambiente, transporte y comunicaciones.

Región Norte: los gobernadores de las provincias del Neuquén y Mendoza han mantenido reuniones diversas, algunas de ellas en la zona en cuestión, con vistas a la explotación conjunta de los yacimientos de potasio recientemente descubiertos en el norte neuquino y su colindante sur mendocino.

Los municipios

Como siempre, gran parte de la riqueza del informe la advertimos en la dinámica vida de los estados municipales neuquinos, de entre la que nos parece del caso señalar:

Carta Orgánica del Municipio de Villa La Angostura: El Concejo Deliberante local dictó la correspondiente ordenanza reglamentando el instituto de la Audiencia Pública (arts. 303 a 305 COMVLA) y, más recientemente, el 15 de noviembre de 2010, el Registro de la Declaración Jurada de funcionarios de la localidad (art. 240 COMVLA).

Reforma a la Carta Orgánica del Municipio de San Martín de los Andes: El 26 de noviembre de 2010 fue publicado su nuevo texto -compuesto de un preámbulo y 217 artículos- en el Boletín Oficial de San Martín de los Andes, por lo que desde entonces rige la COM que fuera reformada el 2 de julio de 2010 por la Convención respectiva; en consecuencia, el 7 de diciembre de 2010 fue jurada por los señores convencionales, concejales, intendente y gabinete de la localidad. Reemplaza a aquélla que fuera dictada en 1989.

Informe Anual: Durante el mes de diciembre de 2010 presentó su informe anual la Defensoría del Pueblo de la ciudad de Neuquén, en el que detalla la gestión de ese organismo, tal lo exigen la normas vigentes.

Elecciones: Por decreto 110 suscripto por el intendente interino, el 9 de mayo de 2010 se llevaron a cabo las elecciones para la elección de Intendente en la localidad de Picún Leufú, cargo que se encontraba vacante por la destitución del anterior practicada por el Concejo Deliberante local durante el curso del año 2009. Se impuso el candidato llevado por el Movimiento Popular Neuquino.

V Foro de Concejales Patagónicos: Los días 22 y 23 de marzo de 2010 tuvo lugar en la ciudad de San Carlos de Bariloche -provincia de Río Negro- el encuentro del título que reunió a representantes de las localidades de la región, siendo de destacar que representantes de la casi totalidad de los municipios y comisiones de fomento de la provincia del Neuquén se hicieron presentes en él.

Referéndum: El domingo 4 de julio de 2010 los vecinos del municipio de Cutral Có concurrieron a las urnas para expresar su opinión con relación a la propuesta del Concejo Deliberante de expropiar y estatizar Cerámica Stefani, triunfando la negativa, en medio de una muy escasa concurrencia de votantes.

Audiencia pública: Se llevó a cabo el jueves 24 de junio de 2010 en la sede de la Comisión de Fomento de Quili Malal, de la que participaron vecinos de esa localidad y de sus vecinas de Agrío del Medio y Bajada del Puente. En ella los asistentes, de manera masiva, brindaron su apoyo a la construcción de la represa Chihuido II.

Elección de intendente: A raíz del fallecimiento de la señora Luz María Sapag, intendenta de la localidad de San Martín de los Andes, asumió interinamente ese cargo la presidenta del Concejo Deliberante local, señora Cristina Frugoni, quien, en consonancia con lo que especifica el

art. 19 de la COM, el domingo 26 de septiembre de 2010 fue electa para concluir el mandato vigente hasta diciembre de 2011. Frugoni, al igual que la extinta Sapag, fueron propuestas por el Movimiento Popular Neuquino.

La vida político partidaria

La ley 26.571, de modificación del sistema de vida político contenido en la ley 23.298, sancionada por el Congreso Nacional hizo que fueran dados de baja en el distrito las siguientes agrupaciones: Partido Comunista, Partido Humanista, Partido Demócrata Cristiano, Partido Obrero y Partido Intransigente, los que no lograron un piso de afiliados equivalentes al 4% del padrón electoral local, por caso de la provincia del Neuquén un número mínimo de 1.556 adherentes.

Aparte de ellos, han efectuado presentaciones puntuales y tienen plazo hasta mediados del mes de febrero de 2011 para alcanzar tal cantidad de seguidores el Movimiento de Integración y Desarrollo, el Partido Socialista, Partido de Trabajadores Socialistas y Opción Federal.

Para terminar, digamos que la última parte del año 2010 ha encontrado a la sociedad política neuquina en plena labor de “calentamiento de motores” para con las elecciones municipales, provinciales y nacional a llevarse a cabo en 2011. Recordemos que en el año que se inicia cesan en sus bancas dos de los cinco diputados nacionales con que cuenta el distrito neuquino en el Congreso Nacional: se trata de Alicia Comelli, del Movimiento Popular Neuquino, y Hugo Prieto, de la Unión Cívica Radical - Concertación.

La vida académica

Como siempre me encargo de aclararlo: la provincia del Neuquén -y en general la región en que está sentada- no genera una actividad académica con la intensidad desplegada en las provincias centrales del país, pero tiene algo a favor: sus bellezas naturales que a veces ponen en segundo plano las dificultades de traslados y estructura que atentan contra ello y no quede totalmente al margen en la organización de seminarios, congresos y demás.

Lo más destacado al respecto fue la reunión plenaria que tuvieron los días 11 y 12 de marzo de 2010 en la ciudad capital de la provincia los integrantes de la Asociación de Defensores del Pueblo de la República Argentina, encabezados por el Defensor del Pueblo de la Nación, la que congregó a la totalidad de funcionarios de ese rango de provincias y municipios, lo que fue también un excelente marco para la realización simultánea del Segundo Seminario Latinoamericano “El agua como derecho humano”, todo ello con la organización de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Neuquén.

Neuquén, enero de 2011.

• **SAN JUAN**, por *Alberto M. Sánchez*

El año que comentamos ha transcurrido en un tenor similar a los anteriores: escaso diálogo institucional, pobres relaciones intermunicipales, estancamiento ostensible del Nuevo Cuyo.

Los puntos altos han estado en la proyección económica de la provincia hacia el exterior, básicamente de la mano del desarrollo minero, y en los avances operados en lo relativo a la construcción del túnel hacia Chile por Agua Negra. Como ya hemos reseñado anteriormente, este último es un proyecto de real importancia para San Juan, ya que permitirá unir de modo directo y cómodo la provincia con la IV Región chilena, a la vez que será un eslabón fundamental para el corredor bioceánico.

No se han producido hechos de trascendencia para destacar en orden al desarrollo del federalismo. Si bien la minería le ha permitido a San Juan oxigenar su relación con la Nación, lo cierto es que ha existido un alineamiento casi incondicional a las líneas políticas del gobierno nacional, el que se ha puesto de manifiesto claramente en las votaciones más álgidas del Congreso Nacional.

Sin lugar a dudas, el hecho más saliente del período bajo análisis ha sido la decisión del gobernador José Luis Gioja de remitir a la Cámara de Diputados un proyecto de enmienda de la Constitución Provincial que posibilita su nueva reelección. Esta intención comenzó a

pergeñarse y manifestarse tíbiamente a fines de 2010 para concretarse en los primeros meses de 2011.

En efecto, el art. 175 de la Carta Magna provincial establece que el gobernador y vicegobernador duran 4 años en sus funciones y pueden ser reelectos consecutivamente una sola vez. Por otro lado, el art. 277 establece el procedimiento de enmienda constitucional, sujeto a cuatro requisitos que necesariamente deben confluír:

- 1) Que se refiera a un solo artículo;
- 2) Que sea sancionada con el voto de los 2/3 de la totalidad de los miembros de la Cámara de Diputados;
- 3) Que sea aprobada por el sufragio afirmativo del pueblo de la provincia, convocado al efecto en oportunidad de la primera elección que se realice;
- 4) Que no haya existido otra enmienda en el lapso de los dos años anteriores.

Así las cosas, el gobernador envió un proyecto, convertido luego en ley 8199, sancionada el 17 de marzo de 2011 y publicada en el B.O. el 18 de marzo de 2011. La citada norma dispone la enmienda del art. 175 de la Constitución de San Juan, bajo el siguiente texto: “*Artículo 1º.- Enmienda.* En ejercicio del Poder Constituyente Reformador que habilita el artículo 277 de la Constitución Provincial, apruébase la enmienda del artículo 175 de la Constitución Provincial, con la siguiente redacción: ‘*Duración del mandato - Reección.* Artículo 175.- El Gobernador y el Vicegobernador duran cuatro años en el ejercicio de sus funciones y pueden ser reelegidos consecutivamente hasta dos veces’”.

No hay hasta acá problema legal alguno. Sin embargo, la ley continúa, en su art. 2º, diciendo: “*Artículo 2º.- Convocatoria.* De acuerdo con el procedimiento establecido por el artículo 277 de la Constitución Provincial y a los efectos del perfeccionamiento de la sanción de la expresada enmienda, *convóquese* al Pueblo de la Provincia a fin de que emita su sufragio afirmativo o no respecto de la enmienda que se aprueba por el artículo 1º de la presente Ley, para el día domingo 8 de mayo de 2011, con carácter obligatorio y vinculante, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 237 de la Constitución Provincial”.

Es en este punto donde, entiendo, la ley deviene inconstitucional. En efecto, la Carta Magna provincial es sumamente clara cuando en

su art. 277 establece que la ley debe ser “aprobada por el sufragio afirmativo del pueblo de la Provincia, convocado al efecto en oportunidad de la primera elección que se realice”. Pues bien, esto no es respetado por la ley 8199, ya que convoca al pueblo de la provincia en una fecha en que no existe “elección” alguna. El error en que incurre la ley y que la vicia en su constitucionalidad, es que confunde “elección” con “consulta popular”. Claramente, lo que hace la norma bajo examen es apelar al procedimiento de la “consulta popular”, diseñado en la Sección Octava, Capítulo Único, arts. 235 a 238. Tan es así que su propio art. 3° sostiene: “*Artículo 3°.- Electores.* De acuerdo a lo establecido por el **artículo 238** de la Constitución Provincial, son electores de la consulta que se convoca por el artículo anterior, todos los ciudadanos inscriptos en el último padrón electoral”. Antes, como hemos ya visto, su art. 2° dispone convocar al pueblo de la provincia a fin de que emita su sufragio afirmativo o no respecto de la enmienda que se sanciona, para el domingo 8 de mayo de 2011, con carácter obligatorio y vinculante, de conformidad a lo dispuesto por el **artículo 237** de la Constitución Provincial.

Pues bien, estas referencias a los arts. 237 y 238 de la Constitución Provincial son la muestra elocuente de que se ha echado mano al procedimiento de consulta popular.

Sin embargo, el texto del art. 277 es muy claro cuando habla de que el pueblo de la Provincia debe ser “... convocado al efecto en oportunidad de la primera **elección** que se realice”. Queda así en evidencia que la norma constitucional se refiere a una elección y no a una consulta popular, ya que un elemental principio de hermenéutica jurídica impone dar a los términos el significado que ellos tienen y no otro. Es tan diferente la figura de la “elección” a la de la “consulta popular”, que no puede darse confusión alguna. Las elecciones se convocan para elegir cargos públicos, mientras que las consultas populares se convocan para recabar la “opinión popular” (art. 235 Const. Pcial.). Las elecciones son convocadas por el Poder Ejecutivo (art. 189, inc. 8 Const. Pcial.), mientras que las consultas populares son convocadas por el Poder Legislativo (art. 235 Const. Pcial.). Las elecciones son siempre de voto obligatorio, mientras que no ocurre lo mismo con las consultas populares (art. 237 Const. Pcial.). Los resultados de las elecciones son, obviamente, siempre vinculantes, mientras

que no ocurre lo mismo con las consultas populares (art. 237 Const. Pcial.). Como si todo esto fuera poco, el sistema electoral se detalla en la Sección Tercera de la Constitución, mientras que la consulta popular, como se ha dicho, en la Sección Octava.

Existe un último argumento, si se quiere gramatical. Si el art. 277 hubiese querido referirse a una consulta popular, hubiese dicho "... el sufragio afirmativo del pueblo de la Provincia, convocado al efecto, en cuyo caso la enmienda quedará incorporada al texto constitucional". La expresión "convocado al efecto", a secas, hubiese referido a una consulta popular. Pero la norma dice "convocado al efecto en oportunidad de la primera elección que se realice...", quedando así claro que la consulta debe hacerse simultáneamente a una elección. Hay por otra parte motivos muy valederos para que los constituyentes hayan pensado así. Entre ellos, no incurrir en un gasto absolutamente innecesario, no molestar a los votantes más de lo estrictamente necesario, no politizar excesivamente la vida institucional, etc.

Más allá de lo dicho, estoy plenamente convencido de que las reelecciones indefinidas son altamente dañinas para el sistema republicano. No se trata de impedir que el pueblo decida. Ningún derecho es absoluto y esto incluye al de elegir y al de ser elegido. Por eso cabe preguntarse: ¿es razonable que la Constitución impida que un ciudadano pueda ser reelegido sin límite temporal alguno? Alberdi, en el proyecto de Constitución anexo a sus *Bases...*, reglaba en el art. 79 que el presidente no podía ser reelecto sino con intervalo de un período, y en la nota a dicho artículo expresaba: "El Presidente tiene siempre medios de hacerse reelegir y rara vez deja de hacerlo. Toda reelección es agitada, porque lucha con prevenciones nacidas del primer período...". En definitiva, los argumentos para evitar la reelección indefinida son varios y contundentes: 1) Se fortalece el sistema republicano, que requiere la renovación dirigenal, con la que se evita el anquilosamiento y se oxigena las estructuras del poder; 2) Se elimina la perpetuación en el poder y todo lo que conduce a ella, como las actitudes demagógicas constantes; 3) Exige al gobernante la capacidad de generar su propio reemplazo, lo que le obliga a trabajar en equipo y le impide la construcción de espacios cerrados de poder unipersonal; 4) Nos enseña que jamás el futuro depende de una sola persona, sino del esfuerzo comunitario por construirlo entre todos.

• **SAN LUIS**, por *Luz María Viñals* ²⁶

Conflicto docente

Los cinco gremios docentes²⁷ de la provincia iniciaron una medida de fuerza y no dieron comienzo a las clases. El reclamo se centró en el aumento del sueldo básico²⁸ y de las asignaciones familiares²⁹, el pago del doble cargo docente y el reconocimiento del adicional por zona desfavorable, además del pedido de convocatoria por las autoridades a una paritaria provincial.

La medida se extendió por más de un mes, en el que docentes mantuvieron presencia permanente frente a la Casa de Gobierno y realizaron marchas en todo el territorio provincial, destacándose dos de las movilizaciones: una el 12 y otra el 19 de marzo, con más de siete mil y más de once mil manifestantes, respectivamente.

El Gobierno de la Provincia dispuso descuentos por los días no trabajados. Ante ello, los docentes invocaron el respeto por el derecho a huelga y un sueldo básico de \$ 1.100.

En tanto, se llevó adelante “El carnaval de Río en San Luis”, evento de atractivo turístico -que demandó alrededor de ocho millones de pesos- organizado por el gobierno e implicó el traslado de numerosos integrantes de las escuelas de samba de la ciudad brasileña.

El 23 de marzo el Ejecutivo envió a la Legislatura un proyecto por el cual dispuso establecer un incremento salarial del 15% sobre el salario básico, con un 10% a partir del 1° de marzo y el restante 5% a partir del 1° de octubre, se fijaba un sueldo básico para el cargo testigo de maestro de grado en \$ 786 a partir del 1° de marzo y de \$ 822,25 desde octubre;

²⁶ Se agradece la colaboración de la Dra. Alejandra Nocheli. *Fuentes online consultadas*: <http://www.periodicojudicial.gov.ar>; <http://www.gobiernodesanluis.gov.ar>; <http://www.diputadosanluis.gov.ar>; <http://ministerios.sanluis.gov.ar>; www.haciendasaluis.gov.ar; <http://www.unsl.edu.ar>; <http://www.csjn.gov.ar/jurisprudencia.html>; <http://www.periodistasenlared.info>; <http://www.eldiariodelarepublica.com>.

²⁷ ASDE, UTEP, SADOP, AMPyA y UDA.

²⁸ Uno de los más bajos del país \$ 715.

²⁹ Cuatro veces menores que las nacionales en ese momento.

garantizando, a la vez, un sueldo mínimo de \$ 2.000 neto al 1° de marzo y \$ 2.100 al 1° de octubre, más antigüedad, zona, incentivo docente y asignaciones familiares si correspondiere. Ello, en concordancia con lo dispuesto para el sector público en general, que concluyó el 29 de marzo con la aprobación por la Legislatura de un aumento de los haberes de los empleados públicos y la equiparación de las asignaciones familiares al monto nacional. A partir del rechazo de los docentes, la disposición no alcanzó al sector.

El 9 de marzo, luego de cinco semanas de paro, se firmó³⁰ un acta acuerdo para paritarias y el lunes 12 de abril comenzaron las clases. Entre los puntos de la negociación, los gremios sostuvieron la exigencia de un salario mínimo de \$ 1.100, retroactivo a marzo de 2010, el levantamiento de las sanciones impuestas a tres docentes y la devolución de los salarios descontados, entre otros. A comienzos de mayo ASDE se retiró de la mesa de negociaciones.

Con respecto al descuento de los días no trabajados, se efectivizó de manera fraccionada. Todo ello llevó al debilitamiento y fragmentación de las bases sindicales.

No se arribó al reconocimiento del doble cargo. Finalmente, se acordó el incremento escalonado, completándose en diciembre un básico de \$ 1.000 y para el segundo cargo un incremento de 150 pesos remunerativo.

En junio los tres gremios restantes se retiraron de la mesa de diálogo, desconformes con las políticas que el Ejecutivo se disponía a adoptar para el sector educativo.

Escuelas digitales

La Legislatura puntana aprobó el 20 de octubre la Ley de Actividad Docente y Educativa, iniciativa del Ejecutivo. En ella se dispuso la desinstitucionalización de las Escuelas Hogar³¹ y se facultó al Poder Ejecutivo a efectuar “una nueva definición de parámetros y rezonificación,

³⁰ AMPyA no suscribió el acuerdo.

³¹ Ubicadas en zonas rurales y de escasa población.

teniendo en cuenta la actual realidad provincial”, con lo cual, no obstante disponer el adicional por zona, disminuirá el número de docentes a los que les corresponda percibirlo. Además, prohibió que el personal docente designado a partir de su sanción, acumule dos o más cargos docentes en los establecimientos educativos provinciales³² Con ello, puso punto final a conflictos futuros por el reconocimiento del doble cargo.

El 17 de noviembre sancionó la ley II-0738-2010 que crea la “Escuela Pública Digital”; un sistema organizativo y curricular de educación que incluye todos los niveles y tiene como eje la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación. La gestión de las escuelas digitales podrá ser pública (provincial, municipal) o privada (fundaciones, asociaciones, u otras).

El sistema no convencional se encontrará en órbita de la Universidad Provincial de La Punta³³ y coexistirá con el tradicional, pero, a diferencia de éste, demandará la intervención de escasos docentes.

Resulta dudosa la acreditación nacional de los títulos que se expedirán, sobre todo si se tiene en cuenta que la ULP no se halla acreditada, y hace presumir la implementación de contrataciones a los docentes, un camino a la precarización que algunos gremios denunciaban hacia fin de año.

Poder Legislativo

Finalizó el año 2010 sin que se designara Defensor del Pueblo de la Provincia, tal como lo manda la Constitución Provincial en el art. 235³⁴.

Entre las leyes aprobadas por la Legislatura provincial, pueden destacarse:

Ley I-0715-2010 “Instituto Provincial de Derechos Humanos”, que crea un organismo cuyas principales funciones son, entre otras, la promoción del respeto por la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas; la intervención mediante recomenda-

³²No obstante, establece un concepto remunerativo para los casos excepcionales de doble turno o el equivalente de 30 horas cátedras.

³³La ULP tiene presupuesto propio.

³⁴Situación descrita en el Informe Provincial del año 2009.

ciones; el fomento de la educación y el aprendizaje sobre los derechos humanos; y la emisión de opinión en todos aquellos casos sometidos a los organismos jurisdiccionales por medio de dictamen no vinculante. En la jurisdicción del Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto, actuará en colaboración con la Comisión de Derechos Humanos. Estará integrado por un representante, *ad honorem*, por cada uno de los tres poderes de la Provincia, y uno por cada Municipio que adhiriera a la ley.

Ley I-0733-2010 “Garantías a la intimidad y privacidad”, que establece que cualquier persona ante vulneración de su derecho a la intimidad, a la privacidad o a ambos, o peligro inminente de ello, puede intimar al responsable de la afectación y por medio fehaciente el cese, en el plazo de cinco días, de la acción u omisión lesivos. Crea una acción de amparo especial que el afectado puede interponer directamente o una vez vencido el plazo de la intimación previa. Prevé el ejercicio de la acción por personas de existencia ideal, en cuyo caso deberá ser interpuesta por sus representantes legales o apoderados.

Ley V-0746-2010: Modifica el art. 53 de la Ley de Registro de Estado Civil y Capacidad de las Personas. En ella se establece, en caso de padres con ascendencia de comunidades originarias, la posibilidad de la inscripción en dicho Registro de su linaje, en el idioma de sus pueblos y de acuerdo a su pertenencia troncal, con respeto de los fonemas y ortografías.

Integración de la Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados quedó integrada en junio con 39 diputados, de un número de 43 que prevé la Constitución Provincial (art. 102).

La Comisión de Poderes rechazó los títulos de los cuatro diputados electos por el Acuerdo Cívico y Social, así como de los restantes titulares y suplentes. En tanto, aceptó los títulos de los dos legisladores electos por el oficialismo. Todos, pertenecientes a los departamentos Gobernador Dupuy y General Belgrano.

