

**ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO  
Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA  
INSTITUTO DE FEDERALISMO  
Año Académico 2006**

# **CUADERNO DE FEDERALISMO**

**XX**

Córdoba  
2007

**Cuadernos de Federalismo XX** - 1a ed. - Córdoba:  
Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Instituto de Federalismo,  
2007.

178 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-1123-42-1

1. Federalismo. I. Título

**CDD 321.02**

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

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

*Queda hecho el depósito que marca la ley*

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

*AUTORIDADES  
(Período 2007 - 2010)*

Dr. LUIS MOISSET DE ESPANÉS  
*Presidente*

Dr. JUAN CARLOS PALMERO  
*Vicepresidente*

Dr. JULIO ALTAMIRA GIGENA  
*Secretario*

Dr. JORGE DE LA RÚA  
*Tesorero*

Dr. ARMANDO S. ANDRUET (h)  
*Director de Publicaciones*

Dirección: Gral. Artigas 74 - 5000 - Córdoba  
Tel. (0351) 4214929 - FAX 0351-4214929  
E-mail: [acader@arnet.com.ar](mailto:acader@arnet.com.ar)  
Consulte novedades doctrinarias en la  
Página Web: [www.acader.unc.edu.ar](http://www.acader.unc.edu.ar)  
REPÚBLICA ARGENTINA

**Presidentes Honorarios**

Dr. PEDRO J. FRÍAS

Dr. LUIS MOISSET DE ESPANÉS

Dr. OLSEN A. GHIRARDI

# CUADERNO DE FEDERALISMO

AÑO 2006

XX

PUBLICACIÓN DEL INSTITUTO DE FEDERALISMO  
DE LA ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y  
CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

**Director: Académico Antonio M. Hernández**

## SUMARIO

### MEMORIA FEDERAL 2006

- MEMORIA NACIÓN-PROVINCIAS  
Informe general, *por Antonio M. Hernández*  
Informes provinciales, *por los miembros correspondientes del Instituto*

### DOCTRINA

La reforma de la Constitución de Mendoza y los llamados  
“proyectos abiertos”. Algo más sobre las atribuciones del  
Poder Constituyente derivado y la oportunidad del *referendum* popular  
*por Víctor Ibáñez Rosaz*

Descentralización, autonomía, principio de las nacionalidades, derecho  
de autodeterminación: ¿confusión terminológica o interés político?  
*por Juan Carlos Jiménez Redondo*

Desarrollo económico y constituciones provinciales  
*por Enrique José Marchiaro*

### NOVEDADES DEL CONSTITUCIONALISMO PROVINCIAL

Las violaciones a la autonomía municipal en Córdoba  
*por Antonio M. Hernández*

Competencias de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
*por Antonio M. Hernández*

Reformas constitucionales provinciales y reelección de los gobernadores  
*por Antonio M. Hernández*

### ACTIVIDADES DEL INSTITUTO DE FEDERALISMO

***MEMORIA FEDERAL 2006***

# **MEMORIA NACIÓN-PROVINCIAS**

## INFORME GENERAL

POR ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ \*

### LAS PROVINCIAS EN 2006

El federalismo argentino en su *faz normativa* se ha desarrollado en 3 etapas: 1853, 1860 y 1994.

Para completar dicho análisis, debemos resaltar que a partir de la década de 1950 se produjo el tránsito del federalismo “dual” o competitivo al federalismo “cooperativo” (como lo denominaron los autores norteamericanos) y que Frías ha llamado de “concertación”<sup>1</sup>.

Es que comenzaron nuevamente a ejercitarse las atribuciones del art. 107 (hoy 125) del texto constitucional de 1853-1860, que dispuso: “Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal...”.

En efecto, los pactos interprovinciales que habían dejado de celebrarse en 1853, comienzan a aparecer tímidamente a partir de 1948, para luego afirmarse a fines de la década de los '50 y así continuar hasta la actualidad, con distintos objetivos y denominaciones, que posibilitaron la construcción de puentes y un túnel interprovincial, el tratamiento de los ríos interprovinciales como unidad de cuenca, la creación de comités hídricos, la creación del Consejo Federal de Inversiones y de otros consejos federales para diversas materias, así como para la solución de problemas y tratamiento de proyectos.

En consecuencia, nuestra forma de Estado fue descentralizada desde el inicio, a través del federalismo y el régimen municipal, consagrados a partir de la sanción constitucional de 1853.

Dicho federalismo se “descentralizó” en la reforma de 1860 al modificarse la influencia alberdiana y, finalmente, en 1994, se avanzó notablemente en la descentralización del poder, que abarca no solamente la profundización del federalismo, sino también el reconocimiento de la autonomía municipal y la institucionalización de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>2</sup>.

Pero a lo largo de la historia argentina hemos padecido un profundo proceso de centralización, que ha producido una notoria discordancia entre la Constitución formal y la realidad vigente. Ello obliga a la consideración del federalismo en su *faz sociológica o realista*, que apunta a la observación de la real vigencia de la faz normativa de él.

Al *incumplimiento del proyecto federal de la Constitución* ha concurrido una multiplicidad de razones, que Frías ha sintetizado en: a) el avance del gobierno federal sin adecuada resistencia de las provincias; b) el desarrollo de las virtualidades centralizadoras de la propia Constitución, y c) la infraestructura de concentración socioeconómica en el área metropolitana de Buenos Aires en desmedro del interior y del equilibrio del país<sup>3</sup>.

Finalizamos el desarrollo de este último punto sobre el incumplimiento del proyecto federal de la Ley Suprema, reiterando los siguientes conceptos contenidos en un artículo que tituláramos “El fracaso del proyecto centralista”<sup>4</sup>, ya que ambas cuestiones están íntimamente entrelazadas: “Los recientes informes de fines del año 2002 sobre Desarrollo Humano de las Naciones Unidas y del Instituto de Investigaciones de la Bolsa de Comercio de Córdoba han coincidido en su diagnóstico sobre los graves problemas de desigualdad, injusticia, inequidad y desintegración, ocasionados, entre otras causas, por la extrema centralización del país. Baste observar para ello los índices de desarrollo humano contenidos en el primero de los Informes, que en el caso de Formosa como punto más bajo alcanzan a 0,156 y que en el caso de la Ciudad de Buenos Aires como punto más alto, llegan a 0,867, o sea, casi 6 veces más, como demostración de las diferencias con relación al territorio.

Se han confirmado los peligros y males que desde el siglo XIX señalaron, entre otros, Alberdi en sus *Bases* al oponerse a la capitalización de Buenos Aires, Sarmiento en *Argirópolis* y Alem en su famosa profecía del '80 en el debate sobre la federalización de la ciudad de Buenos Aires. Ya en el siglo XX, Martínez Estrada nos habló de la “cabeza de Goliath” y, más

recientemente, Félix Luna en su libro *Buenos Aires y el país*, sostuvo que éste es un problema estructural no resuelto que atraviesa toda nuestra historia.

Este fenómeno notable de concentración que alcanzara todos los órdenes de la vida social argentina en relación a su capital y que se repite en casi todas las provincias, ha sido similar al producido en otros países latinoamericanos, que desafortunadamente no han podido evitar este rasgo común a las sociedades subdesarrolladas, que presentan un inadecuado ordenamiento territorial, con marcadas asimetrías.

El proceso de centralización del país en torno a su área metropolitana de Buenos Aires, donde en menos del 1% del territorio se asienta casi el 35% de la población, se complementa con la circunstancia de que casi el 80 % de la producción argentina se origina en un radio que apenas excede los 500 km. a partir de dicha área.

Para nosotros resulta claro que el federalismo como forma de Estado consagrada en la Constitución Nacional de 1853 y 1860, fue una decisión correcta para solucionar los graves problemas políticos, económicos y sociales de un país tan extenso, que necesitaba de una efectiva descentralización del poder.

Pero también pudo observarse que la dificultosa vigencia de la constitución se hizo particularmente evidente en este aspecto, ya que en la realidad se fue imponiendo un proyecto unitarizante, de centralización del poder en el gobierno llamado federal, asentado en el puerto de Buenos Aires, que fue avanzando sobre el diseño constitucional y las autonomías provinciales, así como tampoco se respetaban las autonomías municipales.

Este proceso negativo no pudo ser impedido ni siquiera por la reforma constitucional de 1994, que tuvo como una de sus ideas fuerza la profundización de la descentralización del poder...

Observamos que en tiempos recientes se ha revelado la intención de seguir violando la Ley Suprema en esta materia, como se observa en los siguientes temas:

## **1. La ley convenio de coparticipación impositiva**

En primer lugar, señalamos el intento de aprobación por parte del Poder Ejecutivo de la Nación durante el 2004 de un “Acuerdo para la creación del Sistema de Coordinación de Relaciones Fiscales Intergubernamentales”, que según su art. 1º se conformará por: 1. Un nuevo régimen de coparticipación federal. 2. La adopción de principios de responsabilidad fiscal, y 3. Un consejo de coordinación fiscal y financiero.

En cuanto a la coparticipación, se prescribía en el art. 2º un nuevo régimen a partir del 1º de enero de 2005 que constará de un régimen general y de dos regímenes especiales, según el art. 10 del convenio. Luego la norma establece en cuanto a las asignaciones específicas, que se creará la destinada al Fondo de Equidad Social, prevista en los arts. 6º y 7º y que se mantendrán las que figuran en el Anexo 1 del Acuerdo.

Sobre dicho Fondo, el art. 6º previó su formación en base a lo proveniente del incremento de la recaudación de impuestos de la masa coparticipable, con un límite anual de 2.400 millones de pesos y el art. 7º indicó que éste tendrá como destino disminuir las asimetrías económicas y sociales de las provincias del noroeste y noreste por una parte y, por la otra, morigerar la deuda social respecto a la población que habita los grandes aglomerados urbanos. Este artículo finalmente ordenó que estos recursos serán administrados a través de un comité integrado por los ministerios de Economía y Producción, Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y Desarrollo Social de la Nación y por aquellas provincias que representen a las distintas zonas geográficas del país y coordinado por la Jefatura de Gabinete de Ministros.

En cuanto a la distribución primaria de la masa coparticipable, el art. 4º dispuso que fuera la correspondiente a este año 2004, de acuerdo con la legislación vigente y mediante aplicación de los respectivos coeficientes. Por otra parte, el gobierno federal debía ceder de su participación en la distribución primaria del 2004 la parte correspondiente a la provincia de Tierra del Fuego y para el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se incluiría en la participación del gobierno nacional en la distribución primaria.

Por el art. 5º se mantuvo el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias,

integrado por el 10% de la parte correspondiente al gobierno federal y destinado a atender situaciones de emergencia y/o desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales, según asignación del Ministerio del Interior.

Respecto de la distribución secundaria, también se prescribió por el art. 8° del Acuerdo que se debía alcanzar el nivel de transferencias efectuadas durante el 2004, en base a los coeficientes de la ley 23.548, con las modificaciones operadas posteriormente.

Asimismo se ordenó que una vez superado dicho límite, los excedentes se distribuirían en un 90% según los coeficientes de la ley precedentemente fijada con algunas modificaciones y el 10% conforme a coeficientes que tengan en cuenta indicadores de eficiencia.

Finalmente, con relación a la coparticipación, el art. 17 hacía referencia al Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiero, en cuyo ámbito funcionará el organismo fiscal federal, “en el marco de lo establecido por el inc. 2 del art. 75 de la Constitución Nacional”.

Los otros artículos se referían principalmente al tema de la responsabilidad fiscal y, por lo tanto, exceden este análisis.

De la comparación de este Acuerdo con la Constitución Nacional en esta materia, surge de manera evidente que éste no se adecuaba a las precisas bases establecidas por la Ley Suprema. En primer lugar, porque no era una ley convenio; y, en segundo lugar, porque no estaban fijados específicamente los criterios objetivos de reparto señalados en las bases constitucionales de la coparticipación. Por otra parte, esta iniciativa sólo buscaba consolidar la situación actual, que beneficia al gobierno federal en perjuicio de las provincias y municipios, al mantenerse prácticamente los mismos criterios en cuanto a la masa coparticipable, distribución primaria y secundaria y asignaciones específicas vigentes al 2004. En este último aspecto debemos destacar que la modificación del sistema de la ley 23.548, sancionada en la Presidencia de Alfonsín, fue comenzada durante el gobierno del presidente Menem y su ministro Cavallo -a través de decretos de necesidad y urgencia en no pocas oportunidades- con el objetivo de disminuir el porcentaje que se había reconocido a las provincias, lo que fue continuado por los sucesivos gobiernos nacionales. Es más, en esta materia se ha venido aplicando la misma política centralista y en la negociación con las provincias han seguido interviniendo casi los mismos funcionarios del Ministerio de Economía desde aquella época de comienzos de la década de los '90 hasta la actualidad. La prueba concluyente de ello es que este Acuerdo, además pretendía introducir un nuevo Fondo para aumentar la discrecionalidad política del gobierno central.

No es éste el camino señalado por la letra y espíritu del proyecto federal de la Constitución. Y por ello consideramos acertada la actitud de los gobernadores de Córdoba, Buenos Aires, Santa Fe, Corrientes, Neuquén y La Pampa, que formularon serias objeciones al proyecto de Acuerdo del gobierno nacional.

Este rechazo al Acuerdo no debe servir para la continuidad del inconstitucional e injusto esquema actual. Como se comprenderá, es absolutamente impostergable sancionar la ley convenio de coparticipación, no por una exigencia del Fondo Monetario, sino para terminar con la violación de la Constitución, que ha fijado un plazo ya largamente vencido y porque ello es imprescindible para cambiar la deprimente realidad de nuestro federalismo.

Para salir del “laberinto” actual de la coparticipación debemos seguir nuestro hilo de Ariadna que no es otra cosa que respetar los mandatos de la Ley Suprema. Hay que fijar una masa coparticipable que no sea disminuida por la elevada cantidad de asignaciones específicas hoy vigentes, que deberán ser derogadas en su mayoría o en su totalidad. Luego hay que fijar la distribución primaria y secundaria en base a los criterios constitucionales. En este sentido, resulta decisivo poner el énfasis en las modificaciones sobre las competencias, servicios y funciones entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires.

Un mayor reconocimiento de la participación de las provincias y la ciudad de Buenos Aires -que necesariamente debe repercutir después en la coparticipación a los municipios- hará relativamente más sencilla la discusión posterior sobre la distribución secundaria donde se advierten las disputas entre las provincias más grandes y desarrolladas y las más pequeñas y atrasadas. En este aspecto, lo que he denominado el triunfo del proyecto centralista ha dado

como resultado un país de enormes diferencias y desequilibrios, según los índices de desarrollo humano, de producto bruto o de ingreso *per cápita*, que es menester modificar. Los criterios de solidaridad exigidos por la Constitución deben respetarse, como lo hacen otras federaciones como la canadiense, la australiana o la alemana, que son notables ejemplos para considerar.

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

## **2. El “plan” de seguridad del gobierno nacional**

También señalamos con preocupación algunas de las enunciaciones efectuadas por el Ministerio de Justicia con relación a este tema en su momento, hace varios años atrás, que afectaron incuestionablemente los principios federales de la Constitución como la idea de establecer un código procesal penal uniforme para el país, la posibilidad de intervención de las policías provinciales por parte de la agencia federal de investigaciones a crearse o el establecimiento de nuevas asignaciones específicas que afectarían recursos provinciales para el fondo fiduciario que solvente el plan. También objetamos, muy especialmente, el anunciado proyecto de considerar definitivamente a los ex jueces llamados “nacionales” de la Capital Federal” como jueces “federales”, pues ello significa desconocer las atribuciones consagradas por el art. 129 de la Ley Suprema para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires <sup>5</sup> y consolidar la evidente injusticia que significa para las provincias el pagar el servicio de justicia de la ciudad más rica del país. Afortunadamente esos proyectos fueron dejados de lado hace ya tiempo.

## **3. El destino del gasto público federal**

Consideramos que no se viene dando cumplimiento al inc. 8 del art. 75 que establece que el presupuesto general de gastos de la Nación debe fijarse anualmente “conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo”, o sea, las referidas a la ley de coparticipación impositiva, en cuanto a objetividad, equidad y solidaridad. En consecuencia, no se modifica la situación actual de asfixiante centralización que impide un desarrollo armónico del país <sup>6</sup>.

## **4. La insuficiencia del avance del proceso de integración regional**

Estimamos que aunque el mapa regional se encuentra casi formalizado con las regiones ya constituidas del gran Norte Argentino, Patagonia, Nuevo Cuyo y Centro -faltando sólo la integración de la provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma- no se aprecia un avance de dicho proceso. Las graves situaciones institucionales, económicas y sociales atravesadas sumadas a la ausencia de una política arquitectónica seguramente han influido en ello. Sólo se advierte últimamente una cierta actividad destacable en la Región Centro. Urge la modificación del ordenamiento territorial con proyectos estratégicos como los corredores bioceánicos.

## **5. El no cumplimiento de otras normas referidas a los aspectos económicos del federalismo**

En este sentido mencionamos lo vinculado a la falta de creación del Banco Federal, al mantenimiento de la legislación centralizante que no se adecua al principio de la propiedad de los recursos naturales por parte de las provincias y al insuficiente ejercicio de las nuevas

competencias en materia de convenios internacionales que faciliten la integración supranacional, con la participación de provincias y municipios.

## **6. Las leyes de financiamiento educativo y nacional de educación**

Estas leyes sancionadas por el Congreso, también han significado otra lesión al federalismo, ya que por la primera se dispone por parte del gobierno federal de los fondos de coparticipación que corresponden a las provincias. Y en cuanto a la nueva ley nacional de educación, también la reputamos inconstitucional ya que no se adecua a las pautas federales de la organización de la educación. No es casualidad que en vez de ley federal de educación, ahora la norma se titule ley nacional, lo que ya indica la centralización operada en la materia.

## **7. Las violaciones a la autonomía provincial operadas en la provincia de Santa Cruz**

No podemos obviar en este análisis, la gravísima situación institucional que atravesó recientemente la provincia de Santa Cruz, donde luego de la protesta social operada, el presidente de la República por teléfono ordenó el cambio del gobernador, como lo había hecho antes con quien había sido electo por el pueblo. Esta es una demostración más de la falta de autonomía política que atraviesan las provincias, subordinadas al poder del presidente. O sea que el hiperpresidencialismo que hoy padecemos afecta no solamente al sistema republicano sino también a nuestra forma federal de Estado.