Las causales invocadas fueron vicios de procedimiento e integración del cupo femenino en la conformación de las listas³⁵, e inhabilidad

³⁵Cuestiones dirimidas y validadas en la Justicia Electoral Provincial.

ética sobreviniente, esta última relacionada con el hecho de que los electos por el Acuerdo Cívico, provenientes del Partido Justicialista, se enfrentaron con su conducción y efectuaron una alianza en las últimas elecciones³⁶. En el recinto, 18 diputados votaron por la afirmativa y 17 por la negativa.

Poder Judicial

En julio se completó la integración del Superior Tribunal de Justicia con la asunción del quinto integrante. Se integraron dos secretarías en cada juzgado de primera instancia: asumieron doce nuevos secretarios en las tres circunscripciones, dos en la Primera, nueve en la Segunda y uno en la Tercera. Se incorporaron, previo concurso, más de ciento veinte agentes judiciales.

Se avanzó en la operatividad del sistema de gestión informático de expedientes, cuyo paso a seguir será la implementación de la notificación electrónica y, en la justicia electoral, de un Sistema Informático de Gestión Electoral.

A partir del mes de mayo, comenzó a funcionar en San Luis y Villa Mercedes, el Centro de Mediación Judicial y Extrajudicial. A partir de allí, se produjo la remisión obligatoria de causas³⁷ desde los Juzgados de Primera Instancia de todos los fueros, con excepción del Penal.

En materia de resoluciones, el Superior Tribunal de Justicia declaró la inconstitucionalidad³⁸ de la ley IV-0655-2008 que dispuso que el pago de sentencias que condenen al Estado Provincial por responsabilidad derivada de obligaciones de cualquier naturaleza originadas en hechos o actos del mismo, debe ser afrontado con el presupuesto del Poder Judicial

³⁶ Los diputados electos interpusieron una acción de amparo ante la justicia provincial: en primera instancia se declaró abstracta la cuestión, pues la resolución fue posterior al desenlace en la Cámara Baja. A fines de setiembre, la Cámara de Apelaciones anuló la resolución y ordenó que la causa fuese tomada por juez hábil. También interpusieron una acción declarativa de certeza ante la C.S.J.N., la que no admitió su competencia originaria, con el voto en disidencia del Dr. Fayt.

³⁷ En 2010 ingresaron 500 causas y se realizaron 113 acuerdos.

³⁸ Auto interlocutorio 234/10

de la Provincia. La norma, según el fallo, afecta palmariamente la independencia del Poder Judicial, ha sido dictada en infracción de los arts. 75.12 y 126 de la Constitución Nacional y resulta inconstitucional frente al art. 12 de la Constitución de la Provincia. Concluye el Superior Tribunal, que “la responsabilidad de cumplir las sentencias condenatorias firmes corresponde a la Provincia, como persona jurídica pública, la que por medio de la Legislatura debe arbitrar los medios para cumplirlas, sin afectar el siempre escaso presupuesto judicial”.

Expropiaciones

Sierra de las Quijadas

A fines del mes de julio la Legislatura sancionó la ley expropiatoria del Parque Nacional Sierra de las Quijadas para restituirlo al Pueblo Nación Huarpe, con fundamento en el reconocimiento de los derechos de las comunidades originarias a través de la restitución de territorios habitados originariamente por ellas.

La Administración de Parques Nacionales presentó una medida cautelar³⁹ ante la C.S.J.N. Sostuvo que la declaración provincial de utilidad pública, en el caso, resulta manifiestamente ilegítima por vulnerar la distribución de competencias establecida (arts. 31 y 75 inc. 30 Constitución Nacional). La aplicación de la ley local, argumentó, “aparejaría inevitablemente la pérdida del dominio de los inmuebles, con la consecuente frustración de las actividades y los fines del establecimiento de utilidad nacional”, agregando que “no advierte colisión alguna entre el funcionamiento del parque nacional y la eventual participación en él de las comunidades y pueblos originarios”. Desde 1989, la Administración Nacional de Parques Nacionales custodió y administró Sierra de las Quijadas, bajo una “condición dominial de carácter público”.

El 12 de octubre de 2010, la C.S.J.N. hizo lugar a la medida de no innovar, dispuso, por ende, mantener el *status quo* existente y, en conse-

³⁹C.S.J.N., A 642 XLVI, “Administración de Parques Nacionales c/ San Luis, Provincia de s/ medida cautelar”.

cuencia ordenó a la Provincia abstenerse de ejecutar la ley local y toda otra disposición dictada en consecuencia, y de llevar a cabo actos que alteren la situación anterior a la sanción de esa norma.

Ferrocarriles Argentinos

El 29 de setiembre se aprobó la ley V-0730-2010, que declaró de utilidad pública y sujetos a expropiación los inmuebles de la antigua traza del Sistema Ferroviario Nacional General San Martín. El destino de los inmuebles, señala la ley en el art. 4º, es permitir la realización inmediata de las obras de infraestructura, viales y urbanización necesarias para integrar dichos inmuebles a una red vial de la provincia y ciudad de San Luis, como vía de circulación, interconexión y comunicación alternativa y, con respecto al antiguo edificio de la Estación del Ferrocarril, la reserva de territorio y patrimonio arquitectónico, cultural y urbanístico.

La acción de amparo interpuesta por vecinos -ex trabajadores ferroviarios- no prosperó en la justicia federal de primera instancia que se declaró incompetente.

Municipios

Destitución del intendente de San Francisco del Monte de Oro

A fines de agosto de 2010, fue destituido por el Concejo Deliberante, el intendente de la localidad, por reiterado incumplimiento en sus funciones.

Concejo Deliberante de la Capital

Recién en el mes de junio se logró la conformación de las comisiones internas del Concejo, debido a la imposibilidad de sesionar. La intendenta se ausentó, sistemáticamente los días jueves, debiendo ser reemplazada por la presidenta del cuerpo, y los concejales oficialistas se ausentaron, no dando quórum, en el 50 % de las sesiones convocadas.

La mayor dificultad se generó en la imposibilidad de tratamiento del Presupuesto ordinario 2011 en el recinto, ante ello, el Ejecutivo comunal sostuvo la hipótesis de aprobación ficta. Radicado el problema en la justicia provincial, a fines de diciembre se conoció el dictamen del procurador que pondera improcedente la aprobación ficta de una ordenanza, conforme el art. 82 de la Constitución Nacional. Quedó pendiente la resolución judicial.

Bicentenario

Se construyó en la ciudad de La Punta⁴⁰ una réplica exacta de la construcción original del Cabildo de Buenos Aires y de la histórica Plaza de Mayo, con un presupuesto de más de trece millones de pesos.

Nueva Casa de Gobierno

El Ejecutivo provincial y la Administración Pública se trasladaron a una nueva sede. Enmarcada en un sitio de privilegio y con la puesta en valor del paisaje circundante, se construyó un conjunto de tres edificios que se visualizan como una pirámide deconstruida. La construcción demandó alrededor de trescientos cincuenta millones de pesos.

El índice de desempleo

Según datos difundidos por el INDEC, San Luis tuvo en el tercer trimestre del año la tasa de desocupación más baja del país: 1,8.

⁴⁰ Distante veinte kilómetros de la capital.

Jefe de Gabinete

A fines de julio se aprobó la ley de que creó la figura de un Ministro Jefe de Gabinete. En el cargo, asumió el presidente de la Cámara de Diputados.

Conclusiones

El año 2010 se destacó por sus contrastes.

El dato arrojado por el último censo poblacional señala que la población provincial asciende a más de 430.000 habitantes, con un crecimiento del 17% entre 2001 y 2010. Un número de más de 120.000 viviendas, indica un promedio de tres habitantes por vivienda, según proyecciones oficiales. San Luis recibe el 2,3 % de la coparticipación federal, con el 1% de población, por ende, los recursos que integran el presupuesto provincial provienen en un 70 % del Estado nacional. En 2010 y como consecuencia del incremento interanual de los recursos nacionales, se aprobó una ampliación del presupuesto provincial de más de trescientos millones. La mitad del presupuesto se destina a obra pública y la restante a gastos corrientes.

El crecimiento poblacional ha impactado en todos los órdenes institucionales. Quedan pendientes de resolución las demandas por una prestación eficiente del servicio de justicia, la revisión de las políticas habitacionales, el incremento salarial al sector público, en definitiva, una gestión presupuestaria acorde con las necesidades de los habitantes. La salud pública continúa siendo un saldo pendiente.

• SANTA CRUZ, por *Gustavo Carranza Latrubesse*

Ciertamente, el propósito de estos informes es establecer, como elementos de trabajo, de conocimiento y comprensión, las características sociales, culturales e institucionales de las provincias y sus relaciones con los restantes estados y la Nación, así como su influencia en el régimen municipal. Sin perjuicio de ello, un hecho trascendente en los ámbitos

indicados ha marcado el fallecimiento del ex presidente de la Nación, doctor Néstor Carlos Kirchner; sin alegrarme por ello, no puedo ocultar que abre un interrogante esperanzado acerca de la modificación en la política institucional de tremenda centralización y autocracia que ha caracterizado su actuación política en la provincia en los precedentes 18 años. No habrá de producirse cambio sustancial alguno antes de que el proceso electoral que se abre en 2011, recree el camino de nuevas opciones políticas en el ámbito provincial y municipal. Es claro que quien dirija los destinos de la República no dejará de influir en las relaciones y en la vida cotidiana en las provincias, pero no dejo de alentar el cambio en tanto implique un mayor respeto por la democracia, la dignidad de la persona, la autonomía de los municipios y el respeto por las ideologías, dentro del marco institucional de la República, que se muestra hoy ausente. Destaco las principales leyes dictadas en el período.

Ley 3117, crea el “Marco regulatorio para la prórroga de concesiones hidrocarburíferas”; se aplica a la concesiones cuyos dominios fueron transferidos por la ley nacional 26.197 y a las áreas cedidas a Fomicruz Sociedad del Estado, concesionadas a su vez a terceros. El trámite se realiza a través del Instituto de Energía de la Provincia; y se aplica a las concesiones previstas en el art. 35 de la ley nacional 17.319 (B.O. N° 4379, 9/4/10). Prevé el pago de un canon “por única vez” por la prórroga, que se determina en función de los volúmenes de producción, un canon extraordinario equivalente al 3 % mensual del valor de la producción durante todo el plazo de la concesión, que se computa sobre el valor de referencia del petróleo o gas establecido por la Secretaría de Energía de la Nación; además, un canon mensual por renta extraordinaria, derivada del aumento del precio del petróleo o gas, no inferior al 20% de la diferencia resultante del valor de referencia, que podrá incrementar en un 15% en función de las condiciones del área, y otras erogaciones que se imponen a las concesionarias (como el canon por servidumbre de paso, acueducto, etc., y las tasas municipales respectivas, por los servicios que presten, valores que serán establecidos por las comunas). Los valores antes indicados son coparticipables en la misma forma que lo son las regalías. Las concesiones serían por 25 años y las prórrogas por diez (art. 7°), lo que supone imponer a los nuevos gobiernos situaciones de hecho consolidadas al amparo de una legislación vigente. Aunque todo lo vinculado a las explotaciones hidrocarburíferas requiere un estudio particular, lo menciono por la influencia que esta reglamentación puede tener en el ámbito

de las relaciones con los municipios, tan dependientes de la administración central. La Provincia se reserva el derecho de auditar las reservas existentes (art. 18). Las concesionarias asumen el pago total del impuesto de sellos (art. 27).

Por ley 3118, se incrementa el ejido municipal de la ciudad de Puerto Santa Cruz, en 6.070 has., sin afectación del dominio de las tierras que quedan sometidas al nuevo ejido (B.O., N° 4380, 13/4/10).

Por ley 3122 (B.O. N° 4388, 11/5/10) se crea el Programa de Saneamiento Ambiental destinado a regular las áreas de exploración y explotación de hidrocarburos.

Por ley 3123 (B.O. N° 4388, 11/5/10) se establecen lineamientos para la protección de los ambientes glaciares y periglaciares con el objeto de preservarlos como reservas estratégicas de recursos hídricos y proveedores de agua de recarga de cuencas hidrográficas.

Por ley 3125 (B.O. N° 4390, 13/5/10) se estableció el Código de Faltas de la Provincia, aunque deja a salvo el poder de policía municipal.

Por ley 3126 (B.O. N° 4393, 26/5/10) se aprueba el Pacto Federal Legislativo de Salud, suscripto el 7 de agosto de 2009, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mediante el cual se creara el Consejo Federal Legislativo de Salud (Cofelesa), con el objeto de la articulación y promoción de políticas legislativas comunes en materia de salud en todo el territorio nacional.

Por ley 3127 (B.O. N° 4393, 26/5/10) se crea el Sistema Provincial de Protección Civil, con el objeto de prevenir, evitar, reducir y reparar los efectos de los eventos adversos resultantes de la acción de agentes naturales o antrópicos susceptibles de ocasionar un grave daño a la población o a los bienes públicos, privados, al medio ambiente, en coordinación con los municipios.

Por ley 3129 (B.O. N° 4396, 2/6/10) se aprueba la prórroga de la concesión de hidrocarburos a OXY Argentina. El canon de prórroga es de 100.000.000 de dólares, pagaderos 60.000.000 dentro de los diez días del acuerdo; el saldo, se pagaría dentro de los tres primeros días hábiles a partir del 31 de diciembre de 2010, en un 50 %, y el resto en igual plazo a partir del 1 de junio de 2011. Como canon extraordinario, OXY deberá pagar el 3,0612 % sobre las ventas en el mercado interno y el 3% sobre la exportación de los productos. Se prevé también supuestos de renta extraordinaria.

Por ley 3133 (B.O. N° 4404, 29/6/10) se adoptan medidas para mantener la calidad del aire y del medio ambiente.

Por ley 3136 (B.O. N° 4410, 20/7/10) se aprueba el convenio con la Nación para la construcción del “Complejo Judicial de Río Turbio”.

Por ley 3138 (B.O. N° 4410, 20/7/10) se crea, con carácter de orden público, el concepto de patrimonio cultural natural arquitectónico urbano y rural, aplicable a propiedades públicas y privadas en todo el territorio provincial.

Por ley 3142 se aprueba el ordenamiento territorial de bosques nativos.

Por ley 3144, se crea el Instituto Provincial para la Promoción de la Ganadería.

Por ley 3145 se impone impuesto de sellos sobre facturas de venta de vehículos nuevos y usados de extraña jurisdicción, con una alícuota del 25 por mil. Es de interés la ley 3147 en cuanto aprueba un convenio conjunto con la provincia de Tierra del Fuego para la percepción de regalías de hidrocarburos en el Área Magallanes.

Por ley 3149 (B.O. N° 4428, 21/9/10) se aprueba lo actuado sobre los activos financieros, cuestión que dará lugar, alguna vez, a una investigación seria sobre el patrimonio provincial.

Por ley 3152 se autoriza la aprobación de un convenio con Parques Nacionales para la creación del “Parque Interjurisdiccional Marino Makenke”.

Por ley 3153 se aprueba el Convenio Interjurisdiccional sobre el bosque andino patagónico, con las provincias de Neuquén, Chubut y Tierra del Fuego (creación del Centro de Investigación y Extensión Forestal Andino Patagónico).

Por ley 3170 (B.O. N° 4456, 20/12/10) se aprueba el convenio entre la provincia y el Ministerio de Planificación Federal, tendiente a la asistencia financiera para la construcción de la sede de la Defensoría Oficial de la localidad de Puerto Santa Cruz, entre otras de similar destino.

- **SANTA FE**, por *Mariela Uberti* y *José Manuel Benvenuti*

Reforma política, calidad institucional

Una vez más se intenta dar inicio al proceso de reforma de la Constitución Provincial, con la presentación del proyecto de declaración ingre-

sado en Cámara de Diputados (Mensaje N° 3843 del Poder Ejecutivo del 10/12/10) que en lo sustancial se propone adecuar la Carta Constitucional provincial a la reforma de la Constitución Nacional de 1994, respecto de nuevos derechos y garantías, Consejo de la Magistratura, órganos de control, régimen electoral y de los partidos políticos, protección de los principios y valores democráticos tales como la intransferibilidad del voto, derecho de sufragio a los extranjeros, el principio de proporcionalidad en la distribución de las bancas en los cuerpos legislativos, sistema de doble vuelta para la elección de gobernador y vicegobernador, jurisdicción judicial electoral, reconocimiento expreso de la autonomía municipal, neutralidad en materia religiosa y libertad de cultos, acceso a la información pública, protección constitucional a las diversas formas de mutualismo, entre los aspectos más importantes.

En materia electoral, se sancionó la ley 13.156 por la que se establece el sistema de boleta única y unificación del padrón electoral tanto para las elecciones generales como para las internas.

Poder Judicial. Reformas en Códigos de Procedimientos

Continuando la implementación del moderno procedimiento en materia penal, que ha permitido dejar atrás un régimen inquisitivo totalmente superado en el resto del país, se concretaron los concursos públicos, con la participación de organismos nacionales e internacionales reconocidos en la materia, para cubrir los cargos de fiscal general y fiscales regionales en el ámbito del Ministerio Público de la Acusación y defensor provincial y defensores regionales para el Servicio Público Provincial de la Defensa Penal, con lo que se ingresa en la última etapa que posibilitará la plena vigencia del referido Código.

La Legislatura de la Provincia ha sancionado la ley 13.151 de mediación, con carácter de instancia previa obligatoria en la mayoría de los procesos en el ámbito civil y comercial.

A partir del mes de diciembre, el Gobierno de la Provincia implementó una página web, en el marco de la política de anticorrupción y transparencia, en la que consta, además de la nómina de las autoridades y funcionarios políticos, la lista completa de personal estatal, presupuesto provincial, normativas y compras del Estado, permitiendo realizar el seguimiento de expedientes y trámites.

Legislación general

La Legislatura sancionó el nuevo Código de Faltas del Tránsito, adhiriendo, a la vez, a las leyes nacionales 26.363, 25.456, 25.857 y 25.965.

Por ley 13.142 se aprobó el Convenio Marco de Cooperación entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia y el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas.

Se sancionó la ley 13.132 por la que la Provincia de Santa Fe adhiere y hace suyos los Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina, los que constituyen la base para la gestión hídrica provincial.

En noviembre del 2010, el Congreso Federal, sancionó la ley 26.648, que crea un nuevo Parque Nacional de 2900 has. ubicado sobre el río Paraná, en el Depto. San Jerónimo, denominado “Parque Nacional Islas de Santa Fe”.

Universidad

En su última sesión del año, la Asamblea Universitaria de la Universidad Nacional del Litoral creó la Facultad de Ciencias Médicas sobre la base de la Escuela de Ciencias Médicas ya existente.

También en el mes de diciembre, el Consejo Superior de la casa de altos estudios, aprobó el convenio suscripto con el Gobierno de la Provincia a partir del cual se traspasa la Escuela de Servicio Social al ámbito universitario, creándose la Licenciatura en Trabajo Social con sede en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales como carrera compartida con la Facultad de Humanidades y Ciencias (Resolución HCS N° 525/10).

La UNL por la misma época, recibió el premio “Innovar 2010” que destaca el reconocimiento a la vinculación y transferencia de tecnología, siendo la única casa de altos estudios que obtuviera tal distinción.

• **TIERRA DEL FUEGO**, por *Demetrio E. Martinelli*

La escasa actividad legislativa, la confrontación permanente entre las distintas fuerzas políticas y su atomización, sea que se tratase del

oficialismo o de la oposición, marcaron una difícil situación institucional durante el año que se fue.

La actual mandataria, que arribara al poder a través del ARI, se desvinculó personal e ideológicamente de ese partido político para pasar a formar parte de una “alianza de facto” con el gobierno central, al que sigue acompañando a ultranza y del cual recibe, a cambio, apoyo económico en dinero y obras.

Esa relación generó tres divisiones en el seno del gobierno provincial y la aparición de al menos dos partidos nuevos: Encuentro Popular y Partido Socialista Patagónico. Este último es liderado por la señora gobernadora y cuenta con el apoyo de un solo legislador de los seis que integraron el bloque original en una Legislatura de quince miembros.

De tal modo, el Poder Ejecutivo no las ha tenido todas consigo, y terminó el 2010 debatiéndose entre denuncias mediáticas y judiciales, llegando a vetar la Ley de Presupuesto en los últimos días de diciembre, que para colmo, fue insistida con los dos tercios en la Legislatura Provincial, lo que nos permite suponer la judicialización de hasta el mismísimo Presupuesto Provincial.

A los problemas institucionales que mencionara en el Informe Federal del año anterior, se sumaron otros que pueden caracterizarse como verdaderos escándalos jurídico-políticos entre los que se cuenta un juicio político promovido contra uno de los miembros del Tribunal de Cuentas, el más prestigioso, antiguo y severo en el control de las cuentas públicas, que fue destituido por circunstancias idénticas a las que comprendieran a los otros dos vocales que, sin embargo, han permanecido en sus funciones sin siquiera una advertencia, y cuyo resultado ha sido cuestionado ante el Superior Tribunal de Justicia, que aún no se ha expedido.

El primer matrimonio igualitario llevado a cabo en Latinoamérica por disposición de la titular del Poder Ejecutivo Fueguino a través de un recurso jerárquico, fue finalmente convalidado por el Congreso Nacional mediante la reforma del Código Civil y la responsabilidad penal de la gobernadora Ríos, descartada por la justicia penal local con su sobreesimien- to en distintas denuncias de hechos que se consideraron susceptibles de investigación, realizados para favorecer la concreción de aquella unión civil.

Durante todo el 2010 se ha esperado la concreción en los hechos del proyecto de industrialización del gas de regalías adjudicado a una empresa de capitales chinos, que también debió recorrer un tortuoso camino

judicial que exigió rectificaciones. A consecuencia de ello, no se ha visto plasmada en el terreno la iniciativa mencionada.