## **8. La falta de autonomía “plena” para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

Tampoco puede faltar en este somero análisis de los problemas de nuestro federalismo, lo acontecido con el art. 129 de la Constitución Nacional, que reconociera la autonomía plena para la ciudad de Buenos Aires, en uno de los avances más ostensibles de la reforma constitucional de 1994. Sabido es que el Congreso de la Nación sancionó las leyes 24.588 y 24.620, que violaron la letra y espíritu de la citada norma suprema, restringiendo la autonomía de la ciudad, al impedirse una policía y administración de justicia plenas. Recientemente hemos comentado esta situación <sup>7</sup>, que afecta particularmente a nuestra forma de Estado y a las provincias argentinas, ya que siguen contribuyendo al Tesoro Nacional que se hace cargo del servicio de policía y de la justicia nacional (civil, penal, comercial y laboral) de la ciudad más rica del país.

Nosotros vinculamos este proceso de incumplimiento de la Ley Suprema a la *anomia* que padecemos, como señalara Carlos Nino en su libro titulado *Un país al margen de la ley* y que anticipara Juan Agustín García hace años en su obra *La ciudad indiana* al sostener que los argentinos teníamos un verdadero desprecio por la ley. Por nuestra parte, cuando presidimos la Asociación Argentina de Derecho Constitucional realizamos una Encuesta de Cultura Constitucional, que arrojó como síntesis que nuestra sociedad era anómica <sup>8</sup>.

Por ello, se incumplió el proyecto federal de la Constitución y se consolidó el proyecto unitarizante, que como hemos observado, ha fracasado a juzgar por sus resultados disvaliosos.

Sostenemos entonces que esto es lo que hay que corregir, abandonando el centralismo, en lugar de confundirse con la idea de modificar el federalismo, que ha sido bien definido en el texto constitucional pero incumplido, como otros aspectos de nuestra Carta Fundamental. En consecuencia, el cambio debe apuntar a una elevación de la cultura política y jurídica que respete y asegure la fuerza normativa de la Ley Suprema y de su proyecto federal.

Frente a la profunda decadencia de nuestro Estado no resta otra actitud que recordar “La lucha por el derecho”, que nos enseñó Von Ihering, para restablecer la plena vigencia de los principios, valores y normas de nuestra Ley Suprema, que ha establecido la República Federal.

\* Por el Prof. Dr. Antonio M. Hernández, director del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba; presidente honorario de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional y miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional.

<sup>1</sup> Véase nuestra obra *Integración y globalización: rol de las regiones, provincias y municipios*, Depalma, Buenos Aires, 2000, donde explicitamos el concepto de globalización y sus distintos aspectos, que fundamentan este nuevo neologismo.

<sup>2</sup> Pedro J. FRÍAS y otros, *Derecho público provincial*, Depalma, Buenos Aires, 1985, pág. 389.

<sup>3</sup> Véase Antonio María HERNÁNDEZ (H.), *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, Depalma, Buenos Aires, 1997, donde estudiamos detenidamente estas cuestiones. El debate sobre la descentralización del poder -en el cual tuvimos el honor de participar en nuestro carácter de vicepresidente de la Comisión de Redacción- insumió gran parte de la actividad de la Convención, y tal como lo indicamos en la obra citada, abarcó tres grandes capítulos: el federalismo, la autonomía municipal -que fue consagrada indiscutiblemente en el art. 123 de la Ley Suprema- y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a la cual se le reconoció la categoría de ciudad Estado, con una jerarquía institucional muy similar a la de las provincias, según se desprende del art. 129 de la Ley Suprema vigente.

<sup>4</sup> Publicado en el diario “La Nación”, de la Ciudad de Buenos Aires, el 8 de enero de 2003.

<sup>5</sup> Como lo reivindicara la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en su Constitución de 1996 y lo sostuviéramos en el debate de la ley 24.588 en la Cámara de Diputados de la Nación, tal como lo analizamos con mayor profundidad en nuestro libro *Federalismo...* citado anteriormente, Cap. IV.

<sup>6</sup> Véase el artículo “Sin respeto por el federalismo”, que publicáramos en el diario “La Nación” de la Ciudad de Buenos Aires, el 18 de diciembre de 2006.

<sup>7</sup> En el artículo titulado “La Ciudad de Buenos Aires y su autonomía plena”, publicado en el diario “La Nación” de la Ciudad de Buenos Aires, el 25 de mayo de 2007.

<sup>8</sup> Véase Antonio María HERNÁNDEZ; Daniel ZOVATTO y Manuel MORA Y ARAUJO, *Encuesta de Cultura Constitucional: Argentina, una sociedad anómica*, Universidad Nacional Autónoma de México y Asociación Argentina de Derecho Constitucional, México, 2005.

## INFORMES PROVINCIALES

*Buenos Aires*, por Ricardo Luis Zuccherino  
*Catamarca*, por Armando Bazán  
*Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, por Eugenio Luis Palazzo  
*Córdoba*, por Antonio M. Hernández  
*Corrientes*, por Mario A.R. Midón  
*Entre Ríos*, por Norberto Ramón Marani  
*Mendoza*, por María Gabriela Abalos  
*Misiones*, por Martín R. Pancallo D'Agostino  
*Neuquén*, por Hugo N. Prieto  
*Neuquén*, por Armando Mario Márquez  
*Salta*, por Luis Alberto Martínez  
*Santa Fe*, por José Manuel Benvenuti  
*Santiago del Estero*, por Francisco E. Cerro (h)  
*Tucumán*, por Federico Llanes

• BUENOS AIRES, por *Ricardo Luis Zuccherino*

El panorama del federalismo unido inexorablemente a la vida republicana, la democracia y la libertad, no puede ser más preocupante en el ámbito bonaerense.

Comenzando por las funciones del Estado, se observa lo que puede considerarse un monólogo institucional de la función ejecutiva. Frente a ella, la función legislativa registra una alarmante parálisis y la función judicial, un estado virtual de colapso en los grandes departamentos judiciales que se manifiesta claramente en los fueros civil y comercial, de familia, penal y correccional y de menores.

El sistema municipal está prácticamente detenido en el tiempo con su ya crónica e incomprensible carencia de autonomía, elemento que, junto a muchos otros ha hecho languidecer a toda la estructura azotada por carencias múltiples.

El tema de la inseguridad ciudadana ha arribado a instancias de gravedad impensables colocando a todo el pueblo frente a la posibilidad cierta de ser víctima de delitos, en muchos casos, de inusitada gravedad. El sistema educativo está frente a una situación de postración alarmante. Así se suceden paros y huelgas de maestros, arribo de los días de clase efectivos a una cantidad irrisoria, sin dejar de recordar que la violencia se ha instalado en escuelas y colegios.

La política tributaria ha sido de duros contenidos -rayando en numerosas oportunidades, en la inconstitucionalidad- pese a lo cual ahora se manifiesta que el Estado bonaerense está en rojo, en lo que hace al erario público y se planean todo tipo de tributos para agobiar aún más al pueblo.

Toda esta cuestión está enmarcada en carencias que van de lo mínimo hasta lo máximo para atender a las instancias fundamentales del Estado, esto es, salud pública, educación popular, administración de justicia y seguridad, entre otras muchas facetas.

El panorama general es desolador y la esperanza flaquea frente a una realidad por demás esquiva.

Mirando esta situación con un concepto doloroso no exento de triste ironía pudiéramos decir que si Miguel Bakunin llegara a territorio bonaerense se llenaría de felicidad, pues comprobaría en la realidad de los hechos que el Estado es innecesario porque no sirve para atender con un *minimun* de eficacia a sus actividades esenciales, diría el ilustre Juan Bautista Alberdi o a los trabajos públicos según el criterio del recordado Mariano Fraguero.

Se trata de no perder la ilusión, pero ésta debe contar con los pies bien afirmados sobre el suelo como lo quería el gran Miguel de Unamuno.

• CATAMARCA, por *Armando Bazán*

El art. 122 de la Constitución Nacional reformada en 1994 dice taxativamente que las provincias “se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios... sin intervención del gobierno federal”. La experiencia histórica demuestra que esta norma pétrea ha sido transgredida, muchas veces, en la praxis política argentina, ya sea con disimulados procedimientos o de manera ostensible y desprejuiciada. Recordemos la fórmula de “*la media palabra presidencial*” para promover a gobernadores adictos o la vía expeditiva de las intervenciones federales, utilizadas tanto por gobiernos constitucionales como de facto.

Hoy estamos presenciando un amaño, en cierta forma original, que desmiente la autonomía de las provincias para elegir sus mandatarios. En Catamarca lo estamos viendo de modo patente. El presidente Kirchner tiene un operador electoral, el Sr. Juan Carlos Mazzón, que visita asiduamente nuestra tierra con la misión declarada de disciplinar a los sectores políticos que proclaman su adhesión al proyecto personal del presidente de la Nación. Como hay varios candidatos en pugna para acceder a la gobernación, este personaje ha dicho en su último viaje a

Catamarca, en conferencia de prensa, que el verdadero candidato será ungido por el presidente Kirchner. Esta voluntad suprema no da cabida a la vía democrática de las elecciones internas para que los afiliados al Partido Justicialista y al Frente para la Victoria diriman la cuestión. ¿Quién será el candidato a gobernador para los comicios del 2007? La incógnita será despejada cuando el presidente Kirchner haga conocer su sentencia, quizás por la voz de su operador, manifestando “*éste es mi candidato*”. Y a partir de ese momento, no es aventurado pensar que todo el peso de la maquinaria electoral del gobierno federal se hará sentir en nuestra provincia para el triunfo de ese candidato.

Quienes creemos que la salud institucional de la Nación argentina se sustenta en la obediencia a la Constitución Nacional, como lo afirmó con palabra profética Fray Mamerto Esquiú en su famoso Sermón del 9 de Julio de 1853, no tenemos otro recurso que denunciar y lamentar este comportamiento del gobierno federal reñido con las normas de la Ley Fundamental.

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

## **Introducción**

La Ciudad de Buenos Aires tiene una rica historia de defensa del federalismo. El espíritu local impregnó sus instituciones desde la época hispana, esencialmente en el Cabildo, pero también en otras pensadas por la burocracia española para imponer una visión centralista. Así, la primera Audiencia fue disuelta en 1671, sólo diez años después de creada, por no haber impedido la utilización del puerto, como pretendían los intereses ibéricos.

En las jornadas de Mayo se defendió, en su Cabildo, la necesidad de que los pueblos del interior participaran de las graves decisiones que se tomaban, aunque fuera a través de una ratificación posterior de la gestión realizada por la “hermana mayor”. Moreno y Saavedra, en el Primer Gobierno Patrio, con visiones enfrentadas, propiciaron esa participación.

Durante sesenta años (1820-1880) fue la capital de la provincia más fuerte.

Luego, por más de un siglo, sin perjuicio de su fabuloso crecimiento cultural, edilicio, comercial, etc., institucionalmente fue menos que la “hermana menor”, pues no podía designar autoridades: nunca su intendente, muy pocas veces, su Concejo Deliberante <sup>1</sup>.

En la reforma constitucional de 1994 recuperó su brillo institucional, aún cuando su “*status jurídico*” haya levantado más de una polémica.

Mi pensamiento es que se trata de un municipio autónomo, pues no veo la necesidad de crear una nueva categoría intermedia entre provincias y municipios.

La autonomía municipal admite muchas posibilidades. Cada Constitución de provincia debe caracterizarla para sus propias comunas, dentro de los límites fijados por los arts. 5° y 123 C.N.. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, como es un municipio que no depende de ninguna provincia, sus rasgos deben fijarse en la misma Constitución Nacional, como ocurre en diversas de sus previsiones.

Parece necesario aclarar que el invocado no es un título menor, partiendo de la convicción de que los municipios integran, como personas jurídicas y políticas, el lazo federal. Así lo reconoce, por ejemplo, la Constitución de la República Federativa del Brasil, en su art. 1°.

Desde esta perspectiva respondo a la amable invitación del amigo Antonio María Hernández de tomar a mi cargo el Informe Federal correspondiente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y paso a reseñar algunos de los hechos institucionalmente importantes ocurridos durante el 2006 en esta jurisdicción.

## **La destitución del jefe de Gobierno**

Sin duda, el acontecimiento más saliente ocurrió el 7 de marzo, cuando la sala juzgadora de la Legislatura porteña destituyó al jefe de Gobierno, Aníbal Ibarra, al considerar probado que incurrió en “mal desempeño” de sus funciones en la tragedia de República Cromañón en la que

murieron 194 personas, en su mayoría jóvenes.

La sala juzgadora destituyó a Ibarra por 10 votos favorables contra otros 4 que se manifestaron por la absolución del jefe de Gobierno, y uno que optó por la abstención.

El mecanismo ha sido explicado por Schinelli <sup>2</sup>: *“En todo procedimiento de este tipo hace falta, primero, una acusación formal, y dada la misma, el posterior juzgamiento. Tratándose la Legislatura CABA de un órgano unicameral, el recurso encontrado por la Constitución CABA para resolver la cuestión fue dividir la Legislatura en dos salas ... en su primera sesión (tras la incorporación de los nuevos diputados), mediante sorteo, la Legislatura se divide en una ‘sala acusadora’ (75% de los miembros, actualmente 45 diputados) y en una ‘sala de juzgamiento’ (el 25% restante, hoy 15 legisladores). No se trata de una determinación a ser tomada al azar, puesto que la norma también exige que se respete ‘la proporcionalidad de los partidos o alianzas’. Cada sala elige un presidente, por mayoría simple de sus miembros, pero si el juicio político fuera contra el jefe o vicejefe de Gobierno, la sala de juzgamiento debe ser presidida por el presidente del Superior Tribunal de Justicia (norma inspirada directamente, entre otros muchos precedentes, en el art. 59 C.N., y cuyo sentido no se ha terminado de entender cabalmente...). ... Producida la acusación, la sala de juzgamiento debe debatir el caso ‘respetando la contradicción y la defensa’ (art. 94 Constitución CABA -con derecho a asistencia letrada, precisa el art. 82, R [Reglamento Interno de la Legislatura], lo que también resulta evidente-) ... Terminado el debate, si se obtiene el voto favorable de dos tercios de los miembros de dicha sala se produce la condena, que provoca dos efectos: necesariamente la destitución del condenado; facultativamente, la sala juzgadora puede inhabilitar al acusado para desempeñar cualquier cargo público en la CABA por diez años”.*

Tales pasos fueron respetados escrupulosamente, pero sólo se condenó a la destitución, dado que no se lograron los dos tercios necesarios para imponer la inhabilitación.

El inicio del proceso ante la sala juzgadora debió aguardar su nueva conformación, en razón de la renovación legislativa producida durante el 2005. No obstante se cumplió el plazo máximo de cuatro meses impuesto por el art. 94 del Estatuto de la ciudad.

El valor institucional de la puesta en marcha de este mecanismo fue destacado por Hernández, señalando: *“en un país caracterizado por la impunidad y la anomia, donde existen muchas situaciones comparables a las de Cromañón y a las de Ibarra, en este caso se produjo una decisión institucional y política distinta y se ejerció un instituto fundamental del sistema republicano, que concluyó con la destitución de uno de los más altos funcionarios de nuestra federación”* <sup>3</sup>.

Importa destacar, desde ese punto de vista, que nuestro juicio político, tanto en la Constitución Nacional como en las provinciales, y en el ordenamiento porteño, tiene ese carácter de “político” no sólo en función de los órganos que asumen la tarea, sino también en razón de la causal de mal desempeño, que implica una valoración de ese tipo (reitero, *político*), rasgo que no prevalece en el presidencialismo comparado.

## **Las comunas**

De acuerdo con la cláusula transitoria decimoséptima de la denominada Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires <sup>4</sup>, la instrumentación de las comunas, previstas por los arts. 127 a 131 de dicho texto, tenía un plazo perentorio que vencía el 1 de octubre del 2001.

El tema, como suele suceder con las mandas constitucionales a los poderes constituidos, sufrió importantes retrasos. Tampoco fue asumido como reclamo por parte de la sociedad ni en las entidades intermedias.

Por otra parte, costaba admitir el profundo cambio que la puesta en marcha de las comunas significaría para la administración de la ciudad. Pasar de un gobierno centralista a uno descentralizado puede implicar una más importante participación de la gente, acercarla a sus representantes e, incluso, el nacimiento de fuertes liderazgos barriales.

Al renovarse la composición de la Legislatura, en diciembre del 2003, la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana de la Legislatura de la ciudad propició la aprobación de la Resolución 35/2004, a través de la cual el cuerpo legislativo se comprometió a

aprobar la ley en el transcurso del 2004 y a impulsar un debate en la sociedad. Cincuenta y siete de los sesenta legisladores firmaron un acta compromiso respecto al carácter vinculante de las conclusiones que surgieran del debate.

Finalmente, el 1 de septiembre del 2005, la ley orgánica de comunas fue sancionada por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, con el número 1777. El 21 de septiembre del 2006, mediante la ley 2094, se modificaron los límites de las comunas.

El texto prevé que el proceso de transición debía completarse el 31 de diciembre de 2006, y que antes de esa fecha la Legislatura fijara la fecha en que se realizarán las elecciones de las juntas comunales. Sin embargo, en la sesión del 14 de diciembre se prorrogó ese plazo hasta el 31 de mayo de 2007.

En la realidad, que como vemos en estas líneas generalmente no se adapta a los plazos de las normas institucionales programáticas, todo parece estar en veremos. Para poder llevar a cabo los comicios hacen falta los padrones agrupados por comuna, como lo señalara la jueza Servini de Cubría en declaraciones a la prensa, en las que dijo textualmente que para confeccionarlos *“resulta necesario contar con las herramientas técnicas que sólo puede proveer oficialmente el gobierno de la ciudad”*.

Hasta la fecha tales herramientas no le fueron provistas.

## Los ministros

Mediante la ley 1925 del 23 de marzo de 2006 se crearon once ministerios en la Ciudad de Buenos Aires. El cambio de denominación en los cargos -de secretario a ministro- no fue sólo una modificación semántica sino el saldo de una deuda con la Constitución porteña, de hace diez años.