Han habido intenciones de adjudicar las áreas petroleras secundarias y los trámites referidos a este objetivo fueron duramente cuestionados no sólo por la oposición -lo que es ya un clásico-, sino por dirigentes del oficialismo que por ello, han dejado de serlo.

Por otro lado, hacia el final de 2010 el Poder Ejecutivo convocó a elecciones provinciales generales violando la Constitución local, que exige la realización de los comicios con una anticipación mínima de tres meses en relación con los nacionales, hecho que derivó en presentación judicial todavía irresuelta y que según los plazos que han corrido, devendrá abstracta.

El panorama político del año 2011 se presenta tanto o más complicado ya que mientras la primera mandataria busca la reelección esperando el apoyo del gobierno nacional, el Frente para la Victoria cuenta con numerosos candidatos que irán a la elección por dentro y por fuera de esa organización política, y que también esperan la bendición del poder central. A esta altura no resulta fácil predecir con un mínimo grado de certeza quién se hará cargo de los destinos de la provincia que están muy ligados -más de lo que el federalismo de concertación puede tolerar- a las elecciones generales de octubre de 2011, de modo que ya se está pensando no tanto en los programas, las plataformas o las ideas, como en las personas de aquí y sus relaciones con las de allá.

La economía fueguina se mantiene sobre la ola de la euforia consumista que se levanta a nivel país, pero los cambios bruscos de dirección que puedan producirse en un año tan especial como el 2011, seguramente nos habrán de afectar antes, y sus efectos durarán hasta después que en otras provincias, porque la debilidad de nuestra economía no depende sólo de la condición insular de Tierra del Fuego, sino de la mayor o menor disposición de nuestros recursos básicos: la coparticipación federal y las regalías hidrocarburíferas. Ninguno depende en verdad, de nosotros mismos...

• **TUCUMÁN**, por *Federico A. M. Lannes*

1. En el transcurso del año 2010, el gobernador José Alperovich consolidó su poder político, manteniendo un férreo control sobre la Legislatura durante todo el año.

En sus habituales contactos con la prensa, adelantó en varias oportunidades las decisiones que tomaría este otro poder del Estado. El legislador Regino Amado, vicepresidente subrogante de la Cámara, ocupó durante largos períodos la primera magistratura provincial, aunque siempre en sintonía con el conductor oficialista.

2. Si Alperovich no tuvo sobresaltos con la Legislatura, con el Poder Judicial, mucho menos. Ya que con Antonio Estofán (ex fiscal de Estado) al frente de la Corte Suprema de Justicia, también se aseguró tranquilidad en ese frente. Además, en el último mes del año, volvió a dar un paso más hacia asegurar también mayoría en el máximo tribunal con la nominación de Daniel Posse como vocal en reemplazo de Alberto Brito, quien se jubiló.

3. Quedó muy en claro en el plano provincial que tanto el gobernador Alperovich como el intendente Domingo Amaya han marcado el inicio de una campaña electoral con el objetivo de fortalecer sus figuras políticas en base a la gestión, al armado de fidelidades jurisdiccionales y, en el caso del gobernador, a que la Corte Suprema dé una decisión favorable a su intención reeleccionista, para la cual iría acompañado, como compañero de fórmula, del vicegobernador (hoy de licencia) y actual ministro de Salud de la Nación, Dr. Juan Manzur.

4. Respecto a las relaciones institucionales Provincia-Nación, Tucumán consolidó su relación con la gestión kirchnerista. Tanto es así que el gobernador logró instalarse en los corrillos como potencial candidato a vicepresidente de la Nación. La buena relación con la presidenta, le permitió mantener el flujo de recursos federales para obras públicas.

5. En el plano de la política interna del justicialismo, el sector que responde al gobernador barrió a la oposición interna y se aseguró la continuidad en la conducción con la senadora Beatriz Rojkés de Alperovich como presidenta. A su vez, Fernando Juri, principal sombra peronista, se reconcilió con su ex compañero de fórmula y se superaron todos los fantasmas. Menos, quizás, en lo referente a las aspiraciones de Alperovich de continuar un tercer mandato como gobernador, que ha tenido tres cuestionamientos en la justicia, cuyas definiciones han quedado pendientes para el próximo año.

6. Este año 2010 pasará a la historia como el año en el que la recaudación tributaria alcanzó la cifra récord de \$190 millones de ingresos. La explicación debe encontrarse en un incremento de la presión tributaria acompañada de un buen momento de la economía y los cambios realizados en el Código Tributario por la Dirección de Rentas y en el Régimen

Excepcional de Facilidades de Pago que recientemente aprobó la Legislatura que busca regularizar su situación a unos 15.000 morosos.

7. La Universidad Nacional de Tucumán afianzó su gestión en el interior de la provincia con una política académica que se plasmó en varias carreras de nivel superior y una institución experimental nueva como el Instituto Técnico de Aguilares en el que se crearon carreras de nivel superior en el áreas de las ciencias exactas y la tecnología. El rector Cerisola fue muy claro al reconocer la vigencia de políticas de Estado en las que el esfuerzo de la UNT es compartido con el gobierno provincial y los municipios en los que dicha casa de altos estudios tiene sede

8. La reiteración de serias quejas de los vecinos del interior por la falta de respuestas de los funcionarios a los numerosos planteos ante el drama que padecen por la constante contaminación de ríos, arroyos y otros cauces, originada en los efluentes generados por fábricas azucareras y cítricas. A pesar de que los funcionarios dicen “estamos dentro del Programa de Reconversión Industrial (PRI), las empresas y los industriales no pueden contaminar el ambiente”, los tucumanos afectados no pueden creer que los responsables estatales desconozcan que no hay ningún tipo de control sobre la contaminación, ya que las empresas industriales continúan arrojando desechos contaminantes a los cursos de agua. Entre éstos el caso emblemático es la contaminación de la Cuenca Salí-Dulce que ocasiona graves perjuicio a los seres vivos, a las plantas y también viola las normas ambientales vigentes, resoluciones judiciales y acuerdos que hacen a la protección del medio ambiente afectando no sólo el territorio de Tucumán sino el de la vecina Santiago del Estero.

9. Con la sanción de la nueva Ley Provincial de Educación, la Legislatura marcó uno de los hechos más destacados del año legislativo. La decisión se adoptó en la última sesión del 2010 y puso fin a casi cuatro años de debates. La norma aunque con reparos parciales, contó con el aval de todos los gremios docentes, del gobierno, de la Iglesia Católica y de casi todo el arco político del parlamento provincial. El régimen aprobado prevé 13 años de educación obligatoria y la universalidad del secundario y del jardín de infantes de cuatro años.

10. Los sistemas de riego, fundamentales para afianzar las inversiones de los productores en sus campos, y aumentar sus rendimientos productivos, en Tucumán tienen -en algunos casos- más de 50 años de antigüedad, lo que los vuelve obsoletos e ineficientes. Contrastan con ese estado de situación el riego presurizado en Tafí del Valle y Lules. Todos

los sistemas deben corregirse, tanto en el control del uso del agua como en la difusión de las normas sobre su utilización: “con agua todo es posible, afirma un productor, agua es sinónimo de vida, de empresa, de progreso, de mejor calidad de vida para todos los usuarios”.

San Miguel de Tucumán, 19 de febrero de 2011

DOCTRINA

EL INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA POR LA PROVINCIA DE SANTA CRUZ Y LA POSIBILIDAD DE LA INTERVENCIÓN FEDERAL

POR ANTONIO M. HERNÁNDEZ

Sumario: I. El caso “Sosa, Eduardo Emilio c/ Provincia de Santa Cruz” y el reiterado incumplimiento de sentencias de la C.S.J.N. por la demandada. II. La posibilidad de la intervención federal por el Congreso y sus fundamentos constitucionales. III. Los proyectos de intervención federal a Santa Cruz. IV. Nuestra propuesta de intervención federal y de reglamentación del art. 6° de la Constitución Nacional. 1. Nuestra propuesta de intervención federal a la provincia de Santa Cruz. 2. Nuestra propuesta de reglamentación de la intervención federal.

I. El caso “Sosa, Eduardo Emilio c/ Provincia de Santa Cruz” y el reiterado incumplimiento de sentencias de la C.S.J.N. por la demandada

Este caso se originó cuando la Legislatura Provincial de Santa Cruz mediante la ley 2404 de 1995, eliminó el cargo de Procurador General ante el Tribunal Superior de Justicia que ocupaba Eduardo Emilio Sosa y que gozaba de estabilidad según lo dispuesto por la Constitución Provincial.

A partir de allí comenzó una larga batalla judicial de Sosa por lograr su reincorporación al Poder Judicial de la Provincia, que ha durado más de 15 años y que ha implicado actuaciones ante el Tribunal Superior Provincial, la Corte Suprema de Justicia de la Nación y una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹.

¹ Para un análisis detallado de este caso, véase María Angélica GELLI, “El ‘leal acatamiento’ a los fallos de la Corte Suprema y la defensa de los derechos individuales”

Ante el manifiesto incumplimiento de sucesivas sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que ordenaron la reincorporación de Eduardo Sosa a la Justicia Provincial, por parte del gobernador de la Provincia de Santa Cruz, el más alto tribunal de la Nación resolvió con fecha 14 de septiembre de 2010: 1º ordenar a la Cámara Federal de Apelaciones de Comodoro Rivadavia la promoción de las acciones penales por incumplimiento de los deberes de funcionario público y 2º poner en conocimiento del Congreso esta grave situación institucional que afecta los principios federales de nuestro Estado constitucional².

Adelantamos nuestra opinión en el sentido de que la Corte Suprema de Justicia ha actuado en defensa de sus competencias y de los principios republicanos y federales de nuestra organización constitucional, como más adelante fundamentaremos.

En este primer punto, nos referiremos además al cumplimiento de las sentencias de nuestro más alto tribunal. Desafortunadamente, debemos analizar brevemente esta cuestión, habida cuenta de la notoria falta de calidad institucional que el tema supone, ya que el incumplimiento de sentencias judiciales importa una muy grave anomalía en el funcionamiento del Estado de derecho. Pero esto no es nuevo en nuestro país, porque es otra de las pruebas de la anomia que padecemos³.

Hay diversos antecedentes al respecto, de los que destacamos el caso “Ponce, Carlos Alberto c/ Provincia de San Luis - Acción declarativa

(en el caso Sosa)”, publicado en La Ley Actualidad del 14 de octubre de 2010, Buenos Aires. La denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue efectuada en el año 2007 por Eduardo Sosa, con el patrocinio del Dr. Daniel Sabsay y con la participación como copeticionarios del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

² Esta sentencia es el resultado de un larguísimo trámite judicial, donde pese a las reiteradas órdenes de la Corte Suprema, no se pudo lograr la reincorporación de Sosa, con incumplimientos por parte del gobernador, de la Legislatura y del propio Tribunal Superior de Justicia local (véase el artículo citado de Gelli, en el punto 2: “El caso ‘Sosa’, el reconocimiento de los derechos de éste por parte de la Corte Suprema y la supuesta afectación del federalismo”, donde se efectúa un pormenorizado análisis de lo ocurrido, al que remitimos en razón de brevedad).

³ Véase nuestra obra en coautoría con los Dres. ZOVATTO Y MORA Y ARAUJO, *Encuesta de cultura constitucional: Argentina, una sociedad anómica*, editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la Asociación Argentina de Derecho Constitucional e Idea Internacional, México, 2005.

de certeza”, que fuera fallado con fecha 24 de febrero de 2005 por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Sobre este particular, todos los ministros, con la excepción de Carmen Argibay, fueron particularmente severos en sus opiniones con respecto a las autoridades provinciales de San Luis, por sus desobediencias a las resoluciones adoptadas el Tribunal⁴.

Por ello, luego de un análisis detenido de los incumplimientos comprobados de las medidas cautelares dictadas, a través de los distintos procedimientos legislativos y judiciales llevados a cabo por la Provincia, se dejó sin efecto lo actuado en las causas “Gobierno de la Provincia de San Luis c/ Municipalidad de San Luis” y “Partido Justicialista - Distrito San Luis c/ Municipalidad de San Luis”, tramitadas ante el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de San Luis y “Agente Fiscal N° 1 - Solicita declare nulidad s/medidas”, tramitadas ante el Juzgado Electoral Provincial de San Luis. A ello se sumó también la Acordada 433 del 17 de octubre de 2003 del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia.

En este aspecto, se hizo lugar a los reclamos efectuados por la Municipalidad de San Luis y se desarticuló completamente el accionar provincial, que había desconocido la autoridad de la propia Corte Suprema de Justicia en su afán de violar la autonomía municipal⁵.

A diferencia del caso recién mencionado, en que la Corte Suprema de Justicia pudo ejecutar su sentencia en defensa de la supremacía cons-

⁴ Véase fallo citado, “Ponce, Carlos Alberto...”, voto en mayoría de los ministros Petracchi, Belluscio, Maqueda y Highton con la concurrencia de Lorenzetti, considerandos 13°, 14° y 15°; voto en disidencia parcial del ministro Fayt, considerandos 13° a 17° y voto en disidencia de la ministra Dra. Argibay, considerandos 7° a 10°. En el considerando 13 del voto mayoritario se expresa: “El Estado de derecho, el imperio de la ley y el ajuste a las reglas del proceso es lo que permite la solución de los conflictos. Todas estas reglas admitidas en una sociedad madura y civilizada fueron violadas en esta causa por parte de la provincia de San Luis. Los actos realizados revelan el indisimulable objetivo de frustrar el ejercicio por esta Corte de su jurisdicción constitucional, para impedir de ese modo que se preserve la supremacía de la Ley Fundamental, cuyas cláusulas estaban siendo vulneradas por las autoridades provinciales en los términos expresados anteriormente”.

⁵ Véase nuestro comentario “La Corte Suprema de Justicia y la reafirmación de la autonomía municipal”, *La Ley*, Suplemento Extraordinario de Derecho Constitucional, 75° Aniversario, agosto de 2010.

titucional, aquí en este caso “Sosa” no ha ocurrido lo propio, ya que el Gobierno Provincial de Santa Cruz se ha negado a ello hasta la actualidad. Y aunque nunca anteriormente sus autoridades hicieron referencia alguna a cuestiones de autonomía provincial o de federalismo, ahora han invocado dichas razones para oponerse a las resoluciones del alto tribunal⁶, agregando que son de cumplimiento imposible⁷.

En su oportunidad calificué la situación institucional como un conflicto de poderes entre las autoridades provinciales y la Corte Suprema de Justicia⁸. Pero en los días posteriores la cuestión se agravó notoriamente, ya que las autoridades provinciales fueron respaldadas por la propia presidenta de la Nación, que sostuvo que daría “asilo” al gobernador si era intervenido federalmente, a lo que se sumó un acto político realizado en

⁶ Véase el artículo antes citado de María Angélica Gelli, donde la prestigiosa autora explica además, la competencia de la Corte Suprema para intervenir en estas cuestiones en virtud del recurso extraordinario previsto por la ley 48, a los fines de preservar la supremacía constitucional del art. 31 de la Carta Magna, frente a la violación de los derechos fundamentales de Sosa. Tal como lo indica Gelli, la introducción de la cuestión del federalismo fue efectuada por la Corte Suprema de Justicia en la sentencia que comentamos, al poner en conocimiento del Congreso el reiterado incumplimiento de la Provincia. Por su parte ésta recién ahora invoca equivocadamente una supuesta violación de su autonomía, por parte de la sentencia de la Corte. En relación con esto, la autora descalifica otra argumentación esgrimida incluso por autoridades del Poder Ejecutivo federal, que han intentado sostener que se trataba de un conflicto de poderes provinciales, cuya intervención está vedada a la Corte Suprema, luego de la reforma constitucional de 1860 (confr. GELLI, art. citado, en el punto 2, “El caso ‘Sosa’, el reconocimiento de los derechos de éste por parte de la Corte Suprema y la supuesta afectación del federalismo”).

⁷ Uno de los falsos argumentos utilizados para sostener ello fue que como el cargo de Sosa estaba cubierto por otro funcionario, no se podía reponer a aquél sin violar los derechos de éste. Agregamos que esta mención de la imposibilidad de cumplimiento de la sentencia fue utilizada por los más altos funcionarios del gobierno federal y por el gobernador de Santa Cruz, en distintos medios de prensa, como es de dominio público. Pero también ha sido utilizado más recientemente este pseudo y grosero argumento por el propio jefe de Gabinete de Ministros de la Nación, con motivo de la no ejecución de las órdenes de jueces, en relación al grave conflicto suscitado por la ocupación de terrenos en Villa Soldati, que terminaron costando tres vidas humanas. Todo ello como demostración de la decadencia institucional y anomia que padecemos.

⁸ En nuestro artículo de opinión titulado “Violación del federalismo”, publicado por La Nación, el 16 de septiembre de 2010.

apoyo de las autoridades de Santa Cruz que contó con la presencia de 15 gobernadores provinciales⁹.

Esta actitud del Poder Ejecutivo de nuestro país debe contrastarse con la asumida por dos presidentes de Estados Unidos, en circunstancias similares, cuando dos gobernadores se negaron a cumplir la célebre sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en relación a los derechos civiles de los negros en el caso “Brown vs. Board of Education of Topeka, Kansas” de 1954. En relación con esto, el Prof. Juan Vicente Solá recordó en su exposición ante la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la Nación¹⁰, lo ocurrido con los gobernadores Faubus y Barnett de los estados de Arkansas y de Mississippi, en 1957 y 1962, respectivamente, bajo las presidencias de Eisenhower y de Kennedy.

En el primer caso, el gobernador Orval Faubus convocó a la Guardia Nacional para impedir que nueve estudiantes negros pudieran ingresar a una escuela secundaria de Little Rock a la que asistían sólo blancos, pese a que había recibido la orden en tal sentido de un juez federal de conformidad con el fallo de la Corte antes citado. Ante ello, y no obstante las movilizaciones en apoyo al gobernador, el presidente dispuso por una orden ejecutiva que la División Aerotransportada 101 del Ejército proteja a los estudiantes negros en su incorporación al colegio, en cumplimiento de la sentencia judicial. Cuando la cuestión llegó a la Corte Suprema, en el caso “Cooper vs. Aaron”¹¹, se afirmó que cuando un funcionario público

⁹ Véase la editorial “Un conflicto de poderes” de La Voz del Interior, del 23 de septiembre de 2010, pág. 14-A, que expresó: “... *Pero lo más grave no fue la actitud del gobernador Daniel Peralta, sino la del gobierno nacional, que dio pleno apoyo al mandatario e, incluso, alienta la realización de un acto político para contrarrestar lo que llamó ‘la intervención de la provincia’*”.

¹⁰ A la que fuimos convocados el 13 de octubre de 2010 los profesores Barcesat, Lonigro, Gelli, García Lema, Sola y el suscripto para opinar sobre los proyectos presentados en la Cámara en relación al caso “Sosa” y la Provincia de Santa Cruz.

¹¹ 1 US 358 de 1958. En este caso también la Corte Suprema reivindicó su carácter de intérprete final de la Constitución, lo que ha motivado una importante discusión en la doctrina constitucional norteamericana. Sin detenernos en la cuestión, recordamos la opinión de Tribe al respecto, donde sostiene que no debe hacerse una lectura literal de este fallo, ya que -además de Marbury v. Madison- es consistente con otro: Katzenbach v. Morgan y que no obstante el crecimiento del Poder Judicial federal, por el carácter

como el gobernador Faubus tomó juramento de cumplir la Constitución, ello importaba la obligación de aplicar las decisiones de la Corte Suprema.

En el segundo caso, el gobernador de Mississippi, Ross R. Barnett, impidió el ingreso de James Meredith a la Universidad de dicho Estado, pese a que la justicia lo había ordenado. Recién pudo inscribirse el alumno cuando fue acompañado por policías federales con fecha 30 de septiembre de 1962, lo que originó graves disturbios que causaron 2 muertos y decenas de heridos. Ante la situación, el presidente Kennedy ordenó la intervención del Ejército, que aseguró el inicio de las clases de Meredith al día siguiente.

Quedó claro en consecuencia, que el Poder Ejecutivo federal colaboró con el Poder Judicial en el cumplimiento de las sentencias, ante la actitud negativa de los gobernadores. En definitiva, primó la defensa de las instituciones republicanas y constitucionales.

Exactamente lo contrario de lo que ha ocurrido aquí en este caso de la provincia de Santa Cruz, en el que la Presidencia no sólo no ha apoyado a la Corte Suprema, sino al gobierno provincial que incumple sus sentencias, con lo que ha profundizado el conflicto institucional y las severas lesiones al estado de derecho y al federalismo argentinos. Ello también explica la resolución de la Corte Suprema de recurrir al otro poder del gobierno federal, o sea el Congreso, para que actúe en esta grave situación institucional.

democrático de la Constitución, también los otros poderes del gobierno federal o los Estados pueden tener la última palabra en el debate constitucional. Dice al respecto el renombrado profesor de Harvard: *"In summary: Cooper v. Aaron need not bear as literal a reading as some might accord it. Properly understood, both Cooper and Marbury v. Madison are consistent with Katzenbach v. Morgan. And it is clear that, despite the growth of federal judicial power, the Constitution remains in significant degree a democratic document - not only written, ratified and amended through essentially democratic processes but indeed open to any given time to competing interpretations limited only by the values which inform the Constitution's provisions themselves, and by the complex political processes that the Constitution creates - processes which on various occasions give the Supreme Court, Congress, the President, or the States, the last word in constitutional debate"* (confr. Laurence H. TRIBE, *American Constitutional Law*, second edition, Mineola, New York, The Foundation Press, Inc., 1988, págs. 41 y 42).

II. La posibilidad de la intervención federal por el Congreso y sus fundamentos constitucionales

Corresponde seguidamente observar los fundamentos que ha tenido nuestra Corte Suprema para poner en conocimiento del Congreso estos hechos, a los fines del análisis de la posibilidad de la intervención federal a la Provincia de Santa Cruz.

En el Considerando 7 de la sentencia, el alto tribunal sostuvo:

“Corresponde al Congreso Nacional asegurar, proteger y vigilar la integridad, la autonomía y la subsistencia de las provincias, dentro de la unidad coherente del Estado federal (artículos 5 y 75, inc. 31). En ese sentido, el incumplimiento por parte de la provincia de Santa Cruz de una sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación constituye un desconocimiento del principio de división de poderes que las provincias se han comprometido a garantizar (artículos 5, 116 y 117 de la Constitución Nacional), a la par que afecta la relación de subordinación propia del federalismo al que deben sujetarse todas las provincias argentinas cuando reciben un mandato del poder federal de la República (Bidart Campos, Germán, *Manual de la Constitución reformada*, Ediar, 1998, tomo I, p. 462). La Constitución Nacional autoriza al Congreso de la Nación a garantizar la forma republicana de gobierno (artículos 6 y 75, inc. 31), que se vería privada de la base misma que la sustenta si se ignorasen las atribuciones que el texto constitucional reconoce a esta Corte para la resolución de las controversias con carácter final, quedando desquiciadas las funciones estatales, con el consiguiente desamparo de las garantías constitucionales”¹².

Tal vez la importancia y trascendencia de la cuestión hubiera merecido un más extenso, claro y exhaustivo desarrollo de argumentos por parte del más alto tribunal. Pero tal como dice Gelli, “Esas breves consideraciones dicen mucho”. Y agrega: “Se hacen cargo de una responsabilidad institucional propia y comprometen al Congreso a actuar en consecuencia de los deberes que ese otro poder del Estado tiene en orden a

¹² Confr. “Sosa, Eduardo Emilio c/ Provincia de Santa Cruz”, C.S. S. 2083. XLI (14/9/2010). Decisión unánime de los jueces Lorenzetti, Highton de Nolasco, Fayt, Maqueda, Zaffaroni y Argibay.

preservar el sistema de gobierno y de Estado en la República Argentina”. Los artículos citados por la Corte, refieren a las atribuciones y deberes que la autonomía impone a las provincias (art. 5°); a la atribución del Congreso para disponer eventuales intervenciones federales (art. 75, inc. 31); a las atribuciones de la Corte Suprema y de los tribunales anteriores a ella (arts. 116 y 117) y a las causales de intervención federal en las provincias (art. 6°).

La Corte Suprema no mencionó expresamente el art. 31 de la Constitución Nacional pero, según lo interpreto, el Tribunal aludió de manera implícita a esta norma al sostener que “... el incumplimiento por parte de la provincia de Santa Cruz de una sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación constituye un desconocimiento del principio de división de poderes que las provincias se han comprometido a garantizar”. En este párrafo anida la defensa de la *división de poderes federal*, entre el gobierno central del que la Corte Suprema forma parte, y las provincias federadas. Por otra parte, el art. 31 constituye uno de los pilares de recurso extraordinario federal -herramienta procesal de resguardo del federalismo, en la primera etapa del control de constitucionalidad en Argentina- según la reglamentación efectuada por el Congreso de la Nación al sancionar la ley 48”¹³.

Por nuestra parte, y para no reiterar conceptos y normas citadas, expresamos que en el considerando expuesto y en la opinión respectiva de Gelli, reside la fundamentación constitucional sintética sobre la posibilidad de la intervención federal a la provincia de Santa Cruz, por el grave incumplimiento de las sucesivas sentencias de la Corte Suprema de Justicia.

Sin extendernos en todos los aspectos comprendidos en la cuestión¹⁴, no nos caben dudas que el accionar de las autoridades provinciales -con

¹³Véase María Angélica GELLI, ob. cit., punto 4: “La colaboración entre poderes y la hora del Congreso”.

¹⁴Por la brevedad de esta publicación, que nos impide tratar en toda su profundidad temas de gran importancia, vinculados con la teoría del federalismo, para lo cual remitimos a nuestros libros *Federalismo y constitucionalismo provincial*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2009, especialmente en sus Caps. I sobre “Los sistemas políticos federales” y VIII sobre “Presidencialismo y federalismo en la República Argentina” y *Las emergencias y el orden constitucional*, 1ª ed., Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 2002 y 2ª ed., México, UNAM y Rubinzal-Culzoni, 2003, en lo relativo a la intervención federal.

el apoyo de la Presidencia actual y la anterior¹⁵-, ha violado principios y normas del sistema republicano y federal, categóricamente establecidos en los arts. 1º, 5º, 6º, 31 y concordantes de la Constitución Nacional, que habilitan al Congreso a la intervención federal del art. 6º.

Entre los requisitos que las provincias deben cumplir al sancionar sus propias constituciones, para gozar y ejercitar sus instituciones, se destacan los del art. 5º de la Ley Suprema, que establece: "... bajo el sistema representativo y republicano; de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria". Y seguidamente se indica: "Bajo de estas condiciones, el Gobierno Federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones".

No puede tampoco olvidarse, que otro de los requisitos es el respeto a la supremacía de la Constitución federal, tal como lo indica el art. 31 de la Ley Suprema¹⁶.

Cuando una provincia no respeta esas bases supremas del régimen federal, puede ser intervenida según lo dispuesto por el art. 6º, que menciona como la primera de las cuatro causales, la de "garantizar la forma republicana de gobierno". El órgano habilitado para declarar la intervención federal es el Congreso, según lo dispuesto por el art. 75 inc. 31 de la Ley Suprema¹⁷.

¹⁵Debe recordarse que el gobernador que impulsó la remoción inconstitucional de Sosa fue Néstor Carlos Kirchner, reelecto en varias oportunidades y luego electo presidente, con lo que mantuvo su influencia sobre el gobierno provincial de Santa Cruz.

¹⁶Insistimos en que la supremacía es de la Constitución Nacional, lo que no implica una interpretación de tipo unitarizante que subordina los poderes provinciales y municipales al gobierno federal (confr. Antonio María HERNÁNDEZ, *Federalismo y constitucionalismo provincial*, ob. cit., Cap. VI, "Las competencias en la federación argentina").

¹⁷Esta norma fue incorporada en la gran reforma constitucional de 1994, a los fines del cumplimiento de tres de sus principales ideas fuerza como fueron la profundización del federalismo y de la descentralización del poder, el fortalecimiento del Congreso y la atenuación del hiperpresidencialismo. Como se sabe, en nuestra dolorosa historia institucional, hemos tenido 174 intervenciones federales a las provincias, que en 2/3 partes de casos, fueron efectuadas por simple decreto del Poder Ejecutivo. Ahora, por el contrario, se prescribe que en el Congreso reside esencialmente dicha facultad (véanse al respecto nuestras siguientes obras: *Federalismo y constitucionalismo provincial*, Cap. III "El federalismo en la reforma constitucional de 1994", punto 4, La intervención

La intervención federal del art. 6º, fue prevista para situaciones extraordinarias, de verdadera emergencia institucional, cuando se afectaren los principios esenciales de esta forma de Estado, que comporta la coexistencia de diversos órdenes gubernamentales ¹⁸.

Este remedio político extremo, de claro sentido tuitivo de la federación como pacto de unión, faculta excepcionalmente al gobierno federal a intervenir en las provincias, para garantizar la plena vigencia de sus instituciones, dentro de los grandes principios de la federación, fijados en la Constitución Nacional. Siendo la intervención federal un instituto de emergencia, su utilización debe ser de carácter excepcional, temporario y de alcances restrictivos ¹⁹.

En cuanto al “sistema republicano”, como causal de intervención, debemos aclarar que debe interpretarse en su sentido más amplio, pues comprende no sólo lo estrictamente considerado como “republicano”, o sea la división y equilibrio de los poderes, el gobierno del pueblo, la vigencia de la libertad y la igualdad, la libertad de prensa, la responsabilidad de los funcionarios públicos, la publicidad de los actos de gobierno -entre otros aspectos-, sino también el cumplimiento de los requisitos antes citados de los arts. 5º y 31 de la Constitución Nacional. Esto último importa el respeto de los principios y valores de la forma de Estado federal, que como bien se ha definido es una “unión indestructible de estados indestructibles” ²⁰, en base a un “*pactum foederis*”, que exige una cierta “leal-

federal, pág. 68, y Cap. VIII “Sobre presidencialismo y federalismo”, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2009; *Las emergencias y el orden constitucional*, 1ª ed., Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 2002 y 2ª ed., México, UNAM y Rubinzal-Culzoni, 2003 y “Balance de la reforma constitucional de 1994”, La Ley, Buenos Aires, 24/6/09).

¹⁸El federalismo es una forma de Estado compleja que comporta la coexistencia de diversos órdenes gubernamentales en un mismo territorio y que además tiene entre sus objetivos asegurar la unión de lo diverso, lo que importa el doble propósito de respetar ambos elementos (confr. Antonio María HERNÁNDEZ, *Federalismo y constitucionalismo provincial*, ob. cit., Cap. I sobre “Los sistemas políticos federales”, punto I.3: Federalismo: unión y diversidad).

¹⁹Para un análisis de estas cuestiones nos remitimos a nuestra obra ya citada *Las emergencias y el orden constitucional*.

²⁰Como lo sostuvo la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos en el célebre caso “Texas v. White”, fallado luego de la Guerra de Secesión, donde triunfara el Norte antiesclavista liderado por el presidente Lincoln y que fuera seguido por la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema de Justicia.

tad” para el gobierno compartido por parte de los diversos órdenes estatales, bajo el imperio de una Constitución²¹.

Para comprender la inescindible relación entre los principios y valores republicanos y federales, es conveniente recordar a James Madison, el más importante de los constituyentes de Filadelfia, en los *Federalist Papers*²². Allí sostuvo que la república federal significaba una doble garantía para la libertad y derechos de los ciudadanos, pues por una parte se limitaba el poder por los controles entre los diversos órdenes gubernamentales y se impedía el peligro de las facciones y por la otra, mediante el federalismo, se ampliaba además la participación popular en las distintas esferas de gobierno: federal y estatales²³. Hemos oportunamente afirmado por nuestra parte que hay una convergencia de objetivos entre el sistema republicano como forma de gobierno y el federalismo como forma de estado: asegurar la libertad y los derechos de los hombres y limitar el poder²⁴.

²¹ Véanse las distintas definiciones de federalismo como forma de Estado y sus elementos distintivos en nuestra obra citada *Federalismo y constitucionalismo provincial*, Cap. I “Sistemas políticos federales”, punto 7 sobre “Conceptos y características esenciales de los Estados Federales”, págs. 14/16, donde citamos a Alexander Hamilton, Karl Loewenstein, Daniel Elazar, John Kincaid, Ronald Watts y Segundo Linares Quintana. Por su parte han destacado la relación entre Constitución y federalismo autores como Carl Friedrich, Kenneth Wheare, y Daniel Elazar, entre otros (confr. *Federalismo y constitucionalismo provincial*, ob. cit., Cap. I, Punto 3 sobre “Federalismo, República, Constitución y democracia”, págs. 6/8).

²² Los *Federalist Papers* constituyeron la primera exposición sobre el federalismo como nueva forma de gobierno y de Estado, con una clara concepción liberal de división y limitación de los poderes dentro del Estado y de afirmación de los derechos de los ciudadanos. La influencia de esta obra ha sido fundamental en la historia del pensamiento político y constitucional universal y también nos alcanzó, a través de Alberdi y por su intermedio, de los constituyentes de 1853, que nos legaron la constitución histórica. Pudo además ser conocida por otros precursores de la idea federal, como José Gervasio de Artigas y Manuel Dorrego.

²³ Confr. Alexander HAMILTON, James MADISON, John JAY, *The Federalist Papers*, editado por Clinton Rossiter con Introducción y notas de Charles R. Kesler, A Signet Classic, New York, 2003, artículos N° 10 y 51, de James Madison, donde está expuesto lo que se ha denominado como “democracia madisoniana”.

²⁴ Véase *A Global Dialogue on Federalism*, volume 3, “Legislative, Executive and Judicial Governance in federal countries”, edited by Katy Le Roy and Cheryl Saunders, Forum of Federations and International Association of Centers for Federal Studies,

Esta línea de pensamiento también sirve para observar la estrecha vinculación entre los dos primeros requisitos del art. 5º: el sistema representativo y republicano y la conformidad con las declaraciones, derechos y garantías de la Constitución Nacional, con la idea y garantía federal expresada en el art. 6º y especialmente en la primera causal de intervención.

Y con respecto a ésta, o sea para “garantizar la forma republicana de gobierno”, precisamos que este amplio concepto comprende como lo anticipamos, la división y equilibrio de los poderes. Pero no se trata solamente de la división horizontal de los poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) del orden estrictamente provincial. También aquí el concepto es amplio y abarca a la división vertical del poder, propia del Estado federal y aun a la división entre poder constituyente y poder constituido.

Deteniéndonos en la división vertical, recordamos anteriormente a Madison y ahora a Loewenstein²⁵, que analizó los controles horizontales y los verticales del poder, incluyendo entre éstos al federalismo, por “el enfrentamiento entre dos soberanías diferentes estatales separadas territorialmente y que se equilibran mutuamente. La existencia de fronteras federales limita el poder del Estado central sobre el Estado miembro, y a la inversa”.

Más recientemente, Tribe ha destacado el carácter dual de estos modelos de poder separados y divididos, pues a través de ambos (legislativo-ejecutivo y judicial por un lado y federal-estatal por el otro) y con interdependencia institucional, es como mejor se sintetiza la idea americana de proteger la libertad fragmentando el poder²⁶. Y en torno a esto

McGill-Queen-s University Press, Montreal & Kingston, London, Ithaca, 2006, Republic of Argentina, Antonio M. Hernández, pág. 7 y ss. También allí reflexionamos sobre la cuestión en relación a nuestro país, poniendo de relieve el inadecuado funcionamiento del sistema constitucional y por tanto, de las instituciones republicanas y federales. El problema central a nuestro juicio es la falta de división y equilibrio de los poderes tanto en el orden federal como en el provincial. En consecuencia, son el presidente y los gobernadores los reales detentadores del poder político. Pero a ello se agrega el predominio del presidente y del gobierno nacional sobre los gobernadores y las provincias, que producen una centralización del poder, alejada de los principios constitucionales (pág. 31).

²⁵ Karl LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1982.

²⁶ Laurence H. TRIBE, ob. cit., Cap. II, The model of separated and divides Powers, pág. 20, donde el autor expresa: “...Thus, along both dimensions, that of federalism as well as that of separation of powers, it is institutional interdependence

último, el constitucionalista de Harvard cita un voto del *justice* Scalia, sobre la importancia central de la dispersión del poder en el esquema de formación de un gobierno con poder suficiente para cumplir los propósitos fijados en el Preámbulo de la Constitución, para asegurar las bendiciones de la libertad, en lugar de un uso tiránico del poder²⁷.

En el caso “Sosa” que analizamos, es evidente que existe un conflicto de poderes entre las autoridades legislativas y ejecutiva de la provincia de Santa Cruz con la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por el incumplimiento reiterado de sus sentencias.

La Corte Suprema de Justicia es la cabeza de uno de los tres altos poderes del gobierno federal y es elemental en un sistema republicano que sus sentencias se cumplan²⁸. Por otra parte, es indiscutible la competencia del alto tribunal en materia federal, según lo dispuesto por los arts. 116 y 117 de la Ley Suprema, que por cierto obliga a las provincias²⁹.

rather than functional independence that best summarizes the American idea of protecting liberty by fragmenting power”.

²⁷El *justice* Scalia sostuvo en su voto en el caso “Young v. United States ex rel. Vuitton et Fils S.A.”, 107 S.Ct. 2124 (1987): “... *Such dispersion of power was central to the scheme of forming a government with enough power to serve the expansive purposes set forth in the Preamble of the Constitution, yet one that would “secure the blessings of liberty” rather than use its power tyrannically*” (confr. Laurence H. TRIBE, ob. cit., pág. 20, nota 10).

²⁸Para un amplio análisis de la importancia institucional de la Corte Suprema en el sistema federal argentino, véase a Segundo V. LINARES QUINTANA, *Tratado de la Ciencia del derecho constitucional*, Buenos Aires, Alfa, 1963, t. IX, págs. 441 y ss. Allí constan las opiniones de juristas y hombres de Estado como Alexander Hamilton, Domingo Faustino Sarmiento, Dalmacio Vélez Sársfield, Joaquín V. González y José Manuel Estrada, entre otros. Por otra parte, es incuestionable la trascendencia del rol que cumplen las cortes supremas o cortes constitucionales en los distintos regímenes federales, como se observa en el derecho comparado. En referencia concreta a la intervención federal, Juan Vicente Solá -en la antes mencionada Reunión de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la Nación-, recordó la distinción efectuada por Rafael Bielsa (en su obra *Derecho constitucional*, 3ª ed., pág. 605) entre las de tipo: a) política, ejercida por el Congreso y excepcionalmente por el presidente, de acuerdo al art. 6º, y b) jurisdiccional, cuando la Corte Suprema examina la constitucionalidad de la legislación local para asegurar el imperio de la Ley Suprema Federal. Y por eso, agregamos nosotros, el jurista rosarino consideraba a la Corte Suprema como el más “nacional” de los poderes.

²⁹Muy tempranamente en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia norteamericana se estableció que sus fallos podían obligar en materia federal a los Estados

En este caso concreto, el incumplimiento de las sentencias de la Corte también implica un desconocimiento del art. 31 de la Constitución Nacional, que ha establecido la supremacía del ordenamiento federal, con sus principios y normas. En consecuencia, esto implica que se ha afectado la forma republicana de gobierno y la forma federal de Estado, por parte del gobierno provincial.

Asimismo, se han incumplido los dos requisitos del art. 5°: el del sistema republicano, porque se desconoció la estabilidad constitucional de un alto funcionario judicial como Sosa, lo que afectó la independencia del Poder Judicial provincial; y la conformidad con las declaraciones, derechos y garantías de la Constitución Nacional, ya que se violaron los derechos constitucionales de Eduardo Sosa a permanecer en su cargo, tal como fuera reconocido por fallos de la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación e incluso del Tribunal Superior de la Provincia.

En definitiva, consideramos que la gravedad institucional de los hechos producidos por el gobierno provincial, indican el desconocimiento de la forma republicana de gobierno y de principios y normas del régimen federal, que obligan a la intervención federal prevista en el art. 6° para garantizar su vigencia, por parte del Congreso de la Nación y por los fundamentos constitucionales expresados³⁰.

III. Los proyectos de intervención federal a Santa Cruz

En la Cámara de Diputados de la Nación fueron presentados tres proyectos de leyes que disponen la intervención federal a la provincia de Santa Cruz por los hechos que analizamos, en virtud de lo dispuesto por el

de la Unión, en el caso “Martin v. Hunter-s Lessee” (14, U.S. 304), fallado en 1816, con la redacción del *justice* Joseph Story.

³⁰Tal como lo expresamos en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la Nación, en la reunión respectiva y en el artículo de opinión en La Nación, antes citados. También defendieron en aquella oportunidad la intervención federal a la provincia, los profesores Alberto García Lema, María Angélica Gelli y Juan Vicente Solá, con sólida fundamentación. El primero de ellos -con quien tuvimos el honor de integrar la Convención Nacional Constituyente de 1994-, dijo además que la ley de intervención federal no puede ser vetada por el Poder Ejecutivo.

art. 6° de la Constitución, para garantizar la forma republicana de gobierno. Estos están en tratamiento en la Comisión de Asuntos Constitucionales.

El primero de ellos fue el N° 6753 del 14 de septiembre de 2010, de autoría de los diputados Gerardo Milman y Margarita Stolbizer, dispone la caducidad de los mandatos del gobernador y vicegobernador (art. 3°), un plazo máximo de 90 días de la intervención (art. 5°) y convocatoria a elecciones dentro de los 60 días de asumidas sus funciones por el interventor (art. 5°).

El segundo, N° 6772 del 15 de septiembre de 2010, de autoría de los diputados Oscar Aguad, Ricardo Gil Lavedra y otros miembros del Bloque de la UCR, establece la intervención federal con los estrictos alcances establecidos (art. 1°), para remover de su cargo al actual agente fiscal de la provincia, Dr. Claudio R. Espinosa, y reponer en esas funciones al Dr. Eduardo Emilio Sosa (art. 2°), lo que será garantizado por el procurador general de la Nación (art. 3°).

El tercer proyecto, N° 6780 del 15 de septiembre de 2010, de autoría de la diputada Laura Alonso, declara alterada la forma republicana de gobierno en la provincia (art. 1°) y dispone la intervención federal del Poder Ejecutivo por 5 días para dar cumplimiento a la sentencia de la Corte Suprema.

También fue presentado un Proyecto de Resolución, N° 6925, de autoría de los diputados Blanca Blanco de Peralta, Patricia Fadel y de otros miembros del Frente para la Victoria, que dispone: “Mantener su preocupación por la decisión adoptada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina en los autos “Sosa, Eduardo Emilio c/ Provincia de Santa Cruz s/ Recurso de hecho”, de fecha 14 de septiembre de 2010 y rechazar todo planteo o solicitud de intervención federal de la Provincia de Santa Cruz en relación a los autos citados” (art. 1°).

En los fundamentos de este proyecto se hace referencia a la “imposibilidad de cumplimiento de lo exigido por la Corte Suprema”, recordándose lo que había sostenido oportunamente el Tribunal Superior de Justicia provincial, que dispuso la sustitución de la reincorporación de Sosa por una indemnización, pues no se podían retrotraer las cosas al momento en que se dictó la ley 2404. Y posteriormente se menciona la opinión del gobernador, que sostuvo que no podía avasallar las atribuciones legislativas en el régimen de nombramiento de los funcionarios judiciales y que la Legislatura no había dado tratamiento a su pedido de cumplimiento de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia.