Se establecieron las siguientes carteras: Gobierno, Hacienda, Salud, Educación, Cultura, Derechos Humanos y Sociales, Producción, Gestión Pública y Descentralización, Espacio Público, Planeamiento y Obras Públicas, y Medio Ambiente.

Sin perjuicio de que resulta adecuado respetar la denominación de la Carta local, la creación de un aparato político administrativo tan extenso, y el seguro cumplimiento de la constante de la multiplicación de cargos en la burocracia, lleva a reflexionar que hubiera sido preferible una mayor prudencia en el número.

Por otra parte, semejante dispositivo central, sin duda implicará tensiones con la distribución en comunas, a la que acabo de referirme.

Reflejan lo expuesto declaraciones periodísticas de Enrique Olivera (ARI), compartidas por otras corrientes políticas (por ejemplo, el PRO): *“Las competencias de las comunas cruzan transversalmente todo el arco de competencias del Poder Ejecutivo. Y en esta ley no aparecen”*, destacó. Y ejemplificó: *“Inspecciones está descentralizada. El poder de policía se delega a cada comuna; entonces, lo que le queda al Ministerio de Gobierno es el residual o la coordinación si se justificara, pero no puede ser que no esté reflejado”*.

Entiendo que sólo el funcionamiento de las comunas durante varios años va a permitir repensar el aparato administrativo porteño, y adaptarlo a las necesidades de la ciudad. Sólo resta aguardar que el 2007 sea, realmente, el año de puesta en marcha de dicha necesaria descentralización.

## • CÓRDOBA, por Antonio María Hernández \*

1. Actualmente, la Región Centro es la única que se mantiene en actividad, ya que las otras constituidas (Gran Norte Argentino, Nuevo Cuyo y Patagonia), prácticamente no están funcionando como tales, lo que también revela los graves problemas que atraviesa nuestro federalismo, la vigencia plena de la Constitución Nacional y, en definitiva, la calidad de nuestra política.

No puede entonces desconocerse el mérito que corresponde a los actuales gobernadores de las provincias de la Región, que han avanzado en el proyecto regional, acompañados por los

legisladores respectivos y por la sociedad civil. A las reuniones realizadas en las provincias para consolidar la Región y a su proyección exterior efectuada para la promoción del comercio, deben sumarse el “Plan estratégico de la Región Centro”, y la constitución del “Consejo de la Sociedad Civil de la Región Centro”, para garantizar la participación del sector no estatal dentro del proceso de regionalización.

Tampoco puede obviarse el rol cumplido por los medios de prensa y, en particular, por los diarios “La Voz del Interior”, “El Diario” y “El Litoral”, que impulsaron el proceso mediante un suplemento especial destinado a la Región Centro.

No obstante ello, *para dar cumplimiento a los objetivos previstos en el Tratado Interprovincial de creación de la Región, que tuvimos el honor de redactar, consideramos necesario avanzar en estas cuestiones institucionales:* a) promover la participación de la Región Centro junto al gobierno federal en la formulación y ejecución de tratados internacionales de integración que le afecten; b) constituir un bloque regional en las cámaras del Congreso para insistir en el cumplimiento de la Ley Suprema de la Nación con respecto a la sanción de la ley convenio de coparticipación impositiva (art. 75 inc. 2) y de las leyes de presupuesto (art. 75 inc. 8 -con los requisitos del inciso antes mencionado, para que el gasto público tenga un sentido efectivamente federal-) y las que tiendan a superar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones (art. 75 inc. 19); c) lograr la efectiva participación de los gobiernos locales en el proceso de regionalización; d) producir la reforma de las constituciones provinciales de Santa Fe y Entre Ríos ya que no se adecuan a los principios modernos de regionalización y autonomía municipal de las constituciones Nacional y de nuestra Provincia de Córdoba; e) lograr una legislación infraconstitucional coherente entre las provincias de la Región en materia tributaria, de infraestructura, ecología, poder de policía, administración de justicia, sistema educativo, códigos procesales, exportaciones, etc..

2. Respecto de los temas *específicamente provinciales*, durante el 2006, se produjeron algunos debates con motivo de pronunciamientos judiciales referidos a la *constitucionalidad del juicio por jurados*, establecido en la provincia en el 2004 por la ley 9182. Puntualmente, en el caso “Monje” (8/9/06), resuelto por la Cámara 2ª del Crimen de la ciudad de Córdoba, se ha cuestionado la instauración del juicio por jurados por parte de las provincias, aduciendo que ésta es una facultad delegada por ellas en virtud del mencionado art. 75 inc. 12, que menciona dicha materia dentro de la legislación especial que puede dictar el Congreso.

No compartimos ese punto de vista por las siguientes razones: a) Aunque el gobierno federal deba sancionar dichas normas, ello no prohíbe que también lo hagan las provincias, dado que cuando el art. 126 (antes art. 108) enuncia las facultades prohibidas a las provincias -porque han sido delegadas al gobierno federal- no incluye el juicio por jurados. b) Además, incluso dicha norma indica que las provincias pueden dictar los códigos de fondo, mientras no lo haya efectuado el Congreso. Por lo tanto, con mayor razón pueden sancionar normas sobre juicios por jurados, mientras no haya sido regulada la institución por el Congreso. c) La regla más importante de distribución de competencias en nuestra federación es el art. 121 que establece que las provincias conservan todo el poder no delegado expresamente al gobierno federal por medio de la Constitución y por pactos especiales antes de su incorporación. En consecuencia, dentro de las competencias residuales se encuentran todas aquéllas sobre las que las provincias pueden ejercitar su autonomía, como v.gr., las relativas a la sanción de los códigos de Procedimientos y a la organización de sus poderes judiciales. d) Porque al decir el constituyente federal que debía ser instituido el juicio por jurados en la República, no puede ello ser interpretado sino como una directriz general para la adopción de la institución por su relevancia republicana y democrática, tanto por la legislación respectiva del orden federal y de los órdenes provinciales. Pero nunca como un criterio centralista, que prive a las provincias de sus competencias en la materia, con lesión de los principios federales de nuestra Ley Suprema. e) Porque varias constituciones provinciales (entre ellas, la de Córdoba, art. 162), han establecido la posibilidad de instituir juicio por jurados.

Asimismo es oportuno señalar que el Tribunal Superior de Justicia, en pleno, convalidó la instauración del juicio por jurados en Córdoba, en el caso “Navarro” (Sent. N° 124, del 12/10/06).

3. Se ha reeditado asimismo la discusión respecto de la *inembargabilidad de la vivienda única* prevista por el art. 58 de la Constitución de Córdoba. Ello así, en razón de que el Tribunal Superior de Justicia ha sentado otra vez jurisprudencia en el caso “Romero”, fallado en julio de 2006, en cuya virtud se pronunció -por mayoría y con nueva integración- por la constitucionalidad del precepto en cuestión.

En esta oportunidad, la minoría del tribunal sostuvo que se trata de competencias delegadas a la Nación en virtud del art. 75 inc. 12, desde que el patrimonio es la prenda común de los acreedores y, en consecuencia, se encuentra legislado en el Código Civil, como también lo había sentado la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el precedente “Banco del Suquía c/ Tomassini”, fallado en el 2002.

4. La Legislatura modificó la ley de jurado de enjuiciamiento, con el dictado de la ley 9285 (del 15/3/06), *estableciendo que la renuncia del magistrado o funcionario acusado ante ese jurado podrá formalizarse en cualquier estado de la causa. No obstante ello, la tramitación deberá proseguirse según el procedimiento establecido en dicha ley, hasta tanto la renuncia presentada no haya sido expresamente aceptada por el Poder Ejecutivo*. De este modo se procura evitar -según el criterio de sus autores- que jueces o funcionarios renuncien durante el proceso a fin de no someterse a este procedimiento.

5. En cuanto a la *relación con los gobiernos locales, nos preocupa especialmente las violaciones infringidas a la autonomía municipal*.

En los primeros meses de 2006, evaluamos los resultados producidos por la llamada ley orgánica de regionalización de la provincia, N° 9206 (sancionada en el 2004) y estimamos pertinente su derogación, por considerarla violatoria del régimen municipal cordobés, regulado por la Constitución Provincial de 1987 y la ley orgánica municipal N° 8102, dictada en 1991.

Dicho régimen municipal, se caracteriza por el reconocimiento de una vigorosa autonomía local en sus distintos aspectos: institucional, político, económico, financiero y administrativo. Por tal razón, no sólo sirvió de fuente en otras reformas constitucionales provinciales sino incluso en la Convención Constituyente de la Nación, reunida en Santa Fe y Paraná en 1994, que al modernizar integralmente nuestro derecho público, consagrara en el art. 123 de la Constitución Nacional el gran principio de la autonomía municipal, para afirmar la descentralización del poder en el Estado argentino.

Sin embargo, esta estructura constitucional ha sido desconocida por la ley 9206, que incumplió los principios de los arts. 175 y 13 de la Ley Suprema provincial, sobre regionalización y delegación de funciones, que por razones de brevedad no podemos explicitar aquí.

Esa situación también fue posible porque la ley 9206, en su art. 7° estableció que la *Comunidad Regional tiene jurisdicción y competencia en todo el territorio de la Región, con exclusión de las zonas que correspondan a los radios urbanos donde los municipios y comunas prestan efectivamente los servicios permanentes a la población* (esto es, la zona A), *salvo convenio especial de algún municipio o comuna con la Comunidad Regional. Esto se proyectó sobre las funciones, atribuciones y competencias de la comunidad, reguladas en el art. 10 de dicha ley*.

De este modo, se intentó alterar el régimen de la ley 8102, sustrayendo a los municipios y dejando en manos de las “comunidades regionales” tanto la zona aledaña de los municipios y comunas reservada para las futuras prestaciones de servicios (llamada zona B), como las denominadas *zonas grises* (es decir, aquellos espacios comprendidos entre un poblado y otro, en los que la ley 8102 contemplaba la posibilidad de delegar el poder de policía provincial a los municipios más próximos).

Esta cuestión territorial planteó serios problemas, particularmente, para el ejercicio del poder de policía. Todo esto impuso la necesaria revisión de lo normado, y a resultas de la manifiesta imposibilidad de las comunidades regionales para cubrir esos vacíos, la Legislatura sancionó a fines del 2006 la ley 9354, que modificó los controvertidos arts. 10 y 7° de la ley

9206. Este último, quedó redactado de la siguiente forma: “La Comunidad Regional tiene jurisdicción y competencia en todo el territorio de la Región, con exclusión de las zonas que correspondan a los radios de los municipios y comunas fijados según lo dispuesto por los arts. 7º, 188 y 232 de la ley 8102, salvo convenio especial de algún municipio o comuna con la Comunidad Regional”. Es decir, los municipios y comunas tienen otra vez un radio que corresponde a las denominadas zonas A y B, como lo dispone la propia Constitución Provincial.

De tal manera, se corrigió uno de los problemas que señalábamos, aunque para nosotros subsisten otras objeciones que formulamos y que sólo pueden resolverse mediante el estricto acatamiento a los principios constitucionales antes mencionados.

6. También hemos indicado que existe otra legislación igualmente lesiva de las autonomías locales en la provincia, como *la ley 8980 de utilización de dispositivos reguladores y controladores del tránsito o la ley 9164 de productos químicos o biológicos de uso agropecuario, cuya imperiosa adecuación al régimen autonómico municipal de la Constitución propugnamos.*

7. También se ha afectado la autonomía municipal en lo *vinculado a la coparticipación impositiva*, cuya incidencia en las finanzas locales es de gran importancia. La Constitución Provincial en el art. 188 incorporado en la reforma de 1987- garantizó a las municipalidades un porcentaje no inferior al 20 por ciento de la coparticipación provincial y federal, en base a criterios de proporcionalidad y solidaridad. Esta disposición, junto al reconocimiento amplio del poder tributario municipal, constituyen las bases constitucionales sustanciales de la autonomía municipal en su aspecto económico, tal como también lo requiere la Constitución de la Nación. La Legislatura sancionó la ley 8663 en 1997 que estableció el régimen de coparticipación de impuestos entre la provincia y sus municipalidades y comunas, fijando lo poblacional como uno de los criterios para los índices de distribución, para lo cual se prescribió la obligación de realizar censos cada 10 años por parte de la provincia (intercalándolos con los nacionales en sus últimos cinco años). Al haberse realizado el censo provincial a estos efectos en 1996 y el nacional en 2001, correspondía que se efectuara uno provincial en 2006, *obligación que fue incumplida por la provincia.* Se produjo así otra lesión a la autonomía municipal, al privarse a determinados gobiernos locales de los fondos de coparticipación que les corresponden por el incremento poblacional que han registrado.

8. A ello se ha sumado otra violación a la *autonomía de las comunas, que tienen rango constitucional en virtud del art. 194 de la Ley Suprema provincial.*

Desde hace años el gobierno provincial no efectúa el reconocimiento de nuevas comunas, a través de subterfugios interpretativos o aceptando la extensión de radios de un municipio contiguo que busca impedir las nuevas instituciones. Esto es lo que ocurrió en los casos concretos de Villa Santa Mónica, Cabana, José de la Quintana y Las Chacras Norte.

9. A fines del 2006 el Tribunal Superior de Justicia dictó sentencia en un *Conflicto de poderes suscitado entre la Provincia y la Municipalidad de Córdoba*, con motivo de las obras de refacción en dependencias del “Palacio Ferreyra” de la ciudad de Córdoba, que podían afectar su integridad y preservación y, consecuentemente, el patrimonio histórico-cultural cordobés.

La Provincia argumentó que expropió ese bien e inició obras para erigirlo en “Museo de Bellas Artes de la Provincia de Córdoba”, el que al estar incorporado al dominio público provincial, no podía someterse a limitaciones impuestas por el municipio. El municipio, por su parte, reclamaba el control de las obras emprendidas, por tratarse de reformas urbanísticas y edilicias que requieren habilitación. Invocó atribuciones conferidas por la Constitución Provincial y, concretamente, el Código de Edificación Municipal.

El Tribunal Superior de Justicia se pronunció por el deber constitucional de la Municipalidad de Córdoba de no paralizar su ejecución, atento el destino de utilidad pública del bien. Convalidó la obra pública provincial, vinculada a la creación del Museo proyectado, pero

señaló el deber constitucional de la Provincia de someter los trabajos de ejecución de dicha obra a cumplir con los requerimientos del Código de Edificación Municipal (por sí, o por intermedio de la autoridad de aplicación de la ley de creación del Museo y de las autoridades de control de la ejecución del contrato e, incluso, del propio contratista, incluyendo a este último en lo que sea pertinente). Estableció al efecto un plazo de treinta (30) días hábiles administrativos para que la Provincia pusiera a disposición de la Municipalidad de la ciudad de Córdoba la documentación necesaria para dar cumplimiento a lo mandado. Y concluyó exhortando a las autoridades provinciales y municipales para que, en el ámbito de sus respectivas competencias coordinen y armonicen el ejercicio simultáneo de las atribuciones concurrentes en materia de protección y fomento de la cultura como valor garantizado en la Constitución Provincial. Para nosotros *se trató de una decisión que intentó ser "salomónica", aunque no estrictamente adecuada al preciso deslinde de competencias en materia de poder de policía urbanística, que la Constitución Provincial atribuye indiscutiblemente al municipio.*

• CORRIENTES por *Mario A.R. Midón*

Desde hace muchos años, en particular, tras el advenimiento de la democracia en la Argentina, la provincia de Corrientes no reforma su Constitución, para situarse en consonancia con sus similares de nuestra federación.

La afirmación puede parecer inexacta si se computa que en 1993 esta provincia convocó al poder constituyente derivado, ocasión en la que urgida por los problemas suscitados en sendos colegios electorales incorporó el sistema de doble vuelta para la elección de gobernador y vicegobernador, amén de otras regulaciones que -sin perjuicio de su valor cuantitativo- en lo cualitativo situaban a su dirigencia en débito institucional con la ciudadanía.

En Corrientes, como en muchos otros lugares de nuestra geografía, la idea de innovar la ley mayor siempre trajo aparejada sospechas. Seguramente, para ahuyentar ese pensamiento, los partidos políticos que se aprestaban a participar de la compulsa comicial del 2001, suscribieron un compromiso de gobernabilidad, una de cuyas cláusulas consagraba el deber de actualizar el código fundamental.

La promesa política no pudo llevarse adelante por la administración que gobernó durante el período 2001-2005, oportunidad en la cual una de sus ramas legislativas -Cámara de Diputados- desestimó por amplia mayoría un proyecto de reformas que contaba con aquiescencia senatorial.

Finalmente, la actividad preconstituyente volvió al ruedo, y en el curso del 2005, el Senado dio media sanción a la ley 5692, instrumento que contó con apoyo de la Cámara de Diputados en abril del 2006.

La temática comprendida como materia de reformas en la citada ley resultaba insuficiente para dar satisfacción a los requerimientos de cambio gestados en la sociedad correntina. En ese Estado, durante el mes de octubre del 2006, el Senado volvió a llevar adelante la iniciativa reformista a través de un proyecto que permitió ampliar el espectro de las materias susceptibles de innovación, tras su posterior aprobación por Diputados.

Entre los puntos susceptibles de reforma -extremo demostrativo del atraso constitucional vigente- se encuentra comprendido modificar el vetusto sistema de designación de jueces por el Ejecutivo, con acuerdo del Senado, sustituyéndolo por la modalidad de Consejo de la Magistratura que se halla vigente por autolimitación del Ejecutivo a partir del 2001.

Asimismo, siguiendo las huellas de otras experiencias provinciales, se propone dar vida al régimen de Jurado de Enjuiciamiento para efectivizar la responsabilidad de los miembros del Poder Judicial.

Siempre en el ámbito del Poder Judicial, se contempla la chance de quitarle al Superior Tribunal de Justicia la competencia originaria y exclusiva para los asuntos contenciosos administrativos, disminuyendo las plurales incumbencias de ese órgano que también perderá la entidad de órgano de apelación ordinaria en los juicios de amparo.

Un viejo anhelo de ese poder, el de su autarquía financiera, también es parte de la agenda reformista que cierra en lo tocante al Judicial con la eliminación de la Justicia de Paz.