Luego se indica que no está afectado el funcionamiento de las instituciones provinciales por el caso Sosa y que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha efectuado actos fuera de su competencia, pues no puede intervenir en conflictos de poder provinciales, de acuerdo a la reforma de 1860³¹. Por consiguiente, se acusa a la Corte Suprema de violar el régimen federal argentino³². Asimismo se citan fallos de dicho Tribunal y otras opiniones para rechazar la posibilidad de la intervención federal a la provincia.

IV. Nuestra propuesta de intervención federal y de reglamentación del art. 6° de la Constitución Nacional

Por nuestra parte, y como lo propusimos en la reunión de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la Nación antes citada del 13 de octubre de 2009, el Congreso debe: 1) declarar la intervención federal “mediadora” para el cumplimiento de las sentencias de la Corte Suprema y sólo ante el fracaso de la misma, disponer la intervención a los poderes Ejecutivo y Legislativo provinciales, con las modalidades que se expresarán y 2) sancionar posteriormente una ley reglamentaria de la intervención federal prevista en el art. 6° de la Constitución Nacional.

³¹ Este tema fue especialmente analizado por María Angélica Gelli en su trabajo antes citado. Por nuestra parte, creemos que dicha reforma de 1860 con criterio descentralizador modificó acertadamente la competencia que el texto originario de 1853 acordaba a la Corte Suprema para resolver los conflictos internos provinciales, como también la competencia del Congreso para revisar las constituciones provinciales o efectuar el juicio político a los gobernadores. (confr. nuestra obra citada *Federalismo y constitucionalismo provincial*, Cap. II “El federalismo argentino y sus orígenes”, punto 3, “El federalismo en la reforma de 1860”, pág. 40 y ss.). En este caso no se trata de un conflicto de poderes en la provincia, sino de las autoridades provinciales con la Corte Suprema de Justicia de la Nación, como lo hemos sostenido reiteradamente.

³² Dice textualmente el Proyecto en sus Fundamentos: “... La Excm. Corte se está inmiscuyendo en una cuestión sobre la cual no tiene jurisdicción e invadiendo la esfera de actuación propia de la Provincia de Santa Cruz en violación al régimen federal de gobierno”.

1. Nuestra propuesta de intervención federal a la provincia de Santa Cruz.

Tal como lo sostuvimos, la intervención federal es un instituto de emergencia, al cual se deben aplicar las pautas de limitación y control de ellas³³ y sin olvidar que la autonomía de las provincias es consustancial a nuestra federación, por lo que cualquier afectación debe ser de carácter excepcional, temporaria y de alcances restrictivos³⁴.

Por ello consideramos que la intervención federal en la provincia de Santa Cruz debe ser “mediadora”. Esto significa volver a una práctica institucional que fue utilizada en las primeras décadas de nuestra vida constitucional y que consistía en el envío de representantes del gobierno federal que tenían la misión de resolver los problemas planteados, sin sustituir a las autoridades provinciales electas por el pueblo³⁵.

La misión mediadora del interventor federal ante el gobernador y la Legislatura debe procurar a la brevedad posible el cumplimiento de las sentencias de la Corte Suprema de Justicia, que ordenan la reincorporación de Eduardo Sosa en su cargo de procurador general. Para ello es necesaria la sanción de la legislación respectiva por parte de la Legislatu-

³³Que de manera general señaló hace décadas Germán BIDART CAMPOS, en su *Manual de derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, Ediar, 1972, págs. 166/7).

³⁴En nuestro artículo “Novedosa jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Corrientes sobre los límites constitucionales de las atribuciones del interventor federal”, *Suplemento La Ley, Constitucional*, Buenos Aires, 22 de agosto de 2006, pág. 64, también reproducido como Cap. XVI de nuestra obra citada *Federalismo y constitucionalismo provincial*. Además véase nuestra obra ya citada, *Las emergencias y el orden constitucional*, en sus dos ediciones, en lo relativo a la intervenciones federales.

³⁵Juan Vicente SOLÁ, en su obra *Intervención federal en las provincias*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1982, recuerda que dicha práctica rigió hasta 1883, en que por ley 1282 de intervención federal en la provincia de Santiago del Estero, se dispuso por primera vez la sustitución o suplantación parcial de las autoridades provinciales. Y señala que la sustitución o suplantación por el interventor federal de los tres poderes provinciales ocurrió por vez primera en 1904, mediante la ley 4307 de intervención a la provincia de San Luis. En nuestro Proyecto de Ley de Régimen para la intervención federal a las provincias, presentado el 3 de junio de 1992, Expte. 1.019-D-92, en nuestro carácter de diputado de la Nación, destinamos el Título II, a la regulación de la intervención mediadora (confr. Antonio María HERNÁNDEZ, *Federalismo y constitucionalismo provincial*, ob. cit., Apéndice III, donde se transcribe el proyecto, pág. 519 y ss.).

ra, pues dicho cargo fue suprimido por ella y luego efectuarse la designación pertinente por parte de las autoridades provinciales. Creemos que el plazo de esta intervención no debería exceder los 30 días, pues para nosotros ello es más que suficiente para implementar la solución ordenada por la Corte Suprema, que requiere esencialmente el cambio de actitud por parte del oficialismo gobernante en la provincia.

Si esa mediación fracasase, pues el gobernador y la mayoría legislativa oficialista insistiesen en el incumplimiento, el Congreso no tendría otro camino que disponer la intervención federal sustitutiva del Ejecutivo y del Legislativo, para garantizar la forma republicana de gobierno y obedecer a la Corte Suprema de Justicia. Ello podría hacerse con dos variantes: o una intervención sustitutiva transitoria de 15 días, para que el interventor federal cumpla con la reincorporación de Sosa, sin perjuicio de que luego continúen las autoridades provinciales en el ejercicio de sus cargos, como antes ocurriera en nuestra historia institucional³⁶; o la intervención sustitutiva definitiva del Ejecutivo y Legislativo provinciales, que implicaría el llamado inmediato a elección popular de dichos cargos, una vez cumplida la reincorporación de Sosa y que requeriría de un mayor tiempo de intervención.

Como se advertirá, se trata de una compleja decisión política que deberá tomar el Congreso, para asegurar los principios republicanos y federales, ante la grave situación institucional planteada por las autoridades de la provincia de Santa Cruz.

Debe tenerse presente además, lo vinculado a la responsabilidad tanto jurídica como política por parte de las autoridades provinciales que provocaron este conflicto de poderes. Recuérdese en tal sentido que existe una investigación penal sobre el gobernador de la provincia, acorde a lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia.

Confiamos en que el Congreso esté a la altura de sus grandes responsabilidades en esta instancia, pues el incumplimiento de sentencias de la Corte Suprema de Justicia por parte de esta provincia, constituye una herida abierta al cuerpo de la República y de la Federación. Pero si el cuerpo legislativo no actúa, ello no significa que la Corte Suprema se

³⁶ Como también lo recuerda Juan Vicente Solá en su obra citada, mencionando los casos de Mendoza en 1918 y de San Luis en 1919.

deba resignar en su cometido de hacer justicia, ya que cuenta con otros instrumentos para hacer cumplir sus sentencias.

Se trata en definitiva, de afirmar el gobierno de las leyes en lugar del capricho personal y autoritario de los ocasionales gobernantes, de acuerdo a los principios del Estado constitucional y democrático de derecho.

2. *Nuestra propuesta de reglamentación de la intervención federal*

La intervención federal fue prevista en el art. 6° del texto original de la Constitución Nacional, sancionado en 1853, pero su redacción vigente proviene de la reforma constitucional de 1860. Allí se aseguró la participación provincial a través de la requisición, según propuesta de carácter autonomista defendida por Domingo Faustino Sarmiento en nombre de la provincia de Buenos Aires, recientemente incorporada a la Federación.

Además estuvo presente en el ánimo de los constituyentes el recuerdo sobrecogedor de la reciente intervención federal de 1857 a la provincia de San Juan, que produjera la batalla del Pocito, donde en defensa de la autonomía provincial, fuera muerto el gobernador Antonino Aberastain, mostrando el sino trágico de esta institución, desde sus momentos liminares³⁷.

Posteriormente, la práctica institucional mostraría un alejamiento del espíritu y letra constitucionales y este instituto serviría en no pocas oportunidades para la centralización política del país y la afectación del federalismo y las garantías individuales.

Recuérdese en tal sentido, el enorme número de intervenciones producidas³⁸, que en sus 2/3 partes fueron efectuadas por simple decreto del presidente, en una demostración más de nuestro “hiperpresidencialismo”.

³⁷ Escribió Arturo M. Bas en su obra *El derecho federal argentino*, Buenos Aires, Abeledo, 1927, t. I, pág. 129) que “*Detrás de la garantía acordada por el artículo 5, detrás de la sanción legal del art. 6, había según la expresión del general Mitre “un crimen y un espectro”, el crimen era la catástrofe sangrienta del Pocito y el espectro, el cadáver del doctor Aberastain*” (confr. nuestra obra *Las emergencias y el orden constitucional*, en sus dos ediciones citadas, en lo relativo a las intervenciones federales).

³⁸ Que superan el número de 160, mientras que en otros países federales, sobran los dedos de una mano para contarlas (confr. nuestra obra *Las emergencias y el orden*

Además -y sin detenernos por razón de brevedad- repárese en el tiempo de las intervenciones -que en lugar de extenderse por períodos muy breves se extendieron por años-; o en el alcance de las facultades de los interventores -que de administración o conservación se convirtieron en las correspondientes ordinariamente al gobernador-; o en las clases de intervenciones ocurridas, que en vez de ser parciales (sólo a algunos de los llamados poderes políticos, ejecutivo y legislativo) fueron totales (a los tres poderes, con la inclusión del Poder Judicial) o parcial sólo dirigida a este último, con lo que se afectó su independencia³⁹.

Por ello pensamos en la conveniencia de reglamentar dicho art. 6º, tal como lo hicimos al presentar un Proyecto de Ley en la Cámara de Diputados de la Nación en 1992, con el objetivo de impedir para el futuro las graves lesiones producidas a nuestra Ley Suprema por el mal uso de este instituto de emergencia, que en opinión de Pedro J. Frías, se constituyó en el “lamento clásico” del federalismo.

El proyecto consta de dos títulos, el I destinado a la intervención federal y el II a la intervención mediadora. Destacamos inicialmente la importancia que le asignamos a este título sobre la intervención mediadora, pues estimamos necesario volver a la práctica y vigencia de esta institución que funcionara en los primeros años posteriores a la sanción de la Constitución originaria, con el fin de facilitar la solución consensuada de los conflictos institucionales y reducir la intervención que sustituye las autoridades electas por el pueblo.

A su vez, el Título I se divide en 4 capítulos. El Cap. I sobre la Declaración de la intervención, que atribuimos sólo al Congreso, reunido en Asamblea. El Cap. II sobre los fines, causas y alcances de la intervención, donde se precisan cuestiones esenciales como el significado de garantizar la forma de gobierno republicano, la determinación de las funciones y atribuciones del interventor o el plazo de la intervención que no puede

constitucional, en sus dos ediciones ya citadas, en lo relativo a intervenciones federales. En la nota 21 mencionamos la enumeración que efectúa Juan RAFAEL en su obra *El federalismo y las intervenciones nacionales* (Buenos Aires, Plus Ultra, 1982).

³⁹Véanse nuestras obras *Las emergencias y el orden constitucional*, en sus dos ediciones, donde analizo las intervenciones federales y los Fundamentos de nuestro Proyecto de Ley de Régimen para la intervención federal a las provincias, obrante en el Apéndice de nuestro *Federalismo y constitucionalismo provincial*, págs. 524 y ss.

exceder los 10 meses, etc. El Cap. III sobre el interventor federal, donde se limitan sus funciones a las de administración y se le impide ejercer funciones judiciales o intervenir los municipios, además de la obligación de rendir informes ante una Comisión Bicameral creada por el Congreso. Y el Cap. IV sobre dicha Comisión Bicameral de Seguimiento y Control de la intervención, que deberá estar integrada por 7 miembros de cada Cámara y que tendrá como funciones seguir y controlar el desempeño del interventor federal e incluso ordenar el cese de la intervención o la remoción del interventor federal.

En definitiva, en base a este proyecto y a los que se han presentado a lo largo de la historia -según referimos en los Fundamentos del Proyecto-, el Congreso podría sancionar una normativa que se adecue estrictamente al espíritu y valores federales de nuestra Ley Suprema.

También recordamos que la reforma constitucional de 1994 -que tuviera como una de sus ideas fuerza la profundización del federalismo-, atribuyó al Congreso la competencia para la intervención federal en el art. 75 inc. 31 y aunque el Poder Ejecutivo puede decretarla en receso de aquél por el art. 99 inc. 20, en el mismo acto debe convocar a aquél a sesiones extraordinarias para el tratamiento del tema.

Resulta evidente que dicha legislación significaría un límite adecuado para modificar nuestra realidad institucional y política, que indica que los interventores federales han gozado de mayor poder incluso que los gobernadores y que además han carecido de controles adecuados por parte de las autoridades federales⁴⁰.

Se trata, finalmente, de cambiar para cumplir el gran proyecto federal inserto en la Constitución Nacional, en lugar de continuar con la decadente centralización y anomia que nos caracteriza.

⁴⁰ Véase nuestro artículo “Novedosa jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Corrientes sobre los límites constitucionales de las atribuciones del Interventor Federal”, antes citado, nota 34. Allí hacemos también referencia a la necesidad de un mayor control legislativo por parte de una Comisión Bicameral y a un más profundo control de constitucionalidad por parte del Poder Judicial.

VISIÓN DEL FEDERALISMO DE CONCERTACIÓN EN UN PAÍS DESIGUAL ¹

POR MARTÍN PANCALLO D'AGOSTINO *

Sumario: Federalismo constitucional o “preceptivo”. Federalismo de negociación. El poder tributario. Federalismo de concertación. Diagnóstico de la actualidad. Reconstrucción del federalismo. Concertación horizontal entre provincias. Regionalización del país.

El federalismo argentino se gestó en las provincias, como respuesta, a partir del predominio restrictivo de Buenos Aires sobre el interior. Uno, con la vocación centralista de poder político y económico; el otro, sintiendo su exclusión de las ventajas del puerto como centro del comercio exterior. Las provincias en formación, pobres, despobladas, con su limitada producción local e incipiente organización política; Buenos Aires, centro de decisiones y de relaciones con el exterior. El caudillismo, con sus rivalidades intestinas, fue un emergente natural de esta situación. Así, pronto se perfilaron dos cuestiones a resolver: su ubicación frente a la “provincia grande”, y la definición de relaciones entre sí. Esta realidad política e histórica indefinida, dio lugar a que la fórmula federal aparezca “como el único camino de solución nacional” frente a la actitud unilateral de Buenos Aires, “que desde 1811 pretendió monopolizar la Revolución, sin participación de los pueblos del interior”².

* Profesor regular titular de Derecho Constitucional, Universidad Nacional de Misiones.

¹ Artículo construido desde la exposición efectuada en las Jornadas “Debates constitucionales desde la tierra de Joaquín V. González. Chilecito: 18-3-10”.

² Dardo PÉREZ GUILHOU, *Debates de Actualidad*, Asociación Argentina de Derecho Constitucional N° 200, pág. 18.

El año 1820 es un año clave en la definición federal, con el Tratado celebrado en la Capilla del Pilar entre los gobernadores de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos, en el que se explicita entre sus fines: “... *concentrar sus fuerzas y recursos en un gobierno federal...*”. El 4 de enero de 1831, las mismas provincias firman el Pacto Federal en el que afirman: “... *y finalmente considerando que la mayor parte de los pueblos de la República ha proclamado del modo más libre y espontáneo la forma de gobierno federal...*”.

La batalla de Caseros y el Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos del 31 de mayo de 1852, con su artífice político Justo José de Urquiza, fueron el punto de confluencia de la voluntad federativa de las provincias. La apertura de los ríos interiores en favor del comercio exterior fue su determinante.

La Constitución de 1853 plasmó un diseño de federalismo moderado con relación al modelo norteamericano. La reforma de 1860 ratificó y también profundizó la autonomía provincial. Así fue el programa constitucional, con un sistema federal deseado pero en la realidad con turbulencias y sin potencialidad de realización inmediata. Y esto tiene una primera y elemental explicación: las insuficiencias y desigualdades de sus protagonistas.

Los años siguientes, las provincias originarias escasamente desarrolladas, la lenta creación de otras y las insuficiencias de todo tipo, vieron acrecentar el centralismo porteño, teniendo como respuestas, combinadas formas de rebeldía y de dependencia. Casos muy notorios fueron los servicios públicos esenciales: escuelas, servicios sanitarios y de salud, etc., que fueron dimensionando y articulando su vida económica y social, y con ello la preponderancia del gobierno federal con sus condicionamientos diversos en la vida interna de las provincias y territorios.

Federalismo constitucional o “preceptivo”

Como lo describe el Dr. Pedro Frías³, el federalismo de la Constitución fue programático y de lenta e insuficiente resolución; no pudiendo impedir el descenso a la “dependencia federal”, respondiendo a la reali-

³ Pedro J. FRÍAS, *El proceso federal argentino II*, Córdoba, 1998, pág. 16 y ss.

dad de las provincias con sus insuficiencias y desórdenes políticos. Así como el caudillismo lejos estuvo de fijar estructuras de poder estables; el federalismo diseñado constitucionalmente tampoco tuvo poder de realización al ser accidentado y deficitario. El desorden era la realidad. Paralelamente se fue fortaleciendo el poder económico y político de Buenos Aires, al establecerse la Capital en su territorio porteño, con las ventajas económicas que ello generaba. Según veremos, todo el desarrollo del federalismo argentino ha tenido estas características.

Frías señala como causas más próximas de la dependencia federal, la centralización y desfederalización provocadas durante largo tiempo como efecto no deseado de un federalismo “dual y preceptivo”; el predominio del Poder Ejecutivo federal a través de sucesivas “refracciones” políticas y administrativas. La extensión de los poderes implícitos del Congreso para enfrentar situaciones excepcionales. Municipios considerados como descentralizaciones del Estado provincial. Las interrupciones del orden constitucional con gobiernos de facto.

A ello debemos sumar las intervenciones federales cada vez más frecuentes a las provincias, la mayor parte a través de decretos y sin intervención del Congreso -habida cuenta de la falta de definición constitucional acerca del órgano responsable de hacerlo- en las provincias donde el oficialismo perdía una elección, o sea como una forma de hegemonizarlas políticamente; y la legislación exclusiva en los establecimientos de utilidad nacional con exclusión de toda jurisdicción provincial. Como consecuencia de ello, no alcanzaban a desarrollar su autonomía y predicamento interno las instituciones locales. Además, políticas dirigistas y gobiernos reversibles y de facto, fueron generando mayor dependencia y más desequilibrio.

Esto es parte del proceso de deterioro y desfederalización de la poco federalizada República, marcado por la diferencia poblacional, con clara tendencia a la despoblación en muchos lugares, con recursos naturales pero sin capacidad económica para su industrialización por insuficientes inversiones y recursos financieros; haciendo que gran parte de las provincias debieran asistir a la sociedad sin acceso a la actividad privada. En estos casos, la ayuda federal cubría las carencias con el costo de menegar la autonomía.

Al desequilibrio de población, de riqueza y de funciones a que alude Pedro Frías, debemos agregar la lenta y resistida provincialización de territorios nacionales, los cuales, pese a superar el umbral de población,

tardaron muchos años en conseguir su autonomía. Bien sabemos que el federalismo se asienta en la existencia de provincias autónomas como condición esencial. Sin ellas, aquel es sólo un enunciado.

Aquí nos detenemos un poco para hacer breve referencia a un capítulo oscuro del desarrollo federal argentino, demostrativo de cuánto tuvieron que esperar los territorios nacionales para ser provincias. Un caso: si bien Misiones fue declarada territorio nacional en 1881, el 10 de octubre de 1884 se sancionó la ley 1532 de organización de los territorios nacionales de La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Misiones, Formosa y Chaco; fijándose el requisito para adquirir la condición de provincia, alcanzar una población de 60.000 habitantes. Misiones superó esa cifra en 1919, en que se registraron 63.246 habitantes. El 19 de agosto de ese año, Hipólito Yrigoyen presentó el primer proyecto de provincialización, que no fue tratado. En 1921 insistió extendiendo el beneficio a los territorios de La Pampa, Chaco, Formosa, Río Negro, Neuquén y Chubut. Tampoco fue tratado, al igual que los posteriores entre 1928 y 1952, siendo todos archivados (con excepción de Chaco y La Pampa). Basta recordar que hasta 1953 se presentaron 37 proyectos, quedando todos en punto muerto, pese a que la Constitución fijaba al Congreso el encargo de “crear nuevas provincias”. De todos ellos, nos permitimos citar, por sus fundamentos, el presentado por el senador Pablo Ramella el 3 de mayo de 1950: *“para que la unidad de la República sea una verdad y no una ficción, es necesario terminar con el sistema de verdadero coloniaje en el que se encuentra cierta parte del territorio argentino, como son los territorios nacionales.....”*⁴. En verdad, entre 1951 y 1953, el Congreso sólo daba predicamento a los proyectos del Poder Ejecutivo; los demás eran ignorados. Misiones fue “reconocida” como provincia recién en diciembre de 1953 junto a otras.

Intereses económicos manejados desde Buenos Aires jugaban en contra retardando la provincialización y con ello las autonomías. No convenía el funcionamiento pleno de las instituciones locales para la defensa de sus recursos.