Amén de esos institutos se abre la posibilidad de conferir entidad constitucional a la Fiscalía de Estado, creándose la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y el Tribunal de Cuentas.

En cuanto atañe al Poder Legislativo se contempla modificar el proceso de formación de la ley, con miras a simplificar el mecanismo de producción de las leyes; la intervención de los órganos representativos en los tratados que suscriba la provincia y la prórroga del período ordinario de sesiones.

Un tema prometedor es el que concierne al municipalismo, materia con relación a la cual se habilitó la perspectiva de su íntegra modificación; al igual que en lo atinente al régimen educativo.

Cuestión sensible para la provincia es el ambiental y el de sus recursos naturales. Lo primero, por la relevancia que dicha materia adquirió en los últimos tiempos; lo segundo, porque teniendo en su territorio una parte del acuífero guaraní y con ello el valor estratégico del agua, se descuenta la protección que el constituyente habrá de brindar a dicho bien.

Otras potenciales innovaciones dan cuenta de introducir el sistema de enmiendas para las reformas menores en lo cuantitativo, el reconocimiento de los derechos de iniciativa y consulta popular, el imperativo de declaraciones juradas para los funcionarios públicos, las garantías de amparo y *habeas data* y, la descalificación de los actos que interrumpen el orden constitucional.

• ENTRE RÍOS, por *Norberto Ramón Maraní*

Reconociendo -y asumiendo en ello la personal responsabilidad consecuente- que Entre Ríos registra ausencia en los informes de estos queridos *Cuadernos de Federalismo*, parece conveniente ubicarla institucionalmente en lo atinente a su demorada reforma constitucional, describiendo, siquiera a grandes rasgos, la realidad correspondiente; a la vez que echar una mirada por su vida municipal, bien que en un plano organizativo que importa, las más de las veces, una expresión de propósitos no siempre correspondida en la práctica de la gestión.

Desde el advenimiento de la democracia, en nuestra provincia se intenta reformar la Constitución sancionada el 18 de agosto de 1933 y que no tuvo modificaciones, salvo una sustitución por imperio de la Constitución Nacional de 1949. Entre Ríos, al igual que Santa Fe y Mendoza, no fue de la partida en el penúltimo ciclo del constitucionalismo provincial inaugurado a partir de 1983.

Sin contar otro y alternativo proyecto impulsado por el actual gobernador, seis son los intentos de reforma que, con diferente suerte parlamentaria, se han dado entre nosotros, a saber:

- Gobernador Montiel (primera gestión), 1984;
- Gobernador Moine, 1993;
- Gobernador Busti (segunda gestión), 1997;
- Diputado Berthet y otros, 1997;
- Gobernador Montiel (segunda gestión), 2001;
- Gobernador Busti (actual gestión), 2003.

A excepción del primer proyecto presentado durante la actual gestión del Dr. Busti, todos proponían declarar la *necesidad y conveniencia* de la reforma *parcial* de la Carta local y, en general, eran de contenidos coincidentes, mereciendo especial elogio por su equilibrio, acierto y precisión instrumental, el elaborado durante la gobernación del contador Mario Moine.

En efecto, la iniciativa girada a la Legislatura a pocos días de haber asumido el Dr. Jorge Pedro Busti su tercer mandato -no consecutivo, claro- como gobernador de Entre Ríos declara de necesidad y conveniencia la *reforma total* del texto constitucional, excluyendo lo que denominaba un “*núcleo pétreo*” sustraído a la revisión del constituyente. Con tal característica y haciendo gala de una escasísima fundamentación o expresión de motivos (poco más de una carilla y media), el proyecto ingresó a la Cámara de Senadores, siendo girado de inmediato a su Comisión de Asuntos Constitucionales y Acuerdo.

Aun cuando literalmente expresaba lo contrario, lo que se propiciaba era una reforma parcial de la Carta local; sin embargo, al no expresar positivamente “*reforma parcial*”, se impide que la Legislatura, órgano constitucionalmente habilitado para ello, señale qué partes

podían ser objeto de revisión y eventual reforma. Para la idea que tenemos de lo que debe ser el decisivo rol preconstituyente de la Legislatura -un órgano constituido- en el proceso de reforma, dejar librado a la Convención -un órgano constituyente- la decisión acerca del mantenimiento o variación de una vastedad tal como la que surge de “restar” a todo el contenido de la constitución el mentado “núcleo pétreo” enunciado, aparece altamente riesgoso.

Curiosamente, y por otra parte, la mayoría de las disposiciones o principios excluidos de reforma a tenor del proyecto en cuestión, es materia sustraída a la potestad constitucional provincial, por lo que su enunciación deviene superflua (arts. 5º, 31 y 123 C.N.).

La Constitución de Entre Ríos se desarrolla en 235 artículos, provistos, según los casos, de apartados e incisos, distribuidos en 11 secciones las que, en su caso, se dividen en capítulos. Un cómputo de 223 de esos artículos expresan un contenido normativo permanente, comprendiendo las secciones I a X; los arts. 224 a 235, en cambio, son “Disposiciones transitorias” y están reunidos bajo la Sección XI. Pues bien, al enunciar el material normativo que se habilitará revisar y -bien que a criterio de la Convención-reformar (variando, adicionando o suprimiendo), se identificarán secciones, capítulos, artículos e incisos, según resultara conveniente para la mayor precisión, sin olvidar las consabidas correlatividades y concordancias, por supuesto.

Con premura y atinadamente, la Comisión parlamentaria encargada del estudio de la iniciativa recibida, abrió un inusitado y saludable debate, invitando a especialistas locales sin reparar en el color partidario y, criteriosamente, celebró reiterados encuentros y reuniones de trabajo, llevando al plenario una redacción perfeccionada que superaba a la propuesta originaria.

La Cámara de Senadores de Entre Ríos, en los primeros días de febrero de 2004, daba media sanción por primera vez a un proyecto de ley que declaraba “*necesaria y conveniente* (al estilo del art. 217 del texto vigente) *la reforma parcial de la Constitución Provincial del 18 de agosto de 1933*”, autorizando a revisar y modificar: *Declaraciones, Derechos y Garantías; régimen económico y del trabajo; régimen electoral; Poder Legislativo; juicio político; Poder Ejecutivo; fiscal de Estado, contador y tesorero de la Provincia; Tribunal de Cuentas; organización policial; Poder Judicial; Jurado de Enjuiciamiento; régimen municipal; educación común; reforma de la Constitución y disposiciones transitorias.*

En el enunciado, quedaba comprendida la eventual reelección del gobernador; mas no se incluía la revisión de la composición del Poder Legislativo: bicameralidad *versus* unicameralidad.

Un extenso catálogo de materias o institutos susceptibles de incorporar completaba la propuesta reformadora, mereciendo citarse, sólo por ser breve: inclusión de un preámbulo, regionalización, relaciones interprovinciales e internacionales, *habeas data*, medios de democracia semidirecta, ética pública, desarrollo sustentable de toda la provincia, autonomía municipal, entre otros.

Si bien la iniciativa de reforma que comentamos es la que mayor avance parlamentario ha tenido, al lograr la media sanción legislativa, debemos decir que a más de tres años, no concitó el tratamiento en la Cámara de Diputados, motivado ello en divisiones partidarias internas del oficialismo y también de la oposición. Con el afán de destrabar la situación, el Poder Ejecutivo envió un proyecto alternativo sin conseguir el objetivo buscado. Pero el resultado de las recientes elecciones provinciales que favoreciera ampliamente al partido gobernante, ofrece, en opinión de algunos observadores, una nueva coyuntura en la que cabría esperar avances para la demorada reforma constitucional entrerriana.

En el orden municipal, en el acotado margen que ofrece la persistente inalterabilidad constitucional, mediante ley 9728 (2/8/06) se ha modificado la legendaria ley 3001 -orgánica de los municipios- que con numerosas modificaciones (una de las más importantes data de 1975) rige desde 1934. La reciente adecuación es importante al menos cuantitativamente, toda vez que de los 165 artículos de fondo del texto incide en un total de 51, comprendiendo modificaciones (46), adiciones (3) y supresiones (2).

Siempre en el marco de la condicionada posibilidad legislativa, la reforma procura ampliar las posibilidades operativas de la *Junta de Fomento*, órgano de gobierno de los municipios de segunda categoría en Entre Ríos, siendo éste, quizás, el mayor mérito de la reforma, toda vez que su propósito no siempre manifiesto, fue el de habilitar la reelección del presidente de la Municipalidad, hasta entonces vedada.

Al tiempo de redactar este informe, la Fundación para el Desarrollo del Municipio (Fun.De.Mun.), entidad sin fines de lucro y con personería jurídica empeñada en el desarrollo integral del municipio a través de la información y capacitación, encara un *encuentro-taller* destinado, precisamente, a una adecuada difusión, análisis y crítica de la comentada reforma legislativa a nuestro régimen municipal.

• MENDOZA, por *María Gabriela Abalos*

## **I. Situación institucional: breves consideraciones**

La provincia de Mendoza es conducida por el gobernador Julio César Cleto Cobos, del partido radical, quien se desempeña en el cargo desde diciembre de 2003 por un período de cuatro años, sin posibilidad de reelección inmediata, según los arts. 114 y 115 Const. Pcial..

Durante el 2006, el mandatario referido ha evidenciado un claro acercamiento al gobierno nacional, sobre todo, a la conducción del presidente Kirchner, contribuyendo a las discusiones internas del partido radical, cuyo dirigente máximo, el Ing. Roberto Iglesias ha planteado su clara oposición.

Cobos hoy aparece como un referente de la concertación planteada por el presidente, asumiendo un fuerte papel como representante del radicalismo federal cercano al kirchnerismo que nuclea a diversos gobernadores e intendentes en el país. Se vislumbra así un escenario complejo y difuso, surgiendo serios interrogantes en torno al encolumnamiento de las diversas fuerzas políticas de Mendoza (Partido Justicialista, Partido Demócrata y Unión Cívica Radical, entre otras fuerzas menores) de cara a las elecciones del 2007.

En la Legislatura provincial también se han reacomodado las fuerzas; los legisladores del Partido Justicialista-kirchneristas, en general, están acompañando al gobernador Cobos en la aprobación de diversas leyes, viabilizando las principales políticas de gobierno.

## **II. Reforma de la Constitución**

El Poder Ejecutivo provincial envió a la Legislatura un proyecto de reforma constitucional. La iniciativa del gobierno contempla, entre otros temas, la reelección por única vez de todos los cargos electivos; la representación de los municipios en el Senado; la reglamentación de los alcances de la autonomía municipal; la inembargabilidad de las cuentas públicas; la constitucionalización de los acuerdos de la provincia con Estados extranjeros; la creación del Ministerio Público; la autarquía del Poder Judicial, etc..

El objetivo del gobernador es que se apruebe la necesidad de reforma antes de fin de año, para incluir la consulta popular en las próximas elecciones de diputados a realizarse en octubre del 2007, de acuerdo con lo dispuesto por la propia Constitución Provincial en sus arts. 219 a 223.

## **III. El Poder Judicial y el acuerdo con el Poder Ejecutivo. Compromiso con la comunidad**

Un importante avance en la superación de los conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Judicial en la Provincia, lo constituye el documento presentado por el presidente de la Suprema Corte de Justicia, Jorge H.J. Nanclares, formalizado en marzo de este año bajo el título de “Compromiso con la comunidad”, el cual se asienta en tres postulaciones básicas:

evaluación interna y externa, transparencia en los procedimientos y en el acceso a la carrera judicial así como en la determinación de metas y objetivos de eficiencia controlables.

Por su parte, el gobernador de Mendoza entregó los acuerdos que dieron el marco “institucional” y el firmado entre la Asociación de Magistrados, la Fiscalía de Estado y la Asesoría de Gobierno para el trámite y la solución de los litigios existentes con los jueces. Junto con ellos el decr. 137 referido a la recomposición de los salarios de los magistrados, que entre

otros aspectos, detalla que el incremento varía entre un 13% y un 18%, dependiendo de la antigüedad. Este aumento se aplica a partir del 1° de marzo de este año, dependiendo -según la ley de presupuesto- de los ingresos a las arcas provinciales. Esta suba en los sueldos demanda un total de \$ 2.880.000 anuales y regirá para todos los magistrados, con excepción de los que iniciaron el reclamo de indexación.

La responsabilidad presupuestaria es otro punto de este acuerdo. En él se destaca que el Poder Judicial asume la responsabilidad de elaborar su propio presupuesto, el cual será remitido al Poder Ejecutivo, en los términos del art. 171 de la Constitución de la Provincia. A su vez, este último se compromete a elevarlo sin modificaciones a la Legislatura para su tratamiento. El presupuesto anual de la justicia sólo se podrá incrementar en la misma proporción que los ingresos provinciales que provengan de impuestos locales y de la coparticipación federal de impuestos.

Por otra parte, en el documento “Compromiso con la comunidad”, se ponen de manifiesto una serie de metas que abarcan el perfeccionamiento obligatorio anual de los magistrados, la capacitación permanente para los empleados, concursos de ingresos a la carrera administrativa y para cargos jerárquicos y pautas de rendimiento y eficiencia en la administración de justicia.

Otro de los puntos destacables es la ampliación del horario de cumplimiento de tareas hasta siete horas diarias presenciales mínimas por día hábil para todo el personal de funcionarios, letrados y aquellos que estén equiparados a magistrados que cumplan funciones en la Suprema Corte de Justicia. Esta medida apunta a la reducción de causas en un 20% en la Suprema Corte y cuyo plazo vence el 1° de diciembre de este año.

En el ámbito de servicio a la comunidad, se ha puesto en marcha una línea -0800- para informes y consultas sobre trámites y la refuncionalización de la mesa de informes y orientación.

A pesar de estos esfuerzos conciliatorios, los reclamos salariales de un importante número de magistrados continúan su curso. Cabe recordar que los antecedentes se remontan a 1985 cuando los jueces inician acciones de amparo que culminan con una sentencia que establece que se les debe actualizar la remuneración acorde con el costo de vida. El acuerdo se plasmó en el decr. 1871 de 1986, con una indexación trimestral de los jueces. En 1991 se pone en vigencia la ley 23.928 de convertibilidad, que intentaba frenar la inflación y para lo cual prohibió todo tipo de sistema indexatorio. En el 2002, después de la pesificación, surgen brotes de inflación en forma asimétrica (algunos rubros mucho más que otros). La ley 25.561 de emergencia económica ratifica la prohibición de indexar de la ley 23.928 y como consecuencia se dicta la ley provincial 7125, por lo cual el convenio del '86 deviene en nulo. A estos antecedentes legales, se suma el plebiscito del 2005 en el que la ciudadanía aprobó la reforma del art. 151 Const. Pcial., que impide la indexación salarial de los magistrados.

#### **IV. Temas de hacienda**

##### *A. El Bono Aconcagua*

Durante el 2006, la Provincia ha recibido solicitudes adicionales de canje de tenedores de Bonos Aconcagua cercanas a U\$S 50.000.000,00. En virtud del importe cubierto por las solicitudes recibidas, y teniendo en cuenta que estos pedidos efectuados a la Provincia por tenedores particulares no encontraban impedimento legal para su aceptación, la Provincia ha decidido aceptarlos y se espera que en breve se proceda a la cancelación de estos bonos presentados para el canje y a la emisión de Nuevos Bonos de Amortización por un valor igual al monto cancelado.

En octubre del 2004, la provincia de Mendoza concluyó exitosamente la primera reestructuración y canje de bonos soberanos de un emisor nacional. El Bono Aconcagua emitido en 1997 en los mercados internacionales de capitales, con una tasa del 10% anual y vencimiento en el 2007, fue reestructurado sin quita de capital mediante la entrega voluntaria a los acreedores de Nuevos Bonos de Amortización con vencimiento en el 2018 y un interés reducido a 5,5%. En ambos casos, los bonos se encuentran sometidos a ley y jurisdicción del Estado de

Nueva York.

Luego de cerrado el primer canje del Bono Aconcagua por un valor nominal (VN) de U\$S 150.400.000,00, la Provincia recibió solicitudes de canje adicionales durante el 2005, en virtud de los cuales se consumaron canjes adicionales por un VN de U\$S 20.520.000,00 y se cancelaron otros U\$S 8.792.000,00 que habían sido recibidos por la Provincia en pago de impuestos provinciales.

El único proceso en contra que tenía la Provincia en la reestructuración del bono, ha recibido fallo favorable de un juzgado de Nueva York. Se trata de la demanda iniciada por Greylock en setiembre del 2004. En este sentido, la Cámara de Apelaciones para el Segundo Circuito de Estados Unidos confirmó unánimemente la decisión del juez Harold Baer Jr., de otorgar un procedimiento abreviado o *summary judgement* en favor de la provincia de Mendoza en el caso “Greylock Global Opportunity Master Fund Ltd. y Greylock Global Distressed Debt Master Fund Ltd.”, iniciado en setiembre del 2004 ante los tribunales de Nueva York. Como se recordará, la provincia había obtenido un contundente triunfo en primera instancia, tanto en esta demanda como en la entablada por Rabbi Jacob Joseph Scholl, cuya apelación también fue rechazada, en setiembre del 2005.

### *B. Transparencia fiscal*

Como resultado de un estudio realizado por el IIERAL de la Fundación Mediterránea, Mendoza se encuentra, en primer lugar, por sobre el resto de las provincias argentinas en el grado de acceso público a la información fiscal en los sitios web oficiales. “Hacia una mayor transparencia fiscal en Argentina: estudio del grado de acceso público a la información fiscal en provincias y municipios” es el título del estudio realizado por Sofía Devalle, del IIERAL, en agosto del 2006; en el cual se realizó un exhaustivo relevamiento para las provincias y 100 municipios, analizando la información fiscal contenida en los sitios web oficiales.

En particular se evaluó si se proporcionaba la siguiente información: ley/ordenanza de presupuesto del 2006 y anteriores; ejecuciones presupuestarias del 2005 completo y anteriores; legislación tributaria vigente y anteriores; stock de deuda (año 2005 y años anteriores); licitaciones vigentes; Boletín Oficial, etc., resultando Mendoza en el primer lugar.

## **V. Temas de economía**

### *A. Banco de la Provincia de Mendoza*

El Poder Ejecutivo ha enviado a la Legislatura el proyecto de ley de creación del banco oficial, luego de la ronda de reuniones que mantuvo con los distintos sectores políticos. Se llamará Banco de la Provincia de Mendoza y será una sociedad anónima con mayoría estatal (51%) que no podrá ser transferida.

El proyecto contempla que la entidad no podrá otorgar asistencia financiera al Estado Provincial, municipios y empresas concesionarias de servicios públicos. El presidente y los directores que representen a la Provincia serán designados por el Ejecutivo, en tanto que el personal que esté a cargo del gerenciamiento operativo deberá tener un alto nivel técnico y capacitación.

Las finalidades básicas se centrarán en facilitar recursos financieros al sector productivo, especialmente, pequeñas y medianas empresas, emprendimientos industriales y servicios, apoyo de proyectos de investigación y desarrollo tecnológico con aplicación en la industria y diversificación productiva. También, apuntalará emprendimientos que utilicen tecnología de avanzada e impulsará las exportaciones.

Se considerará la necesidad de modificar el art. 218 Const. Pcial., a fin de consolidar la prohibición de que el capital público del banco pueda ser transferido al sector público.

Está contemplado que el banco reciba el pago de rentas provinciales y municipales y que se depositen allí los recursos de la Provincia o municipios así como los correspondientes a organismos centralizados y descentralizados, y los depósitos judiciales.

El artículo tres del proyecto de ley se refiere a la inversión de seis millones de pesos por

parte del Ministerio de Economía, para adquirir, acondicionar y equipar un inmueble de la ciudad de Mendoza donde funcione la sede central. Además se autoriza al Poder Ejecutivo a disponer de 30 millones de pesos, para integrar el capital inicial del banco.

A la vez, el proyecto prevé impulsar la participación del capital privado, hasta el 49% de sus acciones. En caso de que sean entidades financieras queda expresamente prohibido que el banco les preste asistencia, directa o indirecta.

### *B. Plan de desarrollo rural*

En el 2004, el gobierno de Mendoza, encaró el Plan de Desarrollo Rural, con la idea de contribuir con el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de las zonas rurales. Para ello encargó al IDR (Instituto de Desarrollo Rural) la tarea de ejecutar algunas de las estrategias planteadas, como capacitar a promotores para coordinar acciones de desarrollo humano y participación local en todo el territorio rural provincial.

Durante este tiempo, las distintas comunidades se han integrado y, de manera conjunta con municipios y otras instituciones, han gestionado la solución de diversos problemas locales o la concreción de emprendimientos productivos. Así, por ejemplo, se crearon uniones vecinales; se abrieron bibliotecas populares; se avanzó en la realización de barrios y en redes de agua potable y se generaron proyectos productivos, entre otros. En el 2006 se ha evaluado el grado de avance.

### *C. Plan estratégico para la industria gráfica de Mendoza*

Se ha lanzado el plan estratégico para la industria gráfica, pretendiendo dar una dinámica distinta a la gestión en tanto permite prever cuál va a ser la orientación del sector en sus estrategias de mediano plazo y además posibilita fijar y cuantificar objetivos y un cronograma de actividades y responsables de éstas.

Esto involucra no sólo a las actividades que tiene que desarrollar el sector público para optimizar los recursos de los que dispone para incentivar al sector, sino también las acciones que impulsa el sector privado.

Este plan ha sido elaborado en forma conjunta entre el Ministerio de Economía, el Instituto de Desarrollo Industrial -IDITS- y las empresas privadas reunidas en la Cámara Sectorial. Se trata del segundo documento de planificación en el área industrial, en tanto que el primero correspondió a la metalmecánica.

### *D. Plan estratégico en turismo. Continuación del Turplan 2000-2005*

Se ha lanzado la segunda etapa del plan estratégico del sector turístico que naciera en el 2000 como Turplan II 2006-2010 con dos hechos relevantes. Por un lado, la satisfactoria evaluación del Turplan 2000-2005 (realizada durante el primer semestre de este año) y la presentación del cronograma de trabajo a realizarse durante los próximos meses, a cargo de equipos técnicos locales bajo la tutoría de los técnicos españoles de la Sociedad de Planificación y Desarrollo de Málaga (SOPDE), una empresa pública dependiente de la Diputación Provincial de Málaga, reconocida por el desarrollo de proyectos turísticos.

La Subsecretaría de Turismo de Mendoza en el 2000 trabajó su primer Plan Turístico que consistió en el diseño de una estrategia de desarrollo turístico sustentable del destino Mendoza, que permitiera aumentar su competitividad respecto de las distintas ofertas existentes dentro y fuera del país. Este plan, del que participaron más de 700 agentes públicos y privados involucrados directa e indirectamente con el sector, permitió marcar un eje de desarrollo consensuado y la posibilidad de reaccionar eficientemente frente a las variaciones del escenario nacional e internacional, aprovechando las oportunidades generadas, como por ejemplo, la crisis del 2001.

El diagnóstico del sector realizado en el 2000, expresaba que Mendoza, era definido como

un macro-producto turístico, básicamente orientado al turismo interno, que dentro de la oferta de la República Argentina se encontraba consolidado, mientras que en el panorama internacional estaba emergiendo. Sus principales atributos descansaban en la diversidad de su oferta: aventura, nieve, ferias y congresos, naturaleza, turismo cultural -fiestas tradicionales, turismo enológico, turismo rural y turismo religioso-.

Al 2006, de acuerdo con la evaluación realizada durante el primer semestre de este año, Mendoza ya es un macroproducto de perfil internacionalizado, que se manifiesta en la puesta en valor de sus atractivos y la renovación de su oferta de servicios; mantiene la consolidación diagnosticada en el 2000 respecto del turismo interno, aunque ha avanzado lugares entre los destinos nacionales más elegidos; en los mercados extranjeros, el destino Mendoza se consolida en Chile, trabaja fuertemente su posicionamiento en Brasil y se presenta como opción dentro de los paquetes turísticos de Argentina ofrecidos en mercados de Europa y América; mientras que el trabajo de todos los actores locales enriquece la diversidad de productos, con el desarrollo de los turismos enológico, rural, de compras y más, incipientemente, minero.

En los primeros cinco años de vida del Plan Estratégico, la demanda turística ha crecido entre el 8 y 10% anual. El año pasado, ingresaron a Mendoza 1.680.000 turistas que dejaron en la provincia 1.020 millones de pesos, un 15% más de ingresos económicos que durante el 2004.

Mendoza está posicionada entre los cuatro destinos más importante de la República Argentina, junto con las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Río Negro. Este posicionamiento, basado en datos cuantitativos, se vio ratificado con las investigaciones encargadas en el 2004 por la Presidencia de la Nación en el marco del Proyecto Marca Argentina, donde el público en general opinó que Mendoza era uno de los cuatro destinos turísticos más conocidos internacionalmente, según los siguientes índices: Bariloche, 52,4%; Cataratas del Iguazú, 40,9%; Mar del Plata, 37,2% y Mendoza, 36,1%.

#### *E. Turismo en el Nuevo Cuyo*

La región del Nuevo Cuyo, formada por las provincias de La Rioja, Mendoza, San Juan y San Luis, adquiere constantemente un mayor protagonismo en el desarrollo turístico nacional. Con la intención de consolidar este desarrollo, y en el marco directriz de la regionalización plasmada en el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable, fue constituido el Ente Cuyo, con la característica distintiva de su conformación mixta, con una representación que abarca todos los sectores directamente involucrados. De este modo, las políticas de acción conjunta en materia turística son fijadas por representantes de los gobiernos provinciales, gobiernos municipales, legislaturas provinciales, universidades y los actores privados a través de sus cámaras.

#### *F. Vitivinicultura. Mendoza, capital del vino*

Mendoza ha sido incluida entre las ocho Grandes Capitales del Vino (Great Wine Capitals, GWC), junto con Melbourne (Australia), Bordeaux (Francia), San Francisco y Valle de Napa (Estados Unidos), Porto (Portugal), Bilbao y Rioja (España), Ciudad del Cabo (Sudáfrica) y Florencia (Italia), lo que le abre a la provincia una inmensa oportunidad e implica un fortalecimiento del posicionamiento internacional del destino turístico, que se suma al atractivo que implica el cerro Aconcagua y a la oferta multiproducto de la provincia.

Además le permite a la provincia participar de las degustaciones, concursos, eventos propuestos por esta red de trabajo y crear vínculos con instituciones líderes en promoción y marketing vitivinícolas de los principales países productores de vino.

## **VI. Mendoza en cifras**

### *A. Vendimia y turismo*

En términos turísticos, la Vendimia 2006 tuvo un 10% más de visitantes que el año anterior, y con un impacto territorial que superó el área metropolitana; la fiesta dejó \$ 62.800.000 de aporte a la economía mendocina. Arribaron al Gran Mendoza y su zona de influencia, 78.000 turistas, de los cuales 68% fueron nacionales; 17,5% chilenos y 14,5% extranjeros del resto del mundo. Vendimia definitivamente es un producto turístico consolidado, por lo cual es en esta época donde se registra la mayor cantidad de ventas a través de agentes de viajes y del uso de ómnibus como medio de transporte.

### *B. Mortalidad infantil*

En términos porcentuales, se registró una disminución del 15% entre el 2004 y 2005. En el sector privado también se bajó el índice de mortalidad infantil a 7,7 por cada 1.000 nacimientos. Durante el 2005, la mortalidad infantil en Mendoza fue del 11,4 por cada 1.000 nacimientos. Es decir, que en términos de tasa, se registró una disminución del 15% entre el 2004 y 2005.

Durante el 2004, la tasa que se registró fue del 13,4 por cada 1.000 nacimientos. Mientras que en el 2005, la tasa registrada fue del 11,4 por cada 1.000 nacimientos. Por otro lado, disminuyó la mortalidad infantil de madres adolescentes (15-19 años) durante el año pasado. De 17 por cada 1.000 nacimientos en el 2004 bajó a un 14,3 por cada 1.000 nacimientos durante el 2005.

### *C. Pobreza e indigencia*

De acuerdo con las mediciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) correspondientes al último semestre del 2005, el índice de pobreza en las hogares de nuestra provincia cayó un 5,2 %, en tanto que la indigencia disminuyó 2,1 puntos. Estas mediciones consideradas por número de personas muestran una mejora en el índice de pobreza del 6,1%, y de un 2% en la indigencia.

La medición revela que el índice de pobreza es del 24,8%; 5,2 puntos mejor respecto del último semestre del 2004, cuando el Indec informaba que el 30% de los hogares mendocinos era pobre. Si comparamos los últimos números con los que se conocieron hace dos años, la disminución en el número de hogares pobres en Mendoza es del 15,5%, dado que en el último semestre del 2003 el índice de pobreza fue del 40,3%. La medición también puede ser analizada por el porcentaje de personas, ya no de hogares, que están en situación de pobreza en el Gran Mendoza. Esta alternativa refleja un índice de pobreza del 33,8 %, contra el 39,7% que se registró en el último semestre del 2004. Datos que muestran de igual forma una disminución en la cantidad de personas pobres del 6,1% en un año.

Por su parte, la medición de hogares bajo la línea de indigencia en el último semestre del 2005 en nuestra provincia también disminuyó notablemente. En ese período, se constató un nivel de indigencia del 7,9%, lo que muestra una mejora del 2,1% en un año. La medición de la segunda mitad del 2004 fue del 10% de los hogares y, en el mismo período del 2003 fue del 15,5%. La medición del INDEC revela que un 12% de las personas del Gran Mendoza se encuentran en situación de indigencia. En este apartado, la caída en el índice es del 2% respecto del mismo semestre del 2004, momento en el que las cifras revelaban que el 14 % de los pobladores del Gran Mendoza estaban en condiciones de indigencia.

### *D. Desocupación*

Mendoza es la ciudad con menor índice de desocupación de la Argentina según la encuesta

permanente de hogares para aquellas ciudades con más de medio millón de habitantes realizada en el segundo trimestre del 2006. Según informó el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), el desempleo en Mendoza afectó al 6,7% de la población activa, nueve décimas menos que en el mismo trimestre del año anterior.

## **VII. Mendoza y la obra pública**

### *A. Tren Trasandino*

Supone una inversión aproximada de 72 millones dólares del lado chileno y de 100 millones de dólares del argentino, siendo una importante obra para la integración y el comercio en la región y en el continente. Se reunieron en esta provincia, los mandatarios chileno y argentino, y firmaron el convenio para comenzar la licitación del Trasandino.

La declaración estipula el llamado a licitación simultánea de las obras de rehabilitación del Ferrocarril Trasandino Central que unirá ambas naciones entre Luján de Cuyo, en Mendoza, Argentina, y Los Andes, en Chile. Este ferrocarril, con una traza de 154 km. en territorio argentino y 71 km. del lado chileno, operó desde 1910 y funcionó hasta 1979 para pasajeros y carga y hasta 1984 sólo para transporte de carga, y su rehabilitación resulta vital para la región. Concluidos los análisis del proyecto por parte de los dos gobiernos, se lanzó finalmente el llamado a licitación internacional que permitirá la reconstrucción total de las vías del territorio chileno y la reparación del ramal en territorio argentino con sus túneles y cobertizos.

### *B. Presa Portezuelo del Viento*

La Nación está invirtiendo en Mendoza aproximadamente 2.900 millones de pesos para comenzar significativas obras de infraestructura. Entre ellas, la construcción de la obra Portezuelo del Viento, que demandará 1.050 millones. En el monto total se incluye la línea de transporte de energía Comahue-Cuyo; los estudios geológicos para el paso Las Leñas y la continuación del paso Pehuenche, así como las mejoras de la ruta 7 en el corredor internacional, y la 143, que une Tunuyán con San Rafael. La obra de Portezuelo del Viento permitirá el aprovechamiento integral del río Grande y el posterior trasvase al Atuel, un anhelo que data de 1890.

### *C. Paso Pehuenche*

También la Nación financiará con 80 millones de dólares las obras del paso Pehuenche que será una alternativa del paso Cristo Redentor y que une con Chile.

### *D. Obras rurales*

El gobernador Julio Cobos y el secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación, Miguel Campos, firmaron un convenio que transfiere a la provincia en calidad de préstamo 25 millones de dólares (con fondos del BID-BIRF) para la ejecución de proyectos enmarcados en el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP). A este monto se suma una contraparte provincial del 25% (6.250.000 dólares) lo que determina una suma cercana de 32 millones, orientada a potenciar el sistema de riego provincial y a iniciativas que mejorarán la calidad de vida de los habitantes de zonas rurales.

La inversión incluye obras hídricas en los arroyos Las Tunas (Tupungato) y Grande (Tunuyán) y en los canales Constitución Medrano (Rivadavia) e Independencia-Cobos (San Martín); electrificación rural en la zona del secano de los departamentos de Santa Rosa, La Paz, Lavalle, San Rafael y General Alvear que beneficiará a alrededor de 900 productores y 600

explotaciones; Conectividad Rural a través de la instalación de entre 15 a 20 telecentros en zonas rurales de toda la provincia y Programa de Calidad de los Alimentos - Mendoza, que busca la implementación de normas de calidad (Buenas Prácticas Agrícolas, “BPA” y Buenas Prácticas de Manufacturas, “BPM”) en el sector de la producción. Cabe destacar que, incluido en este nuevo convenio, la provincia ha destinado 97 millones, en el marco del PROSAP, para proyectos de riego, sanidad vegetal (bioplanta y barreras sanitarias) y Sistemas de Información Agropecuario.

## **VIII. Mendoza y el medio ambiente**

Se ha lanzado el plan ambiental provincial para el desarrollo sustentable de Mendoza que busca consensuar las acciones con todos los actores sociales para fijar la política de Estado que permitirá el desarrollo sustentable de la provincia en los próximos años. Participan municipios, entidades de la organización civil y los distintos sectores del Consejo Provincial del Ambiente.

En cuanto a las etapas de implementación se detallan las de diseño, de evaluación, de implementación y de medidas correctivas, para luego pasar a la elaboración del informe final y la confección de la ley que luego será promulgada. En torno al diagnóstico de la situación ambiental provincial se estima que estará terminado a fines de este año, mientras que el documento final será terminado 14 a 16 meses después.

Se destaca que con la cristalización del Plan Ambiental provincial quedará plasmada la protección del medio ambiente como política de Estado. El objetivo es que Mendoza se desarrolle en forma sustentable, entendiéndose por tal aquel que conforma las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de satisfacer las necesidades esenciales de las generaciones futuras.

Para eso, el trabajo se basa en la aplicación de los principios de política ambiental fijados por la ley provincial 5961, y profundiza en aspectos tales como el ordenamiento ecológico del territorio provincial, programas de estudio e investigación científica y educativa a desarrollarse en el ámbito de la Administración Pública o mediante convenios con entidades nacionales o extranjeras, públicas o privadas, estatales o no. Esto permitirá diseñar pautas para aprovechar los recursos naturales de manera armónica y coordinada, e implementar un banco de datos y un sistema actualizado de información y vigilancia permanente de los ecosistemas, los elementos que los integran y su equilibrio.

## **IX. La cárcel de Mendoza y la Corte Interamericana de Derechos Humanos**

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha requerido del Estado Provincial que adopte, en forma inmediata e inexcusable, las medidas provisionales que sean necesarias y efectivas para proteger eficazmente la vida e integridad de todas las personas privadas de libertad en la Penitenciaría Provincial de Mendoza y en la unidad Gustavo André, de Lavalle, así como de todas las personas que se encuentren en el interior de éstas, en particular para erradicar los riesgos de muerte violenta y las deficientes condiciones de seguridad y control interno en los reclusorios.

Se le impone además al Estado que informe cada dos meses sobre las providencias adoptadas para cumplir con todo lo ordenado por ese tribunal.

En el marco de una reciente acción declarativa de certeza, la Corte Suprema de Justicia de la Nación también ha requerido al Poder Ejecutivo Nacional y a la provincia de Mendoza que informen al tribunal: a) qué decisiones concretas, y qué actos se han llevado a cabo, con posterioridad al 30 de marzo del corriente año, para impedir y superar la situación de riesgo e inseguridad que padecen los internos de la Penitenciaría Provincial de Mendoza y de la unidad Gustavo André, de Lavalle; b) si se han llevado a cabo las medidas tendientes a separar definitivamente a los “jóvenes-adultos” de los “adultos”, y si se ha definido y concretado la separación de quienes están detenidos y procesados, de aquellos detenidos que han sido

condenados.