A ello hay que sumar una concentración de población en el área metropolitana a partir de la década del 40 atraída por el proceso de indus-

⁴ María P. MOROZ DE ROSCISZEWSKI, *Provincialización de Misiones*, pág. 113.

trialización. Si bien ello permitió paliar de algún modo la falta de igualdad de oportunidades que se daba en las provincias, tuvo como lógica consecuencia que se generaran nuevos problemas sociales como la escasez de servicios públicos esenciales y de vivienda en la nueva población que rodeaba la Capital Federal. La concentración industrial impulsó la concentración económica, haciendo que las decisiones vertebrales en materia económica financiera se tomaran en Buenos Aires. Este panorama no ha cambiado mucho.

Los dos grandes partidos nacionales con su fuerte protagonismo hicieron también lo suyo. Embanderados en temas nacionales, obediencias partidarias y en especulaciones políticas circunstanciales, la mayoría de los legisladores marginó en el Congreso la defensa de intereses locales. El hegemonismo político del peronismo hasta 1955 contribuyó a la uniformidad y a la centralización del poder; esquema éste que, salvo interregnos, quedó asentado con los sucesivos gobiernos.

Federalismo de negociación

El cambio político de 1958, dio lugar a una relación más escuchada y discutida y, según nos explica Pedro Frías, a un federalismo con más diálogo y “competitivo”. Con las reuniones periódicas de ministros de Hacienda, que logran aumentos porcentuales de la coparticipación en términos incondicionados. La creación del Consejo Federal de Inversiones “para promover el desarrollo armónico integral del país”, fue otra pauta positiva dirigida a neutralizar la estructura económica centralizada⁵. Las grandes obras de infraestructura promovidas por la política desarrollista, con la explotación intensiva de los recursos naturales, la construcción de represas, rutas y caminos, contribuyeron a cimentar una visión más federal.

Pero esta aurora del federalismo pronto se vio frustrada por los recurrentes golpes de estado que reinstalaron el “federalismo regresivo”, al perder las provincias sus autonomías. Las cortas intermitencias de gobiernos *de jure* no lograron recuperar las prácticas constitucionales en la materia.

⁵ “Nuevas claves para el federalismo”, Documento de la Sec. Gral. del Consejo Federal de Inversiones, abril de 1996.

El poder tributario

Pero, sin duda, las formas de *distribución de recursos impositivos* son las que marcaron el rumbo declinante del federalismo, y la causa gravitante de la profunda crisis financiera en que se encuentran los gobiernos provinciales, a lo que hay que agregar sus políticas internas dispendiosas. Pactos fiscales acordados con carácter transitorio y con sucesivas prórrogas, demostraron la poca estabilidad de las relaciones fiscales, lo cual era vital para cimentar una concertación durable. El esquema fiscal establecido en 1934, con la ley 12.139, creó el primer régimen de unificación y coparticipación de impuestos internos, como resultado de la adhesión de las provincias a sus disposiciones; comprometiéndose a su vez a no establecer impuestos tasas, tributos u otros gravámenes que duplicaran los estipulados con la Nación.

Pero estos acuerdos no fueron duraderos, como el caso del pacto fiscal de 1992 que modificó los acuerdos contenidos en la ley 23.548, que había sido ratificada por las legislaturas. El Pacto Fiscal celebrado en 1993 fue una reiteración del anterior, a lo que le siguieron sucesivas prórrogas frente al desequilibrio financiero producido por la crisis mexicana de 1994/95⁶.

El caso más patético se dio con el antiguo art. 67 inc. 2 C.N. (hoy 75 inc. 2), que estableció la posibilidad de crear impuestos directos temporarios “siempre que la defensa, seguridad común y bienestar general del Estado lo exijan”. Lo que debió ser transitorio, pasó a ser permanente; primero a través de sucesivos convenios de coparticipación aprobados por adhesión de las provincias; y luego con la reiteración en la Constitución reformada en 1994. El compromiso de dictar una ley de coparticipación con pautas de distribución de recursos, no pasó de eso. Un procedimiento complejo de aprobación sumado a intereses partidarios divergentes entre provincias, hace más dificultosa su materialización. Las enredadas relaciones financieras entre gobierno federal y provincias, en que éstas tienen la doble condición de ser acreedoras y deudoras del erario nacional, junto con la tendencia política centralista al servicio del poder presidencial que maneja discrecionalmente los fondos, hacen cada vez más lejano un tra-

⁶ Pedro J. FRÍAS, obra citada.

tamiento equitativo en su distribución. Aquí el federalismo de negociación se esfumó por completo. Las desigualdades entre las propias provincias, sus distintos intereses con el poder central, entre otras causas, constituyen obstáculos muy difíciles de eliminar.

Federalismo de concertación

El impulsor de esta doctrina ha sido el Dr. Pedro J. Frías, “a partir de la apertura gradual que da el federalismo negociado, contemplando los intereses provinciales”. Al concebirla, nuestro maestro advirtió muestras de un nuevo federalismo, calificándolo como un “federalismo cooperativo que desborda a aquél”. Se trata de una nueva vinculación entre los gobiernos provinciales y el gobierno federal, especialmente tendiente a asegurar la “participación de las provincias en los órganos técnicos de estudio y de decisión de la administración federal, cuando están involucrados los intereses de las respectivas provincias”.

Frías lo plantea como “un modelo de descentralización del poder, que no está destinado a debilitar al gobierno federal, sino a reubicarlo para que presida una renovada concertación”. Y lo define como “*una técnica de asignación de competencias y concertación de poderes que asegura a los estados particulares autonomía y participación, dentro de un Estado nacional con unidad de decisión y ejecución, para los fines y servicios jurisdiccionalmente indivisibles*”. Con las siguientes pautas:

Convergencia, como un direccionamiento de los niveles de decisión diversos “subordinados a un objetivo final que es el bien común, según los valores de cada tiempo y de cada sociedad”. Siendo el Estado un vértice de condensación de relaciones sociales, es también un centro de convergencias, “un modelo de organización de esa convergencia, asegurada jerárquicamente”.

Subsidiariedad, que consiste en que no debe hacer el gobierno federal lo que pueden hacer los gobiernos provinciales; asignándose funciones a los municipios antes que a las provincias. Es una manera de descentralización del poder. Menciona Frías como ejemplo, la cita del preámbulo de la Constitución de Tierra del Fuego.

Participación de las provincias en la administración federal cuando están en juego sus intereses o la explotación de sus recursos. Es también el caso de la adopción de criterios de distribución de recursos de coparticipación para el desarrollo armónico del país.

Pero además, advierte en el sistema pautas de mediación, solidaridad, ética, justicia, razonabilidad y equidad. Con ellas, nuestro autor afirma que, “*con la concertación, el federalismo no es ya estático, puramente normativo, sino contractual: se acuerda entre la Nación y las provincias, o las provincias entre sí. La gestión es marcadamente intergubernamental*”. Las técnicas operativas de este sistema son los tratados interprovinciales; convenios entre Nación y provincias o municipios; leyes-convenio que se concretan por contratos de adhesión impulsados por la Nación; legislación concurrente; regímenes de coordinación y regímenes de aplicación uniforme por adhesión provincial a una ley nacional.

La reforma constitucional de 1994 mejoró el federalismo normativo introduciendo algunas pautas de concertación: se le dio rango constitucional a la coparticipación de impuestos internos programando una ley convenio sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, con pautas de equidad, solidaridad, desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades (art. 75 inc. 2). Con ello trató de limitar la discrecionalidad en el manejo de los fondos.

Se direccionó como función del Estado con criterio general, lo conducente al desarrollo humano y progreso económico con justicia social; el crecimiento armónico de la Nación, poblamiento de su territorio; políticas diferenciadas tendientes a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones (art. 75 inc. 19).

Fortalecimiento de las provincias, reconociéndoles el dominio originario de sus recursos naturales. Posibilidad de crear regiones para el desarrollo económico y social y de celebrar convenios internacionales que no afecten la política exterior de la Nación, con conocimiento del Congreso. Reconocimiento de la autonomía municipal con atribución de regular su alcance y contenido. Poder tributario y de policía en los establecimientos de interés nacional en las provincias. Concurrencia de las provincias en la legislación destinada a la protección del medio ambiente. Resulta evidente entonces que la reforma plasmó las bases para un federalismo con sustancia y renovado.

Diagnóstico de la actualidad

Sin embargo, como lo señala Frías, se introdujeron también ciertas modificaciones que influyen negativamente en la realización de este federalismo. El *cambio en el sistema electoral para la elección de presidente y vicepresidente* de la Nación, haciéndolo directo y a doble vuelta, otorgó a las provincias más pobladas, en especial a la de Buenos Aires y a la Ciudad Autónoma un *poder electoral* que supera con creces al conjunto de las otras provincias, provocando un desequilibrio que disminuye el interés de concertar sobre temas básicos que hacen al desarrollo de las más pobres. Este diseño se profundiza con *la posibilidad de reelección presidencial*, que hace que la ambición política prevalezca sobre los cambios necesarios, a la vez que frena o detiene la realización de las pautas constitucionales para hacer realidad el federalismo renovado.

A esto le sumamos la *fuerte preponderancia de la disciplina partidaria* en las posturas de los legisladores, que pone en planos inferiores las reales necesidades de las provincias. Esto se ve claramente en la nueva composición del Senado, con la representación de los dos partidos más votados, haciendo que la Cámara se haya partidizado, desplazando en los hechos la genuina representación de las provincias.

Un hiperpresidencialismo que domina a las provincias. *Manipulación de la distribución de los recursos fiscales*, discriminando según el grado de adhesión de sus gobiernos. La nula voluntad de tratar *la ley de coparticipación impositiva* como principal instrumento de concertación. lo que imposibilita fijar criterios objetivos de reparto. Actualmente las provincias tienen una participación de sólo el 31%, en el cual no están los impuestos no coparticipables. A esta altura pensamos que el enredo es tal, que ya resulta casi imposible diagramar una ley de coparticipación con las pautas fijadas en la Constitución.

Esta apropiación de recursos fiscales lleva a las provincias al *aumento y creación de gravámenes internos*, que en casos son asfixiantes y constitucionalmente ilícitos. Hoy, casi todas las provincias son dependientes, con gobernadores mendicantes y legisladores obligados a negociar su voto a cambio de recursos y obras públicas. Lo que se llama conductas al servicio de “la dictadura de la caja”.

Esta realidad, que desentona con el renovado esquema federativo de la Constitución reformada, hace que el federalismo de concertación sea

hoy poco más que una entelequia: una gran aspiración sin poder de realización. Sin un espíritu de cooperación con pautas de buena fe, solidarias y éticas, es imposible construir un federalismo concertado.

Con la mayoría de las provincias atadas a presupuestos deficitarios, pendientes de recibir recursos propios en algunos casos, o pendientes de recibir ayudas para la realización de obras públicas, resulta imposible desarrollar con el poder nacional una relación como la que propone la concertación federal.

En estas condiciones, con un gobierno federal presidido ambiciosamente y ávido de obtener obediencias, la convergencia se está dando no hacia el bien común, sino a favor de un poder político cada vez más concentrado. Aplicar el valioso principio de subsidiariedad en cuanto a la distribución de funciones entre los tres gobiernos, es, en la mayoría de los casos, especialmente en el nivel municipal, de muy difícil concreción ante la escasez o falta de recursos propios, lo que hace que la mayoría de las provincias y municipios se lancen a captar fondos con normas y procedimientos de dudosa licitud para solventar sus necesidades.

Reconstrucción del federalismo

Todo esto demuestra, y debemos reconocer, que el federalismo argentino, desde sus inicios tuvo un desarrollo accidentado, producto en gran parte del desequilibrio de sus componentes, cada vez más pronunciado, de sus esencias autonómicas originarias de relación y equilibrio entre estados provinciales y Estado federal, programado. El federalismo, como fue concebido, nunca pudo ser desarrollado en plenitud, por las desigualdades nunca corregidas; y no hay garantías de reconstrucción mientras no cambien las bases geográficas con que fue diseñada la división política. Su relación con el gobierno federal refleja que las provincias, poco a poco, fueron perdiendo su dignidad. De tener bases constitucionales, han pasado, casi todas, a tener bases operativas "*prostitucionales*". La manipulación se ha convertido en una práctica constante de dominio.

En estas condiciones, lamentablemente, el federalismo de concertación, hoy no puede lograrse operando verticalmente entre provincias y Nación, como lo concibió con gran sentido de equidad y solidaridad el Dr. Pedro Frías.

Concertación horizontal entre provincias

En la primera etapa de reconstrucción debe desarrollarse, comenzando por obrar con el mismo espíritu federal con que se dieron los pactos preexistentes, a los que alude el Preámbulo, en que se fundó el federalismo de la Constitución; en especial el Acuerdo de San Nicolás.

Nuevos acuerdos entre todas las provincias posibilitarían un fortalecimiento de sus relaciones, desarrollando acciones solidarias, articulando intereses, objetivos y esfuerzos mancomunados; políticas de complementación económica favoreciendo la inversión de capitales; explotación conjunta de los recursos; compromisos de racionalización administrativa. Y quizás, lo más importante, el firme compromiso de cada una de no pactar ventajas particulares con el gobierno federal en detrimento de las demás. Esta es la primera concertación que es necesario encarar para poder tratar con el gobierno federal en un plano de equilibrio.

Regionalización del país

La segunda etapa de reconstrucción federal es una decidida regionalización del país, ante la necesidad de forjar entre grupos de provincias, relaciones de conjunto más equilibradas con la Nación.

La globalización está rompiendo fronteras y diluyendo al propio Estado-Nación. Las respuestas que se están dando en el mundo a este fenómeno arrasador, son a través de formas de integración de naciones o comunidades de naciones, a fin de enfrentar los desequilibrios de poder económico y político nacidos de las desigualdades entre países. Hoy el mundo tiende a dividirse en bloques de naciones con intereses y recursos convergentes y complementarios. Una suerte de sinergia en dirección a fines comunes. La interdependencia es otro efecto paralelo que está diluyendo la soberanía, pero a la vez marcando este ciclo de reacomodamiento mundial.

Los constituyentes del 94 han entendido este proceso derivado de la globalización, introduciendo la concertación de tratados de integración con los demás países (art. 75 inc. 24 C.N.).

Si este fenómeno es hoy una realidad en el mundo, ¿por qué no pensarlo para nosotros, fronteras adentro, fortaleciendo el interprovincialismo,

teniendo en cuenta las debilidades particulares de sus componentes? El federalismo es una integración de provincias en un sistema de distribución de poderes. Esto se hizo sobre una base de división geográfica basada en precedentes históricos, y factores sociológicos y económicos, entre otros.

Pero estos precedentes y factores ya no sirven para sustentar esa división geográfica y política que nos viene desde el fondo de la historia colonial. La situación lamentable en que funciona el sistema es consecuencia, en gran parte, de las desigualdades de todo tipo entre provincias con sus desequilibrios funcionales que conspiran contra la equidad que debe existir en las relaciones políticas y económicas. Las provincias en situación de pobreza han perdido su dignidad en el trato con el gobierno federal.

De allí que es comprensible encarar una recomposición de la geografía política de la Argentina con nueva delimitación entre provincias, ya que la actual no responde a la realidad en todas sus dimensiones. La reforma del 94 ha introducido en la Constitución la noción de regiones en los arts. 75 inc. 19 y 124, al referirse a la necesidad de promover políticas tendientes a equilibrar el desigual desarrollo de provincias y regiones. También las facultó a crear regiones para el desarrollo económico y social. Si bien esta sola normativa no basta para realizar lo que proponemos, al menos el campo constitucional ya está medianamente abonado.

La regionalización es conformar bloques de provincias que se complementen entre sí paliando sus desigualdades y a la vez reduciendo sus erogaciones. Esta es la única forma en que podrán compensar diferencias entre ricas y pobres; pobladas y despobladas, y con recursos diversos. Para ello es necesario lograr cambios en las culturas locales que amplíen la visión de conjunto. Los sentimientos localistas deben dar paso a la racionalidad y al realismo.

No se puede desarrollar un federalismo de concertación y cooperación con un gobierno federal como parte que absorbe y domina, una provincia gigantesca como es la de Buenos Aires, convertida en decisora política, y las demás provincias débiles y expectantes, con desarrollos intermedios, postergados o nulos y sin posibilidades de avanzar. Su fortalecimiento solo se podrá lograr en conjunto.

La regionalización es la única que se vislumbra como solución. La división de la provincia de Buenos Aires debe ser estudiada seriamente, para neutralizar su peso electoral desequilibrante y clientelístico que se

creó con la última reforma constitucional. La regionalización debe ser un medio de integración amplia, en el plano político-institucional, económico y social que es una de las esencias del federalismo.

Mientras ello no ocurra, no se podrán materializar los objetivos contenidos en el art. 75 inc. 19 CN., ya que ningún presidente que tenga ambición reeleccionista podrá hacerlo, quedando sólo un conjunto de aspiraciones, en un país donde cada provincia se ve obligada a rebajarse frente al poderoso, tirando cada una por su lado para conseguir como favor lo que le corresponde por derecho. El sistema federal rechaza este desvío.

Recordemos que las verdaderas bases sustanciales y morales del federalismo argentino están, en gran parte, en el Preámbulo; y no pueden ser marginadas. Y decimos esto, sabiendo que, como se vive y practica hoy la democracia en nuestro país, resultará muy difícil hacer realidad esta propuesta. Para ello debemos proponer un programa revolucionario en esta materia y conseguir gobiernos estadistas, con claras estrategias de crecimiento, capaces de llevarlo a cabo, desprendidos de mezquinos intereses, capaces de renunciamentos, en el entendimiento de que el bien de cada provincia depende del bien de todos, *comprendiendo que no podrá llegarse a un verdadero federalismo concertado entre partes desiguales. Que la primera concertación debe ser horizontal, entre provincias, para luego encaminar una concertación con el gobierno federal.*

El federalismo de nuestra Constitución será una realidad si se fortalece con la regionalización. Pero será necesaria la decisión de un gobernante con capacidad de estadista que, sin afán de reelección, realice esta gran tarea con el mismo espíritu que Justo José de Urquiza tuvo en 1852 poniendo todo el poder político al servicio de la organización nacional.

Son las provincias las que deben acordar e impulsar este proceso, que favorecerá al conjunto, permitiéndole afrontar una relación más equilibrada y pareja con el gobierno federal, haciendo posible un federalismo de concertación real, esta vez entre Estado Federal y estados regionales.

Quizá esta visión de la concertación parezca tan utópica como la predicada por nuestro maestro Pedro Frías; pero debemos ser capaces de advertir lo que la realidad nos está recriminando.

FEDERALISMO COMPARADO

DESARROLLO URBANO Y USO DE SUELO (ALCANCE)

POR SALVADOR VALENCIA CARMONA

Sumario: I. El principio de autonomía. II. Planes de desarrollo urbano y planes de desarrollo general. III. Plan de Ordenación y el Plan de Desarrollo Municipal. IV. Plan de Desarrollo Municipal, Plan de Desarrollo Urbano Municipal y Uso del Suelo. Fuentes consultadas.

I. El principio de autonomía

Para abordar la concepción de autonomía que actualmente prevalece en nuestro derecho, conviene efectuar un primer acercamiento semántico. El término autonomía, de *autós* por sí mismo y *nomos* ley, consiste en la facultad que una persona tiene de darse sus propias normas, sea un individuo, una comunidad o un órgano del Estado. Cuando se utiliza este concepto en el derecho público, sirve para designar, según Charni y Nava Negrete la *“Potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios”*.

A los municipios del país se les considera autónomos porque encarnan un ámbito de gobierno propio, así como porque en ellos se sustenta la organización territorial y administrativa del país. Aun cuando en la Constitución vigente no se menciona el término de autonomía de manera expresa, de su regulación constitucional y específicamente del art. 115, pueden deducirse las principales implicaciones de dicho principio en nuestro régimen político.

En tales términos, el principio autonómico del municipio se manifiesta en varios aspectos: a) autonomía de gobierno o política, que se ejerce a

través de una corporación denominada ayuntamiento; b) autonomía jurídica, porque el ayuntamiento posee personalidad jurídica propia, así como puede expedir reglamentos, planes y realizar otros actos jurídicos; c) autonomía administrativa, en cuanto tiene una estructura propia que se compone de diversas dependencias y unidades administrativas encargadas de los servicios públicos; d) autonomía financiera, en virtud de que cuenta con su patrimonio y su hacienda de carácter público.

Desde luego, esta autonomía no significa independencia, por una parte, está sujeta a las prescripciones constitucionales y al marco general que suministran las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, y por otra, a la legislación que en distintas materias concernientes a los municipios han expedido las legislaturas locales. En consecuencia, el municipio goza de autonomía pero no de autarquía, como se refleja de manera evidente en las llamadas facultades concurrentes, como son el desarrollo humano o la ecología.

Así sucede también en otras latitudes, al respecto, el distinguido jurista español Fernando Albi, ha expresado que *“la denominada autonomía municipal no puede considerarse como un valor absoluto e inmutable sino como una noción de carácter relativo, y completamente variable en el tiempo y en el espacio”* y es que su formulación práctica *“ha de plantearse, dentro de una inmensa variedad de matices determinados por el poder legislativo de cada Estado, atendiendo a las circunstancias del momento en que actúa”*.

En México, a través de sucesivas reformas constitucionales, el principio de autonomía municipal ha venido reafirmandose cada vez más, particularmente, por la reforma de 1976, que hicieron concurrentes las materias de asentamientos humanos, desarrollo urbano y conurbación, por la reforma de carácter integral de 1983 y la modificación de 1999 que reconoció al municipio como nivel de gobierno.

II. Planes de desarrollo urbano y planes de desarrollo general

La planeación como sistema y como proceso ha venido progresando a lo largo de muchos años. En un principio, el Estado mexicano la introdujo para enfrentar ingentes problemas en materia de desarrollo urbano, después la planeación se convirtió en un ejercicio periódico de los niveles de gobierno.

Los planes de desarrollo urbano y los planes de desarrollo que pudiéramos llamar de carácter general, se inspiran ambos en un esfuerzo de planeación, pero tienen origen, naturaleza jurídica y alcances diferentes. Sin embargo, es menester agregar que ambos tipos de planes se rigen por los principios de congruencia y unidad metodológica, para que puedan complementarse y ejecutarse debidamente, desde el punto de vista técnico, jurídico y administrativo.

El plan de desarrollo urbano es de carácter sectorial pero puede tener vigencia prolongada, es obligatorio para las entidades públicas y también para los particulares, en razón de que debe inscribirse en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio. Los planes de desarrollo urbano se rigen por la Ley de Asentamientos Humanos, de 21 de julio de 1993, como también por las correspondientes leyes locales en la materia.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo, que es de carácter general, se expide por el Ejecutivo federal cada seis años, es obligatorio para la administración pública, se coordina con los gobiernos estatales y municipales, y para los particulares se concierta o induce. Una vez que un ejercicio gubernamental, sea federal, estatal o municipal ha concluido, el plan también termina su vigencia. La Ley General de Planeación, de fecha 5 de enero de 1983, rige para el plan nacional, pero también contiene normas para los planes estatales y municipales. En cada entidad federativa, por ser la materia concurrente, se expiden leyes de planeación.

Para enfrentar el crecimiento urbano tan agudo y los retos que plantea, desde 1976 se hicieron diversas reformas constitucionales. En virtud de ellas, se modificó el art. 27 constitucional, para introducir la regulación de los asentamientos humanos; se adicionó la fracción XXIX-C del art. 73, para que el Congreso federal pudiese dictar leyes generales en la materia y se hicieron modificaciones al art. 115, para otorgarle en dicho ámbito competencia a los estados y municipios.

Más tarde, se enriqueció la fracción V del art. 115 constitucional, que faculta a los municipios para: a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus

jurisdicciones territoriales; e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; f) Otorgar licencias y permisos para construcciones; g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Ahora bien, la planeación para el desarrollo como proceso general se introdujo hasta la reforma constitucional de 1983. A partir de esta modificación constitucional, se consagró el sistema nacional de planeación democrática, que exige expedir a cada nivel de gobierno planes de desarrollo para el ejercicio de su mandato, sea este nacional, estatal o municipal.

En el proceso de planeación deben observarse cuatro etapas, mencionadas en el art. 26, tercer párrafo, a saber: a) formulación, en la que se elabora el plan global de desarrollo y los programas de mediano plazo; b) instrumentación, en la cual se formulan los programas operativos anuales, metas específicas, instrumentos, acciones y se asignan recursos; c) control, consistente en realizar la oportuna detección y corrección de las deficiencias observadas en el plan; d) evaluación, se comparan las previsiones con los resultados obtenidos, para advertir si el plan se llevó a cabo de manera satisfactoria.

Las vertientes de la planeación, tan necesarias para ejecutar el plan, se deducen de los párrafos segundo y tercero del art. 26. Se entiende por vertientes, indica Valdez Abascal, *“los cauces, zonas o espacios operativos de una fase de proceso de planeación, en donde se efectúa la ejecución propiamente dicha del plan y de los programas”*.

Estas vertientes son las siguientes: 1) vertiente obligatoria, se da en el ámbito de la administración pública federal, tanto centralizada como descentralizada, para la cual es obligatorio o imperativo aplicar las prescripciones del plan; 2) vertiente de la coordinación, surge de los convenios de coordinación que celebran la federación y los gobiernos de los Estados, dos órdenes jurídicos diversos según el sistema federal, otorgándole la participación que corresponda a los municipios; 3) vertiente de la concertación, emana de los contratos o convenios que celebra el gobierno federal con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados; 4) inducción, emana de las medidas de fomento, estí-

mulo o desaliento que la administración realiza respecto de los particulares, para encauzar a éstos a los objetivos de desarrollo del plan.

Como se advierte, los estados y municipios se insertan en la planeación nacional a través de la vertiente de coordinación, por eso se les incluye de manera importante en los convenios de desarrollo que celebra el gobierno federal con los gobiernos estatales. Pero los propios estados y municipios, como lo señala en la Ley General de Planeación, también efectúan sus propios ejercicios de planeación que encarnan en los planes estatal y municipal de desarrollo.

III. Plan de Ordenación y el Plan de Desarrollo Municipal

Si recordamos las ideas que hemos vertido, podríamos afirmar que el Plan de Ordenación de San Luis Potosí y su Zona Conurbada y el Plan de Desarrollo Municipal del Cerro de San Pedro tienen naturaleza jurídica y alcances diferentes. El Plan de Ordenación tiene un carácter normativo tanto para el gobierno estatal, como para los municipios involucrados y los propios particulares, dado que se le ha inscrito en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, para que pueda esgrimirse frente a terceros. La vigencia de este plan ha sido hasta ahora prolongada.

En cambio, el plan de desarrollo municipal es un documento orientador de la actividad gubernamental para un periodo determinado. Desde luego, este plan tiene carácter de obligatorio para el gobierno y la administración municipal, en tanto que es de carácter indicativo para los particulares, con los que se pueden concertar o inducir acciones diversas. El plan municipal de desarrollo se publica usualmente en el periódico oficial del estado.

En el caso del Plan de Ordenación de San Luis Potosí y su Zona Conurbada, publicado el 24 de septiembre de 1993, hemos señalado los siguientes aspectos: a) es cierto que se expidió por un gobernador cuyo ejercicio constitucional expiró y en uso de un código abrogado, pero también lo es que en el artículo 8 del plan se declara que tendrá “vigencia permanente”; b) el plan se encuentra debidamente inscrito en el Registro Público de la Propiedad, por lo cual puede producir efectos contra terceros; c) aunque se han expedido leyes locales en San Luis Potosí, de materia ambiental en 1999, de desarrollo urbano en 2000 y de planeación en 2001, ninguna ha declarado que el plan de ordenación está derogado o

abrogado; d) el plan de ordenación no ha sido sustituido hasta ahora por ningún otro, se requiere de un procedimiento especial hasta la fecha no observado; e) el Gobierno del Estado de San Luis Potosí ha validado el Plan de 1993, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano Obras Públicas y Vivienda, que lo declara vigente en su publicación electrónica de 14 de mayo de 2010, así como en consulta directa que se hizo a dicha Secretaría; f) el propio municipio de Cerro de San Pedro, en su oficio de 7 de abril 2010, dirigido a la empresa minera "San Xavier", en el Acuerdo Primero de Cabildo confirma que el Plan de Ordenación le es aplicable.

Por todo ello se apuntó desde un principio, que pudiese ser oportuno explorar una solución intermedia, que sería iniciar acercamiento con el propio gobierno de San Luis Potosí, para que expresara su posición y emitiera un dictamen de congruencia. Coadyuvarían las relaciones que se mantiene con el Municipio Cerro de San Pedro. Se requiere también de un programa de sensibilización y obras de beneficio dirigidas a la comunidad.

IV. Plan de Desarrollo Municipal, Plan de Desarrollo Urbano Municipal y Uso del Suelo

Como se dejó anotado, el municipio tiene autonomía para expedir tanto planes de desarrollo de carácter general, como planes sectoriales de desarrollo urbano. Estos ejercicios de planeación están regidos, principalmente, por las leyes locales de planeación y de desarrollo urbano a que ya hemos hecho referencia.

Se nos remitió para su estudio el Plan de Desarrollo Municipal de Cerro de San Pedro 2010-2012, que supuestamente se aprobará próximamente. Este documento en nada resuelve el problema, en virtud de que se ocupa del asunto minero de manera periférica, sin hacer alusión a la utilización del suelo. En efecto, en el Plan mencionado, se alude brevemente a la vocación minera e importancia de ésta para dicho municipio (véanse págs. 45 y 47), o a establecer una zona micro industrial (véanse págs. 65 y 75). Como se percibe, el plan que se comenta es un documento meramente orientador, no normativo.

El plan de desarrollo urbano es el instrumento apropiado para el caso que se plantea. Efectivamente, como hemos señalado el art. 115, fracción V, incs. a, b y d, concede a los municipios facultades para expedir planes

de desarrollo urbano municipal, crear reservas territoriales y autorizar la utilización del suelo. La autonomía en tales ámbitos se reconoce en la Ley de Desarrollo vigente en aquella entidad, como se puede ver en su art. 19, de las fracciones I a IV, mismas que otorgan atribuciones amplias a los municipios para aprobar sus planes de desarrollo urbano, zonificar, decidir sobre los destinos del suelo y otorgar licencias al respecto.

Sin embargo, la autonomía y las facultades que en tales materias tiene el municipio no son de carácter absoluto, sino limitado, pues como lo señala el propio encabezado de la fracción V del art. 115, las facultades ahí conferidas deben ejercerse “en los términos de las leyes federales y estatales relativas”.

En la Ley General de Asentamientos Humanos expedida por el Congreso de la Unión se establecen diversas directrices para los planes de desarrollo de los estados y municipios. Por lo que se refiere a estos últimos en el art. 9, de dicho ordenamiento, se señala que corresponde a los municipios las siguientes atribuciones: “I. Formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación local; II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población;...VI. Participar en la población y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta Ley y de la legislación local”.

Sin embargo, tales atribuciones como lo reconoce el propio art. 9, se ejercen dentro de ciertos límites; así su fracción X indica: “Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, renotificaciones y condominios, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios”.

Lo propio acontece en la legislación local. De este modo, la Ley de Desarrollo Urbano en vigor para San Luis Potosí, en su art. 32 establece los elementos básicos que debe comprender cualquier plan de desarrollo urbano, en el art. 39 define los planes de desarrollo urbano y señala que el uso del suelo está comprendidos en ellos, y en el 40 se señalan los elementos específicos que debe contener un plan municipal, además de los elementos básicos.

De suma importancia es el art. 68 de la referida Ley de Desarrollo Urbano, en virtud de que establece el procedimiento a seguir para expedir

un plan de desarrollo urbano municipal, el cual comprende varias etapas: aprobación de ayuntamiento en sesión de cabildo para elaborar el plan o modificarlo; consulta pública a los ciudadanos; opinión de instancias consultivas, como el consejo de desarrollo urbano, el consejo de planeación o las comisiones permanentes del ayuntamiento; aprobación final del cabildo. Pero más todavía, en la fracción V del propio art. 68, está prevista la intervención del gobernador en el procedimiento a través del dictamen de congruencia, que hará obviamente con el concurso de la secretaría del ramo, esto es, una vez que se ha agotado el procedimiento, “el Presidente Municipal lo remitirá al Ejecutivo del Estado para en su caso, someterlo al Dictamen de Congruencia con el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, así como su publicación en el Periódico Oficial del Estado, e inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio. Por su parte, Al Ayuntamiento lo publicará en los diarios de mayor circulación en la localidad”. En fin, el art. 72 indica que la actualización o modificación de un plan de desarrollo municipal, puede solicitarse a la autoridad que lo aprobó por diversas entidades públicas y privadas.

En cuanto a la utilización del suelo, existe una relación de parte a todo con el plan de desarrollo urbano municipal. Como dijimos, en la fracción V del art. 115, el inc. d indica que el municipio puede autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia. Pero esta facultad también está sujeta, como lo indica el encabezado de dicha fracción V a los “términos de las leyes federales y estatales relativas”.

De este modo, de la legislación federal y local, en virtud del régimen de competencia, surgen lineamientos, limitaciones y medidas que deben aplicarse en el uso del suelo, a cargo de las autoridades involucradas en el desarrollo urbano municipal. Significa lo anterior que el uso del suelo debe moverse en el marco que del orden federal establecen las Leyes Generales de Asentamientos Humanos y de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, en el orden local de San Luis Potosí las leyes de desarrollo urbano y ambiental, así como también de otras disposiciones legales y administrativas vinculadas con la materia que se han expedido en ambos niveles de gobierno.

Precisamente, en la Ley de Desarrollo Urbano de San Luis Potosí están establecidas algunas normas y criterios que las autoridades municipales deben observar en la utilización del uso del suelo, bajo la supervisión de otros niveles de gobierno.

A continuación, enumeramos algunas de esas normas o criterios básicos:

Art. 83.- Las reservas, usos y destinos de áreas y predios se incluirán en los Planes de Desarrollo Urbano o en los de Ordenación de las Zonas Conurbadas.

Art. 88.- Los usos, su clasificación y normas de usos generales, específicos y su combinación, en las zonas que sean permitidos o prohibidos, se establecerán en los Planes de Desarrollo Urbano.

Art. 132.- El criterio general normativo para la regulación de los usos de suelo en el territorio del Estado, obedecerá estrictamente al contenido del Plan Estatal de Desarrollo Urbano, así como al Plan de Desarrollo Urbano Municipal, a lo previsto en la Ley General de Asentamientos Humanos, ésta Ley, su reglamento y demás disposiciones legales aplicables.

Art. 130.- La clasificación de usos del suelo generales y específicos que deberán contemplarse para la aplicación de esta Ley y la elaboración de los Planes de Desarrollo Urbano, será la que al efecto se establezca en el reglamento de esta Ley.

Art. 131.- Las autoridades administrativas no expedirán licencia de uso del suelo, ni licencia municipal de construcción o prórrogas que contravengan lo establecido en los Planes de Desarrollo Urbano y los de Ordenamiento Ecológico y las declaratorias ecológicas, en su caso. Igualmente, la licencia municipal de construcción no podrá emitirse con infracción a lo contemplado en la respectiva licencia, en los casos en que proceda exigir ésta.

Tampoco se podrá otorgar ninguna de las licencias aludidas respecto de los lotes de terrenos que hayan resultado de fraccionamientos, fusiones y relotificaciones de predios no autorizados por el Ayuntamiento. No obstante, se podrá expedir la licencia municipal para la ejecución de obras en predios sujetos a procedimientos de regularización de la tenencia de la tierra.

Art. 136 bis.- Los ayuntamientos no expedirán licencias de uso del suelo, o prórrogas a la misma, que contravengan lo establecido en los planes de ordenamiento ecológico, de desarrollo urbano, en los decretos de áreas naturales protegidas, o que contravengan la normatividad ambiental y urbana, la LGEEPA, esta Ley, así como demás ordenamientos y disposiciones reglamentarias aplicables.

Los ayuntamientos tampoco emitirán licencias municipales de construcción o de funcionamiento, con infracción a lo contemplado en la respectiva licencia de uso del suelo.

Art.139.- En los casos de obras o actividades tanto de carácter público como privado que puedan causar impacto ambiental significativo dentro del territorio de la Entidad, así como en los casos y actividades consideradas riesgosas, los ayuntamientos deberán recabar, previamente a la emisión de la licencia de uso del suelo, el dictamen técnico correspondiente que expedirá la Secretaría de Ecología y Gestión Ambiental, en los términos del artículo 50 de la Ley Ambiental del Estado.

Fuentes consultadas

ALBI, Fernando, *La crisis del municipalismo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1966.

ALCUDIA GARCÍA, José Luis, “Descentralización y desarrollo municipal”, *Revista Examen*, núm. 112, febrero de 1999.

AZUELA DE LA CUEVA, Antonio, “Planeación urbana y reforma municipal”, en GARZA, Gustavo y RODRÍGUEZ, Fernando (comps.), *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*, México, El Colegio de México, 1998.

- “El significado jurídico de la planeación urbana en México”, en GARZA, Gustavo (coord.), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, México, El Colegio de México, 1989.

BASSOLS BATALLA, Ángel, “Alternativas del desarrollo regional”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, abril-septiembre 1986, N^{ros} 22-23.

- “Conclusiones del Foro Descentralizador y Desarrollo Regional” en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, abril-septiembre 1986, N^{ros} 22-23.
- BENDENSKI, León, “De la dinámica regional”, Revista Latinoamericana de Economía, vol. XXV, oct-dic., 1994.
- CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz, *Planeación, programación y presupuestación*, México, UNAM, 2003
- CHARNI, Hugo (voz autonomía), *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Buenos Aires, Driskill, 1986, t. I, pág. 961.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “Naturaleza jurídica de los planes nacionales, globales, sectoriales e institucionales”, en SPP, *Aspectos jurídicos de la planeación en México*, México, Porrúa, 1981.
- GONZÁLEZ URIBE, Héctor (voz autonomía política), *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 1992, tomo A-H.
- JIMÉNEZ DORANTES, Manuel, *Autonomía municipal y planeamiento urbanístico*, Fontamara, México, 2007.
- NAVA NEGRETE, Alfonso (voz autonomía administrativa), *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 1992, tomo A-H.
- NÚÑEZ JIMÉNEZ, Arturo, “Aspectos administrativos constitucionales del desarrollo regional en México”, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, abril-septiembre de 1984,
- OROZCO DEZA, Miguel Ángel, *La administración y reglamentación del desarrollo urbano municipal*, 3^a ed., México, INAP-CEDEMUN-SEGOB, N^o 23, 1995.
- *El municipio mexicano en el tercer milenio*, México, Secretaría de Gobernación (CEDEMUN), 2000.
- QUINTA ROLDÁN, Carlos, *Derecho municipal*, 9^a ed., México, Porrúa, 2008.
- RENDÓN HUERTA, Teresita. *Derecho municipal*, 4^a ed., México, Porrúa, 2007.
- SALAZAR, Julián y ESPEJEL, Samuel, *Desarrollo, administración y planeación municipal*, Toluca, Estado de México, UAEM-UAM-IAP, 1990.
- SÁNCHEZ MARTÍNEZ, Luis Alberto, “Apuntes para el estudio de las tipologías municipales”, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, N^{ros} 42-44, diciembre de 1993.
- SERNA DE LA GARZA, José María, *El sistema federal mexicano, Un análisis jurídico*, México, UNAM, 2008.

- SOBERANES, José Luis, *La reforma en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- TOACHE PÉREZ, Gerardo y PÉREZ, Raquel, “Los retos de la población mundial en los inicios del siglo XXI”, *Bien común y gobierno*, N° 44, julio 1998.
- TORRES TORRES, Felipe, “El futuro de las regiones: autonomía sin fronteras”, *Revista Latinoamericana de Economía*, vol. XXV, oct.-dic., 1994.
- VALDEZ ABASCAL, Rubén, “Dimensión jurídica de la planeación”, *Aspectos de la planeación*, México Porrúa, 1985.
- “La dimensión jurídica de las vertientes de la planeación”, en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *La Constitución mexicana: Rectoría del Estado y economía mixta*, México, Porrúa, 1985.

*NOVEDADES DEL
CONSTITUCIONALISMO PROVINCIAL*

CONTRASTES ENTRE SANTA FE Y CÓRDOBA

POR ANTONIO M. HERNÁNDEZ

Pude observar el proceso electoral santafesino del domingo 22 de mayo pasado, al que fui invitado con otros constitucionalistas y politólogos, junto a un representante de la Organización de Estados Americanos (OEA) y al director nacional electoral. Se trataba de la primera utilización a nivel provincial de la boleta única, junto a las mesas comunes de votación que eliminaron los anteriores padrones masculino y femenino y además, lo que es de fundamental importancia, en una elección primaria abierta, simultánea y obligatoria para designar los candidatos de los diferentes partidos y fuerzas políticas.

Esto es lo que primero que resalto, para señalar los contrastes entre Santa Fe y Córdoba.

En Santa Fe abandonaron el sistema de la ley de lemas -de penosas consecuencias en materia política y electoral- y por ley 12.367 de 2004 adoptaron el sistema de elecciones primarias abiertas y obligatorias, que esencialmente consiste en que el pueblo es el que elige finalmente los candidatos que competirán en las elecciones para cargos provinciales, municipales y comunales, en lugar del dedo de las oligarquías partidarias, que exhiben la falta de democracia interna. Y la experiencia fue notable, pues las principales fuerzas (el peronismo y la alianza entre socialistas y radicales) tenían cuatro candidatos a gobernador cada una y hasta seis listas de candidatos a diputados, lo que con gran legitimidad democrática resolvió la votación popular, y con la particularidad de que la más votada personalmente fue María Eugenia Bielsa -candidata a diputada provincial-, que superó a los candidatos a gobernador, o la actual vicegobernadora Griselda Tessio, también candidata a diputada, que hizo lo propio superando en votos a los candidatos a gobernador Barletta y Giustiniani en el Frente Progresista y Perotti y Bielsa del Frente Santa Fe para Todos.

En cambio en Córdoba, es la propia Constitución Provincial la que establece en el art. 104, inc. 22, la obligación de regular las internas abiertas, obligatorias y simultáneas para la selección de los candidatos de todos los partidos políticos. O sea que en Córdoba -la mal llamada reforma política-electoral sancionada por el oficialismo en la Legislatura-, ha desconocido una norma constitucional de gran trascendencia y ha permitido la continuidad de las viejas prácticas en la materia.

Asimismo, otra norma suprema, el art. 78 inc. 2 d), que establece el voto de preferencia para la elección de los legisladores por distrito único -en reconocimiento de otra libertad y derecho para los electores que pueden modificar el orden de las candidaturas-, también ha sido omitida por la legislación.

En definitiva, no obstante que los cordobeses tienen normas constitucionales más modernas (reformas de 1987 y de 2001), los santafesinos -con texto supremo de 1962- han avanzado con la firme decisión de mejorar su cultura política democrática a través de las primarias abiertas y simultáneas, que fuera aprobada cuando gobernaba el justicialista Jorge Obeid. Y en la continuidad de las reformas, ya en la Gobernación del socialista Hermes Binner se sancionó la ley 13.156 de 2010, que estableció el sistema de boleta única y de unificación del padrón electoral.