## **X. Acuerdos con la Nación, con otras provincias y con los municipios**

A. Los representantes de nueve provincias petroleras designaron al mandatario mendocino como titular de la entidad que coordina las políticas hidrocarburíferas de los Estados federales (Ofephi). La decisión se tomó de forma unánime por parte de Mario Das Neves, gobernador de Chubut; Gildo Insfrán, de Formosa; Carlos Verna, de La Pampa; Carlos Sancho, de Santa Cruz; Hugo Cóccaro, de Tierra del Fuego; el vicegobernador de Río Negro, Mario de Rege; la titular de la Casa de Jujuy, Olga Badra, y la subsecretaria de Energía de Salta, Mariana Arce Lloverá.

La Ofephi es la principal protagonista en la tarea de coordinar entre Nación y provincias el tratamiento de este recurso no renovable. La organización tiene como objetivo ser el foro de análisis y reflexión de toda política de desarrollo petrolero de la Argentina. Apunta a definir el ensamble entre la futura ley nacional de hidrocarburos, que será el paraguas orgánico que enmarcará las respectivas legislaciones provinciales, muchas de las cuales -como es el caso de Mendoza- ya han sido sancionadas. Estas, además, reafirman la potestad de las provincias de movilizar el desarrollo del recurso energético a través de la gestión administrativa.

En este sentido, el ministro del Gobierno nacional y las autoridades de nueve de las diez provincias petroleras acordaron hoy el texto del proyecto de ley que impulsarán ante el Congreso de la Nación y que permitirá transferir a los Estados federados, los contratos de exploración y explotación correspondientes a sus jurisdicciones.

Esta iniciativa indica que las provincias asumirán en forma plena el ejercicio de la jurisdicción sobre los yacimientos de hidrocarburos que se encontraren en sus respectivos territorios y en el lecho y subsuelo del mar territorial del que fueren ribereñas. De ese modo, quedarán transferidos de pleno derecho todos los permisos de exploración y concesiones de explotación de hidrocarburos, así como de cualquier otro tipo de contrato de exploración o explotación de hidrocarburos otorgado o aprobado por el Estado Nacional.

B. El gobernador Julio Cobos y los intendentes firmaron un acta acuerdo mediante el cual la Provincia refinanciará las deudas que los municipios tienen con organismo multilaterales de crédito (como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) por un monto total de 60 millones de pesos. La reestructuración de la deuda es a 16 años, con dos de gracia y un interés anual del 2 por ciento. Además se estableció un límite del 5 por ciento de los ingresos por coparticipación para futuros endeudamientos de los municipios.

Desde que la Argentina salió de la convertibilidad, en el 2002, los municipios dejaron de pagar sus vencimientos con el BID y el BIRF, y, desde entonces, la Provincia se hizo cargo de esas obligaciones en dólares.

El acta acuerdo se firmó primero con los siete intendentes radicales, luego con los nueve mandatarios justicialistas y, finalmente, con los dos demócratas, completando así el total de dieciocho municipios.

C. Se puso en marcha con la provincia de La Rioja y con el Consejo Federal de Inversiones una línea crediticia de 20 millones de pesos, con una tasa del 11 por ciento, de la cual el productor sólo pagará el 5%.

La provincia de Mendoza, a través del Fondo para la Transformación y el Crecimiento, y el C.F.I. brindarán asesoramiento para la operación de los créditos, que están destinados a cosecha y acarreo preferentemente a productores asociados y que tienen deudas bancarias. Mendoza aportará la logística y procedimientos administrativos orientados a garantizar el recupero de los créditos otorgados. La garantía será la producción propia de vino y uva. Estos préstamos se inscriben en el Plan Vitivinícola Nacional y tienen el auspicio de la Corporación Vitivinícola.

D. Mendoza y San Juan acordaron con empresas exportadoras de mosto la compra del kilo de uva a 32 centavos y un piso de 46 centavos para el mosto sulfitado. El gobernador mendocino indicó que Mendoza Fiduciaria S.A., organismo con participación mayoritaria del

Fondo para la Transformación, comprará el mosto sulfitado a un precio que oscilará entre 49 y 50 centavos por kilo.

El mosto se utiliza para gaseosas, jugos y repostería. En el 2005 se exportaron 146.000 toneladas; 68% a Estados Unidos. Se estima que esta cifra será superada durante el 2006. La totalidad del mosto argentino se produce en Mendoza y San Juan, siendo en Mendoza la producción del 65% del total.

E. La provincia suscribió un convenio de cooperación con el Fondo Integral para el Desarrollo Regional (Fonder) que incluye, por un lado, créditos blandos y subsidios destinados a zonas “económicamente deprimidas” y, por otro, capacitación y gestión. La asistencia se da mediante un trabajo coordinado entre los tres Estados: nacional, provincial y municipal, quienes detectan las necesidades del sector privado y gestionan la asistencia. Los créditos tienen dos años de gracia y diez años de plazo, a una tasa del 10% que, subsidiada, resulta inferior.

F. Entre la Nación y la provincia se firmó un convenio acuerdo para promover el desarrollo de pequeños productores apícolas y vitivinícolas para los departamentos de Lavalle y San Carlos, en el marco del Plan Nacional Manos a la Obra. El monto destinado es de más de 14 millones de pesos.

Este tipo de convenio es para fortalecer el desarrollo del sector apícola regional; para el caso de Lavalle, el financiamiento está destinado a la adecuación de las instalaciones de la sala de extracción de miel existente y, para el caso de San Carlos, contempla la construcción de una sala de extracción de miel.

El acta acuerdo estuvo rubricada, además, por los intendentes de los municipios de Lavalle y de San Carlos.

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

Retomando y continuando con el informe del 2005, tal como se anticipó, el Poder Ejecutivo, a partir de diciembre de dicho año, pasó a contar con el apoyo mayoritario de la Legislatura. Con ello, se derogaron más de 35 leyes sancionadas con la insistencia por la oposición, entre las cuales había normas cargadas de animosidad política y con el claro propósito de trabar el accionar del gobierno o de ahogar la capacidad financiera de la Provincia.

Sin embargo, la nueva composición no se tradujo en una mejora de la calidad legislativa ni en la mayor eficacia del accionar gubernamental en su conjunto. Se anunciaba un proyecto de ordenamiento administrativo, con mayor transparencia y manejo equilibrado de los recursos públicos. Se esperaba un mayor respaldo presupuestario para el desenvolvimiento del Poder Judicial y de los servicios de salud y educación, pero el acontecer político demostró lo contrario.

El gobierno, desde comienzos del 2006, comenzó a perfilarse dominante, inclinándose hacia el ejercicio cada vez más pronunciado del poder, en la misma medida que recibía el apoyo político y financiero del gobierno nacional, prodigando a cambio, una adhesión cada vez más irrestricta al Ejecutivo Nacional, a través del cual siempre expresó la voluntad de desarrollar un proyecto político cuyo contenido poco se precisaba. Este camino se vio facilitado por la descomposición y vaciamiento de los partidos de oposición, en especial, del peronismo y el radicalismo, gran parte de cuyas huestes pasaron a conformar sus equipos de gobierno. El desmedro del pluralismo y el consiguiente debilitamiento de una oposición reducida a pocas figuras desacreditadas, contribuyeron a alimentar las ambiciones políticas del gobierno provincial. A ello debe agregarse el giro de la mayoría de los sectores sociales, empezando por los más pobres, y los económicos; los unos seducidos por los planes sociales de reparto discriminado, y los otros atraídos por la profusión de obras públicas que daban incentivos tanto a la adhesión como a la reactivación general de la actividad privada. Obviamente que este marco de situación se fue forjando con el arribo de múltiples recursos nacionales destinados a obras y otros usos discrecionales.

Ello permitió una expansión política en áreas reservadas a otros poderes. En este orden, la muestra inicial fue la sanción de una ley especial de jubilación para magistrados y funcionarios judiciales con acuerdo legislativo, vigente durante 90 días, que posibilitaba acogerse al retiro

con un haber jubilatorio del 85% móvil (desde hace varios años rige en la Provincia la emergencia previsional que tiene ancladas las jubilaciones y pensiones en \$ 3.034 como máximo para cualquiera de las máximas jerarquías). Esta ley dio lugar a que cuatro miembros del Superior Tribunal de Justicia solicitaran su retiro; y un quinto miembro fuera objeto de un jury de enjuiciamiento y destitución. Ello le posibilitó al Ejecutivo el nombramiento de cuatro nuevos integrantes.

Como hecho positivo trascendente para la marcha de la justicia, debemos mencionar la construcción e inauguración del nuevo palacio de justicia, que alberga ya a la mayoría de las dependencias judiciales de Posadas, antes dispersas en distintos lugares. Sin embargo, no hubo una mejora presupuestaria para facilitar la labor del Poder Judicial cuyos integrantes -magistrados, funcionarios y empleados- cobran la mayor parte de sus salarios en negro, o sea sin que se les haga los aportes previsionales. Ello hace que nadie tenga voluntad de jubilarse (en los últimos días, el Superior Tribunal ofreció “blanquear” paulatinamente los ingresos haciéndolos remunerativos, pero no se ha arribado a un acuerdo con el gremio de empleados)

Para entender este cuadro de situación, como en la mayor parte del país, el Poder Judicial de Misiones carece de autarquía financiera y presupuestaria. Se desenvuelve condicionado por los recursos que le asigna el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda, contrariamente a lo que establece la Constitución Provincial. Este hecho traduce como realidad la carencia de una real independencia institucional y un déficit en la división de poderes, al tener que pedir dinero al Ejecutivo cuando lo necesita para sus gastos, cuando ellos no pueden ser cubiertos con el Fondo de Justicia formado con la tasa que pagan los justiciables.

Como hecho negativo para la administración de justicia, debemos computar que el bloque oficialista de la Cámara de Representantes consiguió ocupar la representación de mayoría y minoría en el Consejo de la Magistratura creado en el 2000. Lo hizo con dos legisladores propios y dos del bloque justicialista antes cooptados. Con ello, la composición equilibrada del Consejo quedó “superada”, quedando como una expresión de deseos.

Paralelamente se creó el cargo de fiscal superior ante el Tribunal de Cuentas, con funciones paralelas y predominantes frente a las atribuciones que la Constitución confiere a dicho órgano de control. En efecto, a fines de diciembre de 2005 se dictó la ley 4249 que le dio atribución de tomar vista previa de toda decisión que adopte el Tribunal de Cuentas respecto del control de legalidad de las cuentas de percepción e inversión de las rentas públicas provinciales, municipales, entes autárquicos y organismos descentralizados, juicios administrativos de responsabilidad, fiscalización del cumplimiento de leyes y reglamentos relativos a la utilización de los recursos financieros- patrimoniales. Esta vista previa alcanzará a todo proceso o causa en trámite ante el Tribunal de Cuentas. Además, interviene como última instancia administrativa respecto de la interpretación o aplicación que debe darse a una norma jurídica. Como complemento a esta norma, se dictó la ley 4284 creando los cargos de fiscales asistente Provincia, fiscal asistente municipio y fiscal asistente administrativo que serán instruidos por el fiscal superior para actuar en las vocalías respectivas y en la Secretaría Administrativa. Asimismo, el fiscal superior interviene en las sesiones en las que el cuerpo decida sobre el examen de las cuentas de percepción e inversión de las rentas públicas provinciales y municipales y de los organismos autárquicos e instituciones privadas que reciban subsidios, sea para aprobarlas o desaprobarlas. Si al fiscal superior se le escapara algo en su dedicación, puede apelar ante el Superior Tribunal de Justicia toda decisión del Tribunal de Cuentas.

Como se ve, se han creado por ley cargos con función de controlar y dirigir al órgano al que la Constitución le asignó la función de controlar el uso de los recursos y las cuentas públicas. Es decir, el Tribunal de Cuentas de la Provincia, órgano auxiliar del Estado para controlar, pasa a estar subordinado y controlado por un funcionario nombrado por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Cámara de Representantes. Todo de muy dudosa constitucionalidad.

En nuestro anterior informe dijimos que la representación parlamentaria alcanzada por el partido oficialista posibilitaría conseguir la mayoría necesaria para abordar la reforma integral de nuestra Constitución que ya tiene 48 años de vigencia. El gobernador así lo había anunciado. Pero, ante el reforzamiento del poder político y debilitamiento de la oposición, a lo que se sumó una notoria influencia del Poder Ejecutivo Nacional que obró como director y estimulador, se cambió el proyecto original, limitando la reforma a un solo artículo, para posibilitar la

reelección indefinida del gobernador y el vice. Quizá el deslumbramiento hizo perder de vista la dimensión casi grosera de la propuesta que se ofrecía a la ciudadanía. El resultado y sus alternativas no son necesarios repetirlos pues tuvieron una proyección nacional con suficiente peso aleccionador.

Lo que es incuestionable aquí, en mi modesta opinión como misionero conocedor de la realidad política local, es que sólo la Divina Providencia pudo guiar esta experiencia ciudadana, poniendo en la mente de los políticos la idea de encabezar la oposición con un sacerdote, un no político con conocida prédica social, sin cuya presencia no se hubiera articulado un frente tan armónico y cohesionado, y con la acertada estrategia de integrar las listas sin políticos partidarios. Sin estos factores tampoco podría haberse orientado la voluntad popular en el sentido en que ésta después se expresó, aún con la presión política clientelística.

Pero no creamos que con el resultado de esta elección haya nacido aquí el nuevo paradigma de la madurez política; porque una golondrina no hace verano. El casi nulo esfuerzo de la dirigencia política para hacer una reforma integral de la Constitución local, demuestra el poco arraigo que ella tiene en la cultura política local. En muchas ocasiones, a través de artículos, impulsamos desde el ángulo académico universitario una reforma, pero sin respuesta.

Otro hecho paralelo al proceso electoral constituyente que no tuvo difusión fuera de la Provincia, ha sido la oportunidad de poner en evidencia la inconstitucionalidad de una cláusula de la Constitución Provincial que vedaba el ejercicio del voto a los agentes de la seguridad nacional y provincial (art. 48 inc. 10). En varias ocasiones habíamos advertido también que esta norma devino inconstitucional, especialmente después que la Argentina adhirió a la Convención Americana de Derechos Humanos, y debía ser expresamente desaplicada. En anteriores elecciones no se había tomado en cuenta esta restricción, y los agentes policiales votaban normalmente (seguramente porque su voto era útil). Pero poco tiempo antes del 29 de octubre puso de relieve el hecho, ya que afloró el descontento en las filas de esta fuerza por motivos laborales: bajos sueldos, régimen laboral riguroso y arbitrario, carencia de elementos para enfrentar el delito etc.. Ante la escalada del conflicto sin que el gobierno diera una solución razonable, ya que sólo atinaba a la represión interna con medidas draconianas, no tuvieron mejor idea que poner en práctica el impedimento de votar para estos policías “rebeldes”, ordenando sus superiores la entrega de los documentos de identidad para asegurarse la no concurrencia al comicio. Cuando el hecho penetró en la opinión pública ya sensibilizada y ésta fermentó, el fiscal de Estado pidió al Tribunal Electoral reinterpretar la norma permitiendo el voto policial. El Tribunal se declaró incompetente y pasó el caso al Superior Tribunal de Justicia que le dio el trámite de un recurso de inconstitucionalidad, resolviendo en pocas horas por mayoría (no por unanimidad) la evidente contradicción entre la Constitución Provincial y la Constitución Nacional y los tratados; pero lo hizo de manera peculiar, ya que, pese a considerar inconstitucional la norma provincial, no la declaró como tal, sino que resolvió su “*nulidad absoluta*” (sic) sin dar explicación alguna por ello. Este pronunciamiento resultó, por lo menos, un tanto curioso, habida cuenta de los límites que el Poder Judicial tiene en el ejercicio del control de constitucionalidad y en la división de poderes.

En el plano legislativo es dable advertir una virtual parálisis de la Cámara de Representantes desde hace cinco meses aproximadamente. El oficialismo, si bien sigue siendo mayoría, no cuenta con un bloque homogéneo después del resultado de las elecciones. Su debilidad se refleja en las disimuladas conductas oscilantes de algunos diputados antes consecuentes y ahora no tanto. El proyecto de presupuesto todavía no ha sido tratado. Los legisladores están más preocupados por dirimir internas parlamentarias referidas a los cargos. Los partidos de oposición no logran, hasta el momento, vertebrarse internamente con miras a la actuación futura.

En materia económica, la provincia muestra fuertes signos de reactivación dada la expansión de las obras públicas y de la construcción.

• NEUQUÉN, por *Hugo N. Prieto*

El 17 de febrero de 2006 se aprobó la reforma de la Constitución Provincial, por aclamación unánime de la Convención Constituyente. Aunque las deliberaciones se iniciaron en un clima político muy conflictivo, que se extendió al funcionamiento de la Convención, el resultado final de la labor constituyente resultó positivo y se aprobó un texto equilibrado, producto de consensos mayoritarios o unánimes de las diversas fuerzas políticas que estuvieron representadas en la Convención, ninguna de las cuales, por sí sola, tenía *quorum* ni mayoría propias.

La reforma incluyó, en orden a la democratización del sistema político, los institutos de audiencia pública (art. 308), iniciativa popular (art. 309), consulta popular vinculante (art. 310), consulta popular no vinculante (art. 311), la revocatoria de mandatos (art. 312) y la elección popular de los presidentes de las comisiones de fomento (art. 311). Asimismo, extendió el período de sesiones ordinarias (art. 180).