En su implementación, se dividieron las boletas únicas por colores, según correspondieran a las candidaturas de gobernador, diputados, senador, intendente y concejales, lo que permitió una gran libertad a los electores, que evitó el efecto “arrastre” de las candidaturas.

En la elección hubo un 72 por ciento de participación del padrón y la valoración del sistema debe considerarse como muy positiva, según lo opinado por los votantes y los candidatos y representantes de las distintas fuerzas políticas. A ello contribuyó la eficaz tarea de información y capacitación de la ciudadanía, efectuada por los ministerios de Educación y de Justicia, con la participación de los maestros provinciales, que incluso efectuaron simulacros electorales con los propios alumnos, en una ponderable educación cívica.

En contraste con ello, en Córdoba se debe recordar que a consecuencia de los graves problemas de la elección de 2007, el gobernador designó a una comisión de expertos para la reforma político electoral, que trabajara *ad honorem* y que culminara con la redacción de su informe, titulado “Así no va más”, que fuera publicado como un libro de las universidades Nacional y Católica de Córdoba.

Allí se propuso una muy profunda reforma político electoral, que abarcaba tanto una reforma constitucional -con 17 puntos a debatir, donde se destacaba el uni o bicameralismo y el sistema electoral tanto del gobernador y vicegobernador como el de los legisladores-, como reformas o sanciones legislativas de 35 normas.

Poco de ello fue utilizado por el oficialismo, que descartó toda reforma constitucional y que aprobó en 2008 las leyes 9571 y 9572, con algunas de las propuestas legislativas efectuadas, entre ellas la boleta única, la prohibición de la sumatoria de votos y lo vinculado al financiamiento de las campañas. O sea que aquella reforma sólo alcanzaba casi específicamente a lo electoral, al dejarse de lado los aspectos más profundos de la reforma política, que pueden originar problemas en el futuro -similares a los que hemos vivido-. Y a ello debe agregarse lo que antes expresamos, sobre la violación de la Ley Suprema provincial, que obligaba a reglamentar las internas abiertas, simultáneas y obligatorias para la selección de los candidatos de los partidos y el voto de preferencia.

Pero en este proceso de decadencia y baja calidad institucional, faltaba algo más: en el 2010, mediante la ley 9838 se introdujo una modificación con el casillero de la “lista completa” en la boleta única, para facilitar el efecto “arrastre”, que produce otro contraste con la implementación efectuada por los santafesinos y que ya está produciendo efectos negativos, según lo han expuestos los periodistas Javier Cámara y Roberto Battaglino del diario La Voz del Interior, en sendos artículos de las ediciones del 22 y 25 de mayo, respectivamente. A ello se sumó las más que criticables modificaciones en cuanto al procedimiento electoral y a la creación del Tribunal Electoral *ad hoc* y de una Cámara Electoral *ad hoc*. Y finalmente, por la ley 9839 se dejaron en suspenso importantes normas sancionadas en el 2008, que terminaron de reducir la reforma electoral de Córdoba.

Ante esta situación, soy de opinión que en Córdoba se debe efectuar ahora un considerable esfuerzo por parte de la Justicia Electoral y los partidos políticos, para avanzar en una campaña de información y capacitación del electorado especialmente, para que el acto electoral con boleta única sea exitoso, porque es un paso adelante en la materia, más allá de su defectuosa implementación.

Y para el futuro, reiteramos nuestra convicción acerca de la imperiosa necesidad de efectuar una reforma político-electoral en serio en Córdoba.

ACTIVIDADES

MEMORIA DE ACTIVIDADES DEL INSTITUTO CORRESPONDIENTE AL AÑO 2010

Córdoba, 1º de diciembre de 2010.

Señor Presidente
de la Academia Nacional de Derecho
y Ciencias Sociales de Córdoba
Académico Dr. Juan Carlos PALMERO
S / D

Académico Dr. ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ, Director del Instituto de Federalismo de la Academia, tiene el agrado de dirigirse al Señor Presidente y por su digno intermedio a la Mesa Directiva de la institución, a los fines de elevar la MEMORIA de las actividades del Instituto, correspondiente al año 2010.

I. Publicaciones

I.1. Cuaderno de Federalismo N° XXIII

En el corriente año 2010 se editó el volumen XXIII del *Cuaderno del Instituto*, dando de este modo continuidad a esa clásica publicación anual.

La obra contiene la Memoria Federal del año 2009, la cual registra un informe general y la compilación de informes correspondientes a veintitrés de las veinticuatro jurisdicciones subnacionales de nuestro país. Asimismo, el *Cuaderno* trae la habitual sección de

doctrina, las novedades del constitucionalismo provincial, y las actividades del Instituto realizadas durante 2009. Finalmente, mantiene el capítulo destinado a federalismo comparado, incorporando en esta oportunidad un artículo en lengua inglesa. Ello, con el propósito de fortalecer los vínculos establecidos por el Instituto con otras instituciones, a través de la Asociación Internacional de Centro de Estudios Federales.

I.2. Compilación y dirección del libro “Aspectos jurídicos e institucionales del federalismo argentino”

Se encuentra en imprenta el tercer tomo de la Colección sobre Federalismo Argentino, bajo el título *Aspectos jurídicos e institucionales del federalismo argentino*. Se trata de una obra colectiva cuyo origen se remonta a las jornadas que con idéntico enunciado se llevaron a cabo en Mendoza, en diciembre de 2009.

El libro reúne el aporte de prestigiosos especialistas, los que desde diversas perspectivas ofrecen una visión interdisciplinaria de esta compleja temática. A la introducción, a cargo del suscripto, le siguen los artículos “El federalismo en emergencia y su necesaria reconstrucción”, por María Angélica Gelli; “El Congreso y el federalismo”, por Juan Fernando Armagnague; “El Congreso Nacional frente a los conflictos federales: ¿protagonista o actor de reparto?”, por Pablo Riberi; “El federalismo y el poder de policía”, por Susana G. Cayuso; “La cuestión capital: asignatura pendiente. La reformulación del federalismo argentino”, por Humberto Quiroga Lavié; “Los recursos naturales tras la reforma constitucional de 1994”, por Pablo Luis Manili; “Integración regional *ad extra* y federalismo intraestatal: ¿compaginación o antagonismo?”, por Víctor Bazán; “Las provincias y sus relaciones con la Nación y los municipios en el federalismo argentino”, por María Gabriela Abalos; y “Servicios públicos en el constitucionalismo provincial”, por Alejandro Pérez Hualde.

II. Jornadas y eventos académicos nacionales

II.1. Jornada de Federalismo Fiscal

Organizada por el Instituto, se llevó a cabo esta Jornada el 1° de septiembre de 2010, en la sede de nuestra Academia.

Luego de la apertura a cargo del presidente de la institución, Dr. Juan Carlos Palmero y del suscripto Dr. Antonio María Hernández en calidad de director del Instituto, la Jornada contó con la participación de diversos especialistas, quienes con una visión interdisciplinaria desarrollaron el siguiente programa en dos paneles.

En el primero, expusieron el Dr. Ernesto Rezk, director del Instituto de Economía y Finanzas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba, sobre “Arreglos fiscales interjurisdiccionales”; el Lic. Marcelo Capello, director del IERAL de la Fundación Mediterránea, sobre “La coparticipación impositiva”; y el suscripto, Dr. Antonio María Hernández, sobre “Bases constitucionales del federalismo fiscal”.

Un segundo panel contó con las exposiciones del Dr. Ramón Frediani, profesor de Economía Regional de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba, sobre “Federalismo fiscal y políticas de equilibrio urbano-regional”; del Dr. Miguel Angel Asensio, director del Instituto de Políticas Públicas de la Universidad del Litoral, sobre “Algunas experiencias comparadas de federalismo fiscal”; y del Cdr. Alberto Castagno sobre “Facultades tributarias municipales”.

Ambos paneles, fueron seguidos de posterior debate, en los que moderó el Sr. Juan Turello, editorialista de La Voz del Interior.

II.2. Encuentro de Institutos

En mi calidad de director del Instituto, participé en el “Encuentro Nacional de Institutos de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba”, que tuvo lugar los días 11 y 12 de noviembre de 2010 en la sede de nuestra Academia.

En el evento, el Dr. Alberto Sánchez, miembro correspondiente del Instituto en San Juan, expuso sobre “Federalismo y educación en Argentina”.

En dicho marco, se desarrolló la reunión de los directores de los Institutos de la Academia, a la que asistí.

II.3. Programación de las IV Jornadas Nacionales sobre Federalismo

Entre los días 12 y 13 de mayo de 2011, organizadas por el Instituto de Federalismo y la Universidad Católica Argentina, se celebrarán las “IV Jornadas Nacionales sobre Federalismo” en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las cuales versarán sobre “Aspectos sociales y culturales del federalismo argentino”. Siempre con el propósito de debatir con visión interdisciplinaria y pluralista, se han previsto los siguientes paneles: 1. Educación y federalismo; 2. Cultura y federalismo (literatura, música, tradiciones, etc.); 3. Medios periodísticos y federalismo; 4. Las asociaciones nacionales y el federalismo (empresas, sindicatos, etc.); 5. La población, las migraciones, ordenamiento territorial y el federalismo.

II.4. Seminario “Federalismo, derechos humanos y diversidad”

En los días 11 y 12 de agosto de 2010 se llevó a cabo el Seminario “Federalismo, derechos humanos y diversidad”, organizado por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Comahue, y por el Centro de Estudios Institucionales Patagónicos, dirigido por el Dr. Jorge Douglas Price, miembro correspondiente de nuestro Instituto en la provincia de Río Negro. En ese evento, participó en representación de nuestro Instituto el secretario, Dr. José M. Belisle, exponiendo sobre “La aplicación de los tratados de derechos humanos en las provincias”.

III. Eventos académicos internacionales

III.1. En mi carácter de director del Instituto, designé al Dr. Miguel Angel Asensio, para que en representación del Instituto, participara en

Filadelfia, Estados Unidos, en la reunión anual de la Asociación Internacional de Centros de Estudios Federales, debido a mi imposibilidad de viajar por compromisos familiares. La reunión se celebró entre los días 15 y 17 de septiembre de 2010, llevándose a cabo en el primer día la renovación de autoridades del Board de Directores, siendo electo como nuevo presidente el Prof. Nico Styler de Sudáfrica y vicepresidentes Gisela Farber de Alemania y Michael Burgess de Inglaterra. Y en el seminario sobre los impactos de la crisis económica mundial en el federalismo, realizado los dos días posteriores, el Dr. Asensio efectuó una presentación del caso argentino.

III.2. El secretario del Instituto, Dr. José M. Belisle, participó en la *International Winter School Federalism and Governance*, organizada por el Instituto para Estudios sobre Federalismo y Regionalismo de la Academia Europea de Bolzano, en Innsbruck (Austria) y Bolzano (Italia), del 1º al 12 de febrero de 2010, donde expuso sobre “Federalismo fiscal en Argentina”.

IV. Exposición en la comisión de asuntos constitucionales de la Cámara de Diputados de la Nación

Expositor en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina sobre los proyectos presentados en relación al incumplimiento de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación por parte de la Provincia de Santa Cruz, junto a los Profs. Alberto García Lema, María Angélica Gelli, Eduardo Barcesat, Félix Lonigro y Juan Vicente Solá, con fecha 13 de octubre de 2010.

V. Exposiciones realizadas por el director

- Expositor sobre “Federalismo”, en la Maestría de Derecho Parlamentario, organizada por la Universidad San Pablo T, durante los días 5 y 6 de abril de 2010, en la ciudad de Tucumán.

- Expositor en la presentación del libro del Dr. Raúl Marcelo Díaz Ricci sobre *Relaciones intergubernamentales de cooperación*, en la ciudad de Tucumán, con fecha 6 de abril de 2010.

- Expositor inaugural en el Curso de Post grado sobre “Poder de policía”, organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Tucumán, con la dirección de los Dres. Ramón Gamboa y Sergio Díaz Ricci, con fecha 7 de abril de 2010.

- Expositor sobre “Córdoba y el retorno a la vida democrática, con proyección al presente” en el Ciclo “Córdoba y su aporte a la organización del Estado Nacional Argentino”, organizado por la Fundación Jerónimo, con fecha 13 de mayo de 2010.

- Expositor en la Jornada “El país federal y el Bicentenario de la Patria”, organizada por la Asociación Argentina de Derecho Constitucional en la sede de la Asociación Nacional de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Federal, Buenos Aires, con fecha 19 de mayo de 2010.

- Disertante en el Congreso Internacional de Derecho Privado “El derecho privado en el Bicentenario de la Revolución de Mayo”, sobre el tema “Responsabilidad del Estado Legislador”, organizado por la Provincia del Chubut, en la ciudad de Trelew, con fecha 21 de junio de 2010.

- Ponente en el Simposio “Estudio comparado sobre la distribución del poder en estados políticamente descentralizados 2009-2010”, organizado por el Observatori del Evolució de las Institutions, Departamento de Derecho, de la Universidad Pompeu Fabra, entre los días 27 y 29 de mayo de 2010, en Barcelona, España.

- Expositor sobre “La autonomía municipal”, en el I Congreso Nacional de Derecho Municipal -Descentralización y gobernabilidad-, organizado por la Asociación Peruana de Derecho Municipal, los días 24 a 26 de junio de 2010 en Arequipa, Perú.

- Expositor en el Seminario “La descentralización como Política de Estado”, organizado por la Universidad Tecnológica del Perú y la Asociación Peruana de Derecho Municipal, en la sede de la Universidad en Lima, Perú, con fecha 28 de junio de 2010.

- Disertante sobre “La cultura de la Constitución y la legalidad en la República Argentina”, en el Primer Programa de Capacitación Dirigencial UCA-Cartez, realizado en la Bolsa de Comercio de Córdoba, con la organización de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Católica Argentina y la Confederación de Asociaciones Rurales de la Tercera Zona, con fecha 8 de julio de 2010.

- Expositor en la Mesa 3 sobre “Coaliciones de gobierno en Estados políticamente descentralizados” en el “Seminario Internacional sobre Regímenes Políticos”, Formas de Gobierno y Coaliciones Políticas, organizado por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la Nación de México, los días 16 y 17 de agosto de 2010, en el Patio Central del Senado de la República, en la ciudad de México.

- Expositor en el Coloquio entre Académicos y Senadores de la Nación en el “Seminario Internacional sobre Regímenes Políticos”, Formas de Gobierno y Coaliciones Políticas, organizado por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la Nación de México, los días 16 y 17 de agosto de 2010, en el Patio Central del Senado de la República, en la ciudad de México, junto a los senadores Pedro Joaquín Coldwell, Arturo Núñez Jiménez y Alejandro Zapata Perogordo y a los profesores Peter Siavelis de USA y Jorge Lanzaro de Uruguay.

- Expositor en la Mesa 3: “La reforma del Estado en las entidades federativas. Contribución del derecho comparado latinoamericano”, sobre el tema “La forma de gobierno en las provincias argentinas y sus problemas. Propuesta de reforma política para la provincia de Córdoba”, en las “II Jornadas de Derecho Parlamentario Comparado”. Gobierno local: Estado y Municipios”, los días 19 y 20 de agosto de 2010, en la ciudad de Querétaro, México.

- Conferenciante sobre “Federalismo: la visión constitucional-legal” en el 13º Seminario de Federalismo Fiscal, en conmemoración del Bicentenario de la Argentina 1810-2010, organizado por el H. Senado de la Nación, Cippec, IAE y la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata, con fecha 26 de agosto de 2010, en el Salón Auditorio de la Ex Caja de Ahorros, en la ciudad de Buenos Aires.

- Disertante en el Seminario de Derecho Constitucional “Dr. Augusto Mario Morello” a 200 años del nacimiento de Juan Bautista Alberdi, organizado por la Asociación Argentina de Derecho Constitucional y la Universidad de Belgrano, con fecha 26 de agosto de 2010, en la sede de la Universidad de Belgrano, en la ciudad de Buenos Aires.

- Disertante sobre “Control de constitucionalidad” en la Clase Inaugural del Curso de Postgrado de Derecho Procesal Constitucional, organizado por la Universidad Nacional de Río Cuarto, con fecha 27 de agosto de 2010, en la sede de la Universidad.

- Expositor sobre “Bases constitucionales de la coparticipación impositiva”, en la Jornada de Federalismo Fiscal, organizada por el Instituto

de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, con fecha 1 de septiembre de 2010, en la sede de la Academia.

- Expositor sobre Aspectos Fiscales y Económicos del Federalismo Argentino, en el VII Congreso de Jóvenes Docentes de Derecho Constitucional, organizado por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica Argentina y el Colegio de Abogados de Rosario, en la sede de la Universidad, con fecha 3 de septiembre de 2010.

- Expositor sobre “Reflexiones constitucionales en el Bicentenario de la Revolución de Mayo”, en la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, con fecha 7 de septiembre de 2010.

- Conferenciante sobre “Reflexiones constitucionales sobre el bicentenario de la Revolución de Mayo”, en el 7º Congreso Nacional de Derecho, organizado por la Federación Universitaria Argentina y la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Catamarca, con fecha 16 de septiembre de 2010, en la ciudad de Catamarca.

- Expositor sobre “Reflexiones constitucionales sobre el Bicentenario de la Revolución de Mayo”, en la 2ª Jornada Interprovincial Córdoba-Mendoza “Sociedad y Derecho” y 1º Congreso Iberoamericano de Derecho Civil, organizado por el Centro de Estudiantes de Derecho y Franja Morada, en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, con fecha 8 de octubre de 2010.

- Expositor sobre “Vías procesales para garantizar las autonomías provinciales y municipales”, en el IV Encuentro Federal de Derecho Procesal Constitucional de las Provincias, organizado por el Observatorio Interfederal y el Centro de Estudiantes de Derecho de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UNC, en la Legislatura de la Provincia de Córdoba, los días 28 y 29 de octubre de 2010.

- Expositor en la presentación del libro del Prof. Calogero Pizzolo sobre *Derecho e integración*, en la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, con fecha 29 de octubre de 2010.

- Expositor sobre “Ley de coparticipación: una deuda pendiente” en el X Seminario Internacional sobre Tributación Local, organizado por las Universidades Nacional y Católica de Córdoba, del Salvador y Lomas de Zamora y la Fundación de Estudios e Investigaciones Tributarias, en la ciudad de Córdoba, con fecha 4 de noviembre de 2010.

- Expositor sobre “Reflexiones sobre el federalismo argentino en el Bicentenario de la Revolución de Mayo”, en el Congreso Internacional

de Derecho Constitucional “Las instituciones republicanas y democráticas a 200 Años de la Gesta de Mayo”, organizado por la Asociación Argentina de Derecho Constitucional y la Provincia de San Luis, en Potrero de los Funes, San Luis, con fecha 11 de noviembre de 2010.

- Expositor sobre “Características sobresalientes del régimen municipal argentino” en las Jornadas sobre el Régimen Municipal Bonaerense en homenaje al Profesor Emérito Tomás Diego Bernard, en la Facultad de Ciencias Sociales y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, con fecha 16 de noviembre de 2010.

- Expositor en la presentación del *Tratado de Derecho Procesal Constitucional*, de 3 tomos y 63 coautores de 10 países, dirigido por el Prof. Dr. Pablo Manili, en el Salón Rojo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires, con fecha 25 de noviembre de 2010.

Sin otro particular, saludo al Señor Presidente con mi más alta consideración.

*Académico Dr. Antonio M. Hernández
Director del Instituto de Federalismo*

ÍNDICE

I. Discurso del académico Antonio María Hernández en el acto público de homenaje y despedida de Pedro J. Frías, realizado en la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba el 3 de abril de 2011	9
---	---

II. MEMORIA FEDERAL 2010

Informe sobre el federalismo argentino <i>por Antonio María Hernández</i>	17
Informes subnacionales	
Ciudad Autónoma de Buenos Aires <i>por Eugenio Luis Palazzo</i>	27
Córdoba <i>por José Manuel Belisle (h)</i>	31
Corrientes <i>por Oscar Ernesto Dotti</i>	34
Chaco <i>por Iride Isabel María Grillo</i>	41
Chubut <i>por José Raúl Heredia</i>	47
Jujuy <i>por Luis Federico Canedi</i>	50
La Pampa <i>por Gustavo Arballo</i>	57
La Rioja <i>por Edgar Gustavo Fernández Suárez</i>	61
Mendoza <i>por María Gabriela Abalos</i>	68
Misiones <i>por Martín R. Pancallo D'Agostino</i>	74

Neuquén	
<i>por Armando Mario Márquez</i>	79
San Juan	
<i>por Alberto Sánchez</i>	86
San Luis	
<i>por Luz María Viñals</i>	90
Santa Cruz	
<i>por Gustavo Carranza Latrubesse</i>	98
Santa Fe	
<i>por José Manuel Benvenuti y Mariela Uberti</i>	101
Tierra del Fuego	
<i>por Demetrio E. Martinelli</i>	103
Tucumán	
<i>por Federico A. M. Lannes</i>	105

III. DOCTRINA

El incumplimiento de sentencias de la Corte Suprema de Justicia por la provincia de Santa Cruz y la posibilidad de la intervención federal	
<i>Antonio María Hernández</i>	111
Visión del federalismo de concertación en un país desigual	
<i>Martín Pancallo D'Agostino</i>	133

IV. FEDERALISMO COMPARADO

Desarrollo urbano y uso de suelo (alcance)	
<i>Salvador Valencia Carmona</i>	149

V. NOVEDADES DEL CONSTITUCIONALISMO PROVINCIAL

Contrastes entre Santa Fe y Córdoba	
<i>Antonio María Hernández</i>	163

VI. MEMORIA 2010 DE ACTIVIDADES DEL INSTITUTO

169

Se terminó de imprimir en
Editorial Advocatus, Obispo Trejo 181,
en el mes de noviembre de 2011