En materia de Poder Judicial se agravaron los recaudos para la designación de los jueces del Tribunal Superior de Justicia. Ahora se exige una mayoría de dos tercios de los presentes en sesión pública de la Cámara de Diputados, para el acuerdo a la propuesta del Poder Ejecutivo, tanto para la designación de los jueces como para la de los conjueces (art. 239). Además, se sustituyó el anterior sistema de designación de los magistrados y funcionarios inferiores (cooptación a cargo del Tribunal Superior de Justicia, con acuerdo legislativo para los jueces) por uno a cargo del Consejo de la Magistratura, órgano extrapoder con predominio de la representación de origen político en su integración y mínima presencia de jueces<sup>1</sup>; su principal función es la de seleccionar a los candidatos a jueces, fiscales y defensores, mediante concursos públicos y abiertos de antecedentes y oposición, pero cabe destacar la competencia que se le atribuye para evaluar periódicamente la idoneidad y el desempeño de los magistrados y funcionarios.

La reforma eliminó la competencia originaria y exclusiva del Tribunal Superior de Justicia en materia contencioso-administrativa, siguiendo la tendencia más moderna de atribuirla a la Justicia ordinaria.

Se incorporó la institución del Defensor del Pueblo, que se prevé como un órgano independiente instituido en el ámbito del Poder Legislativo, que actúa con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad y con autarquía financiera, y que tiene atribuciones para la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses, para el control del ejercicio de toda función administrativa pública, y para investigar, efectuar recomendaciones, dar a conocer informes públicos y formular denuncias.

Se receptaron también los institutos del amparo constitucional y del *habeas data*.

Una novedad en el derecho público provincial es la incorporación de los derechos reproductivos y sexuales, que se sustentan en el principio democrático de la autonomía de las personas para elegir y materializar libremente sus vidas; lo que comprende -entre otros aspectos- la libre determinación acerca de sus capacidades reproductivas y su vida sexual, cuyo ejercicio el Estado garantiza. Se dio jerarquía constitucional a los derechos de los niños y adolescentes.

La reforma proclamó también los derechos de los jóvenes, de los adultos mayores, de las personas discapacitadas, de consumidores y usuarios, y de los pueblos indígenas neuquinos.

En el capítulo de derechos de incidencia colectiva, la Constitución reformada reconoce el derecho-deber de preservación ambiental, delinea los contornos de la protección ambiental y fija algunas pautas al Estado para que este nuevo derecho tenga validez y vigencia efectivas.

Con relación al acceso a los cargos electivos se prescribió expresamente la prohibición de reelección en un mismo cargo, sea provincial o municipal, extendiéndose la interdicción, hasta la reforma, sólo alcanzaban al gobernador y al vicegobernador. Esto, vale resaltarlo, permitió que el proceso de reforma constitucional no estuviera centralizado en la temática de la posibilidad de reelección indefinida del gobernador, como sucedió en la generalidad de las reformas constitucionales de las provincias constituyendo, en realidad, su principal inspiración.

En materia de relaciones federales, la reforma reafirmó los lineamientos de la Constitución histórica, que tenía varias disposiciones vinculadas al dominio y jurisdicción de los recursos naturales, en particular, las del subsuelo y que dejaron de ser letra muerta al regir el art. 124 C.N..

Dice el art. 8º, cláusula federal: “La Provincia conserva y ejerce en plenitud todo el poder no delegado en la Constitución Nacional al Estado Federal y todos los que le reconocen los artículos 124 y 125 de la Constitución Nacional.

En función de lo establecido en el párrafo anterior, la Provincia, entre otras acciones:

1. Promueve un federalismo de concertación con el gobierno federal y entre las provincias, con la finalidad de satisfacer intereses comunes, participa en organismos de consulta y decisión de nivel federal y establece relaciones intergubernamentales o interjurisdiccionales, mediante tratados y convenios.

2. Ejerce en los lugares de su territorio donde se encuentran instalados organismos nacionales todas las potestades provinciales, que serán de cumplimiento obligatorio.

3. Concierta regímenes de coparticipación federal de impuestos.

4. Promueve, mediante leyes específicas y con fines de promoción económica y social, la construcción por sí, a través de terceros o asociado a terceros, de líneas férreas y ductos en general destinados a interconectar pueblos y regiones de su territorio o integrar a éste con corredores bioceánicos y a favorecer el intercambio comercial y la complementación económica; el fomento de la navegación de cursos y espejos de agua en su jurisdicción; la colonización de tierras necesarias para los propósitos antes enunciados; el aprovechamiento integral de sus fuentes de energía; la construcción de centrales hidroeléctricas y la implementación de planes de irrigación.

Todo representante provincial está obligado a ejecutar las acciones positivas pertinentes en defensa de la autonomía y los derechos e intereses de la Provincia frente a cualquier pretensión ilegítima de cualquier poder nacional, provincial o municipal”.

En la misma línea se encuentran el art. 94, específicamente referido al dominio y jurisdicción provincial sobre áreas afectadas por parques y reservas nacionales, su ambiente y recursos naturales; el art. 5º sobre intangibilidad de su integridad territorial, patrimonio natural y ambiente.

La reforma constitucional atribuyó a la Legislatura competencia para dictar leyes de organización de los servicios públicos de jurisdicción provincial y, en opinable decisión política, prorrogó directamente ciertas concesiones vigentes, otorgadas por la provincia o los municipios a las cooperativas de servicios públicos.

Disminuyó la incidencia de la Legislatura en materia de revisión de las cartas orgánicas municipales.

La reforma constitucional incluyó directivas políticas explícitas en orden a la regionalización (art. 6º), organizaciones de la sociedad civil (art. 52), cultura (art. 105), patrimonio cultural (art. 106), expresión artística (art. 107), principios de administración de los poderes del Estado (art. 153), etc.. Asimismo, en orden al régimen tributario (art. 144), en materia de coparticipación de recursos con los municipios (art. 150) y presupuesto (art. 189 inc. 8). Y, muy importante, más allá de la educación formal, el art. 160 obliga a los poderes públicos a promover y difundir el estudio y la enseñanza de la Constitución.

En prieta síntesis: la Constitución sigue siendo “social”, manifestación del denominado constitucionalismo social, aunque remozado; aunque no creo que sea bueno, continúa siendo una Constitución “decisoria”, que determina un sinnúmero de políticas económicas y sociales, mucho más allá de la mera declaración de objetivos específicos en la materia; con relación al diseño institucional de su sistema político mantuvo las peculiaridades que le son propias y que aparecen como muy valiosas, esto es, la descentralización, especialmente en favor de los municipios, sólo afectada en materia de servicios públicos, la división de poderes rígida y estricta, la veda de estados de emergencia o excepción y la responsabilidad de los funcionarios.

Sus grandes aciertos fueron la mejora del diseño institucional y de su ya avanzado sistema de control del poder, y la fuerte acentuación de su carácter “federalista”.

• NEUQUÉN, por *Armando Mario Márquez*

La vida político institucional de la provincia de Neuquén durante 2006 se destaca por la integración del Consejo de la Magistratura, compuesto con un miembro del Tribunal Superior de Justicia, quien lo preside, cuatro representantes de la Legislatura, que no sean diputados, designados a propuesta de los bloques, según la proporcionalidad de la representación en dicho

cuerpo y dos abogados de la matrícula elegidos entre sus pares por voto directo, secreto y obligatorio, mediante el sistema de representación proporcional (art. 249 Const. Pcial.).

El 2006 estuvo signado por la reforma de la Constitución Provincial, cuyo nuevo texto fue sancionado por la Convención Constituyente el 21 de febrero de ese año y constituyó la culminación de un proceso iniciado a fines del 2003, cuando, al repetir un período de gobierno, las actuales autoridades hicieron pública su intención de modificar la Carta Magna Provincial, cuya letra databa del 29 de noviembre de 1957 y que sólo había alterada por vía de la enmienda que le fuera practicada durante el curso de 1994.

A partir de aquel entonces se promovieron consultas con los distintos sectores -públicos y privados- de la vida provincial, a la vez que se puso a trabajar en el ámbito del Poder Ejecutivo local con un equipo encabezado por el entonces presidente de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Dr. Antonio María Hernández (h), en aspectos puntuales de la modificación, todo lo cual desembocó en la sanción, por parte de la Legislatura provincial de la ley 2471, del 7 de octubre de 2004, que declaraba la necesidad de una reforma de contenido amplio. Así las cosas, los ciudadanos de la provincia concurrimos el 23 de octubre de 2005 a las urnas, no sólo para elegir a nuestros diputados nacionales, sino también a los treinta y cinco representantes que conformarían la Convención Constituyente, órgano que comenzó sus actividades el 16 de diciembre de 2005 y cuyo trabajo desembocó en el nuevo texto constitucional que se compone, tras su Preámbulo, de seis partes, en las que encontramos:

- en la primera (de Declaraciones, Derechos y Garantías), resaltan las declaraciones de corte político institucional y de ponderación de derechos de las tres generaciones y la entronización del sistema de resguardo de derechos y garantías;

- la segunda parte, referida a las políticas de Estado, se ocupa, sucesivamente, de la planificación y producción para el desarrollo sustentable, de la firme defensa y conservación del ambiente y los recursos naturales, líneas regentes en materia de cultura y educación, como así también en salud y desarrollo humano y régimen tributario y financiero;

- una tercera parte intitulada “Organización del Estado”, en la que, inicialmente, se traslucen los “Principios orientadores de la administración del Estado”, para luego dedicarse al tratamiento del Poder Legislativo, ampliándose el término de sesiones ordinarias de éste, del Poder Ejecutivo, en que advertimos algunos aspectos de incidencia política, del Poder Judicial, con la creación del Consejo de la Magistratura, siguiendo con la nominación de los “Organos de defensa de los intereses del Estado y de contralor”, en que notamos la aparición de la figura del Defensor del Pueblo, todo lo cual culmina con el análisis de los institutos de juicio político y de jurado de enjuiciamiento;

- una cuarta parte, referida a los municipios, en los que vemos incorporados interesantes aspectos de contenido político con incidencia institucional;

- la quinta parte, con el sugerente título de “Participación ciudadana”, abarca temas tales como el “Régimen electoral”, cuyos arts. 304 a 306 establecen importantes preceptos que hacen a la conformación de las distintas versiones del poder del Estado, y, luego hallamos los “Mecanismos de democracia semidirecta”, en que se incorporan destacables e inéditas herramientas de participación ciudadana, y, por último,

- su sexta parte, que se ocupa de la Reforma de la Constitución y que no se aparta del modelo primigenio;

- cerrándose el texto con diez cláusulas transitorias, y

- un apéndice conteniendo dos instrumentos internacionales: la Declaración Internacional de Derechos Humanos (París, 1948) -que componía su versión original- y la Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 1990).

Para completar, digamos que, por aplicación de lo que se dispone en su cláusula transitoria novena, su vigencia se extiende a partir del 4 de marzo de 2006.

Como consecuencia de la referida reforma constitucional, que -como ya lo adelantáramos- entronizó el instituto del Consejo de la Magistratura -arts. 249 al 251 de la nueva letra- la Legislatura provincial dictó, el 9 de noviembre de 2006, la ley número 2533 reglamentaria del mismo, que, dicho sea de paso, ya ha cosechado diversas críticas y una promesa de acción atacando su validez constitucionalidad; al momento de redactarse el presente los tres sectores involucrados con representatividad en él (Legislatura, Tribunal Superior de Justicia y Colegio

de Abogados) estaban en distinto grado de decisión para nominar sus integrantes, siendo de destacar que, conforme lo manda el art. 29 -Disposiciones transitorias- inc. 1: “El Consejo de la Magistratura debe quedar constituido en un plazo que no supere el 1 de marzo de 2007”.

Por otra parte, a fin de hacer operativo el texto constitucional en lo referido a la creada figura del Defensor del Pueblo -art. 265 de la Ley Fundamental- se han presentado proyectos tendientes a que el órgano legislativo sancione la correspondiente norma reglamentaria, lo que estimamos que se producirá en el curso del 2007.

En otro orden de cosas y para concluir, digamos que durante la segunda parte del año se reunió en la ciudad de Zapala -segunda en importancia del territorio neuquino- la Convención local que tuvo a su cargo la sanción de la Carta Orgánica de ese municipio cuyo producto final fue enviado a la Legislatura provincial para que apruebe o rectifique éste -art. 276 *in fine* Const. Pcial.- trámite inconcluso a la fecha de producción de este informe y que constituye, a criterio del suscripto, un procedimiento de cuestionable constitucionalidad, por argumentaciones que exceden el marco de este trabajo.

• SALTA, por *Luis Alberto Martínez*

Por su vigencia y continuidad institucional empíricamente demostradas, considero necesario encabezar este informe con la mención de:

El Norte Grande y su Parlamento Regional que, como lo viene haciendo tradicionalmente, este año celebró una nueva sesión con la participación de todos sus pares, sin espectacularidad pero con vocación de integración; y el ZICOSUR, un proceso de integración ampliado a la subregión supranacional, que al ritmo de esas economías y particulares realidades, vienen sostenidamente creciendo, particularmente, en comunicaciones y comercio.

Por su iniciativa en el abordaje de un tema del Federalismo, olvidado y hasta escondido, en orden al espacio que me otorga la redacción, sintéticamente mencionaré la investigación sobre la “Frontera Norte Argentina-Bolivia”. Esta iniciativa le corresponde al Instituto de Asuntos Académicos, Económicos e Internacionales (IAEI) de la Universidad Católica de Salta, dirigido por el Dr. Roberto Iburguen, quien expresamente me autorizó su publicación.

La investigación identifica:

1º) El espacio geográfico ubicado en el extremo norte de nuestro país, particularmente, la línea fronteriza ubicada en las provincias de Salta y Jujuy.

2º) Los problemas principales de la zona:

- Tráfico ilegal de drogas (transporte intenso, consumo local activo y exportación con tendencia creciente).

- Contrabando (activismo por la facilidad topográfica del terreno e idiosincrasia de la población, también creciente).

- Inmigración clandestina (considerada por las autoridades argentinas como el problema más destacado y de difícil tratamiento; actualmente con las normas nacionales en vigencia es virtualmente masiva de norte a sur, incluyendo ciudadanos provenientes de ultramar).

3º) Los pasos limítrofes habilitados: Salvador Mazza-Yacuiba, Aguas Blancas-Bermejo y La Quiaca-Villazón.

A pesar de que los tres pasos enumerados son los habilitados legalmente, existen otros denominados por el común de la gente como “no habilitados”. Estos existen a lo largo de la extensa frontera y, especialmente, en la zona limítrofe entre Salvador Mazza, Pocitos y Yacuiba.

Los cinco pasos no habilitados son: Pozo 20, Portón Casa Vieja, Senda Hito 14, Caballos Muertos y Picada del Quebrachal.

4º) Las constataciones en el actual puente Salvador Mazza-Pocitos:

- Hiperconcentración en sus inmediaciones y en la misma infraestructura, de vehículos tanto pesados como livianos, de peatones y comerciantes y de “bagayeros” (personas que trasladan mercaderías a hombro o en carritos de un lado a otro de la frontera).

- Estrechez de paso por el comercio callejero y obsolescencia de seguridad para vehículos y peatones, lo que dificulta el tránsito, encareciendo su funcionamiento.

- Reacción negativa de la mayoría de la población respecto de la nueva traza, por falta de

información y concientización sobre las ventajas que generará el Proyecto Yasma.

5°) El Proyecto Yasma (Proyecto Binacional Yacuiba-Salvador Mazza):

Los gobiernos de Argentina y Bolivia acordaron la traza para el nuevo puente “Yasma”, sobre el vector Salvador Mazza-Yacuiba. Dicho proyecto tiene como objetivo mejorar el tránsito y lograr la integración física fluida y moderna entre los dos países.

La realización de este proyecto, luego de ser aprobado por ambas cancillerías, se vio demorada por obstáculos adicionales. En este, con traza prevista a 8 km. del actual puente, se utilizará el sistema de control integrado, también acordado en territorio argentino, provincia de Salta. Los obstáculos mencionados, son algunos de orden binacional y, otros, además, de orden local derivados de la confusión generada en las poblaciones fronterizas de Salvador Mazza y Pocitos, en la creencia de que la traza del nuevo puente afectará el comercio entre esas poblaciones, desviándolo predominantemente hacia la ciudad de Yacuiba.

6°) Los criterios derivados de esta investigación que sería necesario analizar, en los ámbitos nacional y provincial, en búsqueda de un mejor funcionamiento gradual de la frontera norte:

- Creación de un centro nacional de Frontera Norte, compuesto por todas las autoridades de los organismos actuantes, directivos empresariales y sindicales, en Salvador Mazza.

- Institucionalización de un centro de formación, capacitación y entrenamiento de comercialización fronteriza en Salvador Mazza, destinado a funcionarios, empresarios, profesionales, estudiantes y trabajadores.

- Acuerdo con Bolivia para la conformación de un centro binacional de Frontera Norte, de actuación conjunta entre ambos países, responsable de:

- Armonización de las normas binacionales del paso fronterizo Salvador Mazza-Pocitos (seguridad, migraciones, comercio, seguridad, turismo, salud, tránsito, señalización, medio ambiente, sanidad animal y vegetal, educación y cultura, infraestructura fronteriza, manejo de cuencas, etc.).

- Planificación y coordinación conjunta permanente en ese marco, de las autoridades migratorias, de comercio, aduana, etc., para la aplicación de las normas de regulación en la frontera, con la modalidad de practicar consultas previas no vinculantes con la población en general, para asegurar su éxito y continuidad.

- Promoción de un proyecto de desarrollo fronterizo binacional, con financiación internacional

- Desarrollo, capacitación y mejoramiento del equipamiento de las unidades de la Policía de la Provincia y de la Municipalidad de Salvador Mazza, para su mejor actuación en la región.

- Optimización por parte del Ministerio del Interior del accionar de la Gendarmería Nacional y de la Policía Federal en la región, evitando la superposición actual de esfuerzos, presupuestos y estrategias.

- Promoción, coordinación y mejora de las oportunidades educativas y culturales en el territorio argentino (provincia de Salta), respecto de las actuales ofrecidas en el territorio boliviano.

Se afirma en el trabajo que en esta zona fronteriza es menester subrayar que muchas de las normas dictadas a nivel nacional no se compatibilizan totalmente con la realidad socioeconómica propia de la región, cuestión principal en que reside la dificultad de su aplicación, fuera de la indisciplina ciudadana que tiende a rechazar todo.

Concluyo este informe señalando que en orden a las políticas públicas de la provincia de Salta se sigue manteniendo un doble mensaje: uno, el realizado en el orden nacional con respecto a la defensa de la autonomía provincial; y el otro, interno, contracara que desconoce la autonomía municipal.

• SANTA FE, por *José Manuel Benvenuto*

### **Aspectos institucionales**

El 10 de agosto el Poder Ejecutivo Provincial presentó un proyecto de reforma

constitucional. También, numerosos legisladores han hecho lo propio, pero, en ningún caso, se ha avanzado en su tratamiento.

*- Acceso a la información pública*

El 3 de agosto próximo pasado se aprobó por unanimidad, un proyecto de ley en tal sentido, presentado por todos los bloques políticos de la Cámara de Diputados. A la fecha, no ha sido tratado en el Senado.

*- Jurisdicción electoral judicial*

La Corte Suprema de Justicia de la Provincia, ha elevado a la Legislatura un proyecto de ley que contempla la creación de un juzgado de primera instancia electoral, concibiéndolo como un órgano judicial, unipersonal y con jurisdicción en toda la provincia.

*- Institutos de democracia semidirecta*

Se han presentado distintos proyectos tendientes a regular la iniciativa popular; consulta popular vinculante y no vinculante; audiencias públicas y revocatoria de mandato.

*- Autonomía municipal*

Se ha intentado, sin reforma constitucional, abordar la temática de la autonomía municipal a nivel legislativo. En el mismo sentido, existen proyectos de creación de áreas metropolitanas.

## **Plan estratégico de reforma judicial en la provincia de Santa Fe**

Por iniciativa de los tres poderes y con la participación de las facultades de Ciencias Jurídicas y Sociales y Derecho de las universidades con asiento en la Provincia, los colegios de Abogados y demás organizaciones vinculadas a la cuestión, desde mediados de mayo, se viene trabajando en él en distintas comisiones.

En tal marco, está previsto y habilitado para el tratamiento en sesiones extraordinarias, una profunda reforma al vetusto Código Procesal Penal que establecía un sistema inquisitivo descalificado en severos términos por resoluciones recientes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

*- Digesto jurídico*

Recientemente, se ha aprobado la normativa que procura ordenar y sistematizar el derecho positivo provincial vigente, con la participación de los distintos poderes del Estado Provincial.

*- Cuestiones hídricas*

Por ley 12.668 se crea la Empresa Santafesina de Grandes Acueductos S.A., con participación estatal mayoritaria, la que tiene por finalidad construir y administrar las obras del Programa “Grandes Acueductos de la Provincia de Santa Fe”.

*- Estación de bombeo en La Picasa*

El gobernador de la provincia, acompañado de sus pares de Córdoba y Buenos Aires, y del ministro del Interior, en febrero próximo pasado, puso en funcionamiento el sistema de bombeo ubicado en la localidad de Diego de Alvear, que permitirá el saneamiento de la laguna La Picasa, lo que permitirá recuperar una extensa área productiva.

## **Región Centro**

*- Plan estratégico de la Región Centro*

Creado para potenciar las ventajas competitivas de las provincias que la integran.

En marzo, quedó constituido el Consejo de la Sociedad Civil de la Región Centro, cuyo objetivo es garantizar la participación del sector no estatal dentro del proceso de

implementación de las políticas regionales, que contará con la participación de los foros sectoriales de las tres provincias que conforman la región.

El Consejo está integrado por cuatro foros sectoriales regionales: universidades, ciencia y tecnología, entidades del trabajo, profesionales y empresarias.

## **Universidad**

En el mes de marzo, la Universidad Nacional del Litoral renovó sus autoridades, siendo elegido como rector, el Ing. Mario D. Barletta y, vicerrector, el Bioq. Amadeo Cellino, siendo el eje de la propuesta 2006-2010: "Educación, Ciencia y Cultura como Proyecto Político".

### *Cuestiones varias*

- Por ley 12.550, se aprobó el Tratado del Litoral de coordinación de seguridad y prevención policial, que fuera suscripto el 24/6/02 por los gobernadores de las provincias de Entre Ríos, Corrientes, Misiones, Santa Fe, Chaco y Formosa.

- La ley 12.643, prohíbe imponer a edificios, lugares públicos, establecimientos escolares, etc., nombres de personas que hayan estado o estuvieren condenadas por "crímenes de lesa humanidad".

- La ley 12.653, aprueba los convenios suscriptos por la Provincia con la Dirección Nacional de Vialidad, para la construcción de una autovía entre las ciudades de Santa Fe y San Francisco, provincia de Córdoba.

### *- Veda de la pesca comercial*

Un proyecto de ley, en tal sentido, sancionado recientemente por el Poder Legislativo, ha sido vetado por el gobernador de la provincia. Actualmente, se intenta una solución a nivel nacional.

### *- Zona Franca Santafesina*

Por decreto, el gobernador de la provincia convocó a licitación pública para la concesión de la Zona Franca Santafesina en Villa Constitución: ésta se desarrollará en un predio de 56 hectáreas adquirido con tal finalidad por el gobierno provincial.

## • SANTIAGO DEL ESTERO, por *Francisco E. Cerro (h)*

El 2006 se inició en la provincia de Santiago del Estero bajo la vigencia de la flamante Constitución Provincial sancionada a fines del año anterior y que resultara el marco jurídico fundamental pretendido para el proceso de transformación iniciado con la intervención federal en la provincia en marzo del 2004.

Las organizaciones de la sociedad y los partidos políticos nucleados en la Mesa de Diálogo santiagueño, convocada y presidida por el entonces obispo diocesano, exigieron al gobierno de la intervención federal que se impulsara el trámite de reforma constitucional en la provincia argumentando que la Constitución vigente (reformada en 1997 y 2002 por el régimen depuesto) permitía la concentración del poder, lo que había sido una de las causas determinantes de la intervención federal. El interventor convocó a la reforma, pero, en una acción judicial interpuesta directamente ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación por el senador Zavalía, se despachó una medida cautelar que impidió su realización.

Luego de la normalización institucional, el gobernador electo Dr. Gerardo Zamora (U.C.R.- Frente Cívico) cumpliendo su promesa electoral, remitió a la Legislatura el proyecto de ley de declaración de la necesidad de la reforma parcial de la Constitución, el cual fue sancionado por unanimidad. Realizadas las elecciones para convencionales constituyentes resultaron electos 26 convencionales por el Frente Cívico (coalición gobernante integrada por la U.C.R. y un sector del Partido Justicialista), 16 por el Partido Justicialista, 3 por el Movimiento Viable; 2 por el Frente Multisectorial, 2 por el Movimiento Social de los Trabajadores y 1 por el Partido Obrero.

La nueva Constitución fue sancionada y promulgada el 25 de noviembre de 2005 con vigencia a partir del día siguiente de su publicación.

Los principales puntos de la reforma son:

*a. Delegación de facultades. Su limitación*

Se ha modificado el art. 7º, sobre delegación de facultades del Legislativo al Ejecutivo, estableciéndose, como principio general, una prohibición al respecto. Solamente se la va a admitir, conforme al art. 137, para atender materias determinadas de administración o de emergencia pública.

Asimismo se exigen fuertes requisitos para su procedencia y se reserva al poder delegante, siempre, la facultad de revocar tal delegación.

*b. Sistema electoral. Naturaleza del voto. Prohibición expresa de ley de lemas*

También se ha cambiado el sistema electoral, estableciéndose el sistema proporcional y por distrito único.

No se consagró expresamente ningún sistema en particular con el argumento de que era materia propia de la ley electoral, la cual debe ser aprobada por una mayoría agravada. Se incorporó como una de las características del voto, que ahora es intransferible.

Por otro lado, también se estableció la prohibición expresa del sistema de doble voto simultáneo y acumulativo, conocido como ley de lemas.

*c. Funciones del vicegobernador*

Con la Constitución de 1986 se devolvió al vicegobernador las funciones de presidente nato de la Legislatura.

*d. Integración de la Cámara de Diputados. Disminución de la cantidad de legisladores*

Se ha disminuido la cantidad de diputados a 40.

*e. Distribución de bancas en forma proporcional respetando el 50% para el interior*

Se estableció que el 50% de los cargos deberá ser para el interior de la provincia.

*f. Limitación de las reelecciones de todos los cargos electivos*

La limitación de la reelección para todos los cargos electivos (diputados, gobernador, concejales, intendentes) a un solo período consecutivo, es una de las innovaciones más importantes introducidas en esta reforma.

*g. Forma de designación de los miembros del Tribunal de Cuentas*

También se ha cambiado la forma de designación de los miembros del Tribunal de Cuentas, ya que antes eran designados, los cinco miembros por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Cámara de Diputados, y ahora tres por ese sistema y dos por la Cámara de Diputados.

Solamente pueden ser reelegidos por un nuevo período consecutivo o alternado.

*h. La autonomía municipal*

El título vinculado con la autonomía municipal también ha sufrido grandes modificaciones en relación con la Constitución de 1997.

De algún modo, se ha vuelto a respetar la reforma de 1960, en la que se introdujo la plena autonomía municipal en la provincia, con las modificaciones de la Constitución de 1986, con la posibilidad de que los municipios de primera categoría puedan tener su propio tribunal electoral, autonomía económica y financiera, estableciéndose un piso de coparticipación.

*i. El nuevo Poder Judicial*

Se ha consagrado autarquía financiera como garantía de la independencia del Poder Judicial atribuyéndose al Superior Tribunal, la facultad de confeccionar el proyecto de presupuesto anual del Poder Judicial el que deberá ser enviado al Poder Ejecutivo para la integración con el proyecto de presupuesto general de la provincia, el que luego deberá ser remitido al Poder Legislativo para su discusión y tratamiento.

No se ha establecido un determinado piso en porcentaje para el presupuesto del Poder Judicial pero se consagra expresamente que el presupuesto de la provincia deberá garantizar los recursos necesarios para el funcionamiento de la administración de justicia.

Se consagró la inmunidad de arresto que antes era una garantía implícita pero que ahora está consagrada expresamente.

Se establecieron dos límites máximos de edad. Uno para el acceso a la magistratura ya que uno de los requisitos es no tener más de 65 años de edad, al momento de realizarse el concurso. El otro límite es para los magistrados en ejercicio que no podrán tener más de 70 años y en caso de que eso suceda un nuevo nombramiento del Poder Ejecutivo con acuerdo de la Cámara de Diputados será necesario para continuar en funciones por el término de 5 años.

Se estableció como una inhabilidad a aquellos magistrados que hayan sido destituidos por juicio político o por sentencia del jurado de enjuiciamiento.

En materia de requisitos, para ser miembro del STJ ahora se exige 35 años de edad, como mínimo y 10 de ejercicio profesional, además de la residencia de 3 años como mínimo si no hubiera nacido en la provincia.

Para todos los magistrados inferiores se requiere tener 30 años como mínimo y 65 como máximo y 6 años de ejercicio de la profesión.

En materia de competencia se ha modificado la acción directa de inconstitucionalidad, se ha eliminado la posibilidad de que el STJ pueda ser tribunal originario en materia de amparos, *habeas corpus* o *habeas data*. Se eliminó también la competencia originaria en materia contencioso administrativa.

En materia de Consejo de la Magistratura se ha modificado la integración, el método de selección, se establece un perfil del magistrado y se obliga a que la ley reglamentaria deba ser aprobada por mayoría agravada. Se le atribuye al Consejo, la supervisión del desempeño de los magistrados, la decisión de apertura del proceso de remoción y la acusación ante el jury de enjuiciamiento.

Se dividió el Ministerio Público en Ministerio Fiscal, a cargo del fiscal general, y de la Defensa a cargo del defensor general.

El slogan gubernamental difunde la construcción de “una nueva provincia”. Hay una nueva Constitución, un nuevo gobierno y los recursos por coparticipación se han quintuplicado. Están dadas las condiciones para una nueva provincia. El resultado depende de los santiagueños.

• TUCUMÁN, por *Federico Llanes*

1. Los próximos dos años serán de una elevada carga para el Estado Provincial, ya que el gobierno deberá destinar cerca de \$ 1.000 millones para abonar los intereses y el capital de la deuda, que en febrero se calculaba en \$ 3.678 millones. El gobierno nacional es el mayor acreedor (concentra el 78% de la deuda). En el P.E., se confía en la promesa de la ministra de Economía de instrumentar un plan de refinanciación, que se extenderá a 16 años, comprometiendo, al menos, cuatro gestiones de gobierno.

2. Mucho antes que el episodio misionero obligara a revisar y reacomodar las estrategias electorales nacionales y de provincias, en Tucumán, la reelección *sine die* ya estaba instalada luego de una elección de constituyentes que el gobernador Alperovich ganó ampliamente. La reforma está cuestionada ante la Suprema Corte, en cuyas manos está la responsabilidad de reinstalar en parte, la calidad institucional perdida, algo que en Misiones hizo la ciudadanía.

3. De los dos jueces federales en Tucumán, uno de ellos, el Dr. Felipe Terán ya fue destituido mediante el fallo del Tribunal de Enjuiciamiento; el otro, Dr. Jorge Parache está siendo investigado por el mismo tribunal, por irregularidades en la tramitación de causas vinculadas a reclamos por títulos de la deuda pública pesificados tras el *default*. Por otra parte, el ex juez Felipe Terán interpuso una denuncia por intento de extorsión, en contra del diputado

nacional Jerónimo Vargas Aignasse quien le habría ofrecido interceder ante el diputado nacional por La Pampa, Manuel Baladrón (uno de los integrantes del jurado que destituyó a Terán), para lo cual éste asegura que le pidió dinero. “*Desgraciadamente estamos en presencia de un hecho gravísimo que expone, una vez más, el grado de corrupción que prevalece en la Argentina*”, señaló el constitucionalista Dr. Daniel Sabsay a un medio periodístico de Tucumán.

4. En el mes de noviembre, con la presencia de Felisa Miceli, el P.E., puso en funcionamiento el Instituto de Desarrollo Productivo, un ente autárquico vinculado al gobierno por el Ministerio de la Producción, que está destinado a cumplir acciones que posibiliten la radicación de inversiones en Tucumán que ayuden a generar empleo genuino. Su conducción está en manos de un directorio integrado por funcionarios y representantes de los diversos sectores productivos.

5. Los legisladores del NOA, durante la reunión plenaria del Parlamento regional, exigieron que el gobierno tucumano adopte medidas urgentes para frenar la contaminación del dique Frontal, en las Termas de Río Hondo. El vicepresidente de la Nación Daniel Scioli que participó de ella comparó la situación del lago con la del Riachuelo, en Buenos Aires. En la reunión, presidida por el vicegobernador de Tucumán, los legisladores de la región pidieron a la Nación, la realización de obras de infraestructura para corregir la postergación del NOA respecto de otras regiones.

6. La 27ª Convención del Instituto Argentino de Ejecutivos de Finanzas, analizó en profundidad el problema energético, “cuya crisis no se superará sin inversiones”, advirtiendo sobre la “necesidad que el gobierno reconozca que hay inconvenientes severos”. Hay un divorcio entre demanda y oferta de energía. La demanda crece con fuerza por el crecimiento de la economía y, para que la oferta pueda seguirla, tendría que haber inversiones del orden de los US\$ 3.500 millones por año en petróleo, gas y electricidad. Con referencia a los combustibles alternativos (entre ellos, el etanol, con posibilidad de producirse en gran escala en el NOA) afirmaron que “van a funcionar cuando las energías tradicionales tengan precios de referencia internacional”.

7. El 2006 fue un año con cifras que marcan un récord histórico en la molienda física de caña (13.597 miles de Tns., 18,7% superior al 2005); en la producción de azúcares (1.525 miles de toneladas, 20,35% superior al 2005) y también en el rendimiento kg. azúcar/Tn. de caña: 10,67% en el 2005 y 11,22% en el 2006. Ello es relevante por la importancia que tienen los cambios de la agroindustria azucarera en el PBI provincial. Como contrapartida no debemos olvidar los problemas que ocasionan las sobreofertas en el mundo azucarero

8. Según un informe reciente del INDEC, hay 372.000 tucumanos pobres y 125.000 indigentes; casi 500.000 personas en una provincia de poco más de 1,4 millón de pobladores. Al mismo tiempo, más del 50% de la fuerza laboral de Tucumán está en negro. Economistas, empresarios y sindicalistas afirman que la elevada presión fiscal, la rigidez de la normativa laboral y lo oneroso y burocrático que resulta crear un puesto de trabajo, son los factores causantes de que el desempleo no baje más en la provincia. Lo más grave es que hay quienes piensan que hay un amesetamiento de la demanda de empleo, que indicaría que estamos en camino hacia un desempleo estructural.

9. Frente a este panorama, el gobierno provincial prevé para el ejercicio 2007 un presupuesto de \$ 3.480 millones (21% mayor que este año) dentro del cual \$ 1.580 millones estarán destinados a cubrir las obligaciones salariales (45% del total) del sector público. La inversión pública en obras demandaría alrededor de \$ 700 millones, monto que le permitirá inaugurar obras antes de las elecciones provinciales y de los comicios presidenciales de octubre de 2007.

10. Cierro estas líneas con un afectuoso y emocionado mensaje para el maestro Pedro José Frías quien luego de una tarea que a todos nos ha incluido, deja la posta en muy buenas manos. Creo que todos, sin excepción, tenemos con Pedro una deuda inconmensurable por su amistad y por el testimonio de su vida al servicio de la verdad.

#### NOTAS

\* Director del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

Adelantamos que para nuestros informes sobre la provincia de Córdoba nos referiremos primero a la Región Centro -ya que la integramos junto a las provincias de Santa Fe y Entre Ríos-; después a los temas específicamente provinciales y, finalmente, a las relaciones de la Provincia con los gobiernos locales.

<sup>1</sup> Suspendieron la elección del Concejo Deliberante: Roca, Juárez Celman, De la Plaza y Castillo. No existió durante la vigencia de la reforma constitucional de 1949, ni obviamente, en los gobiernos de facto.

<sup>2</sup> Guillermo SCHINELLI, *La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, La Ley, Buenos Aires, 2003, pág. 181 y ss..

<sup>3</sup> En "Novedades del constitucionalismo provincial", sección de El Derecho Constitucional, abril de 2006.

<sup>4</sup> En realidad, el término Constitución debe reservarse para la Nación y las provincias. Siendo la Ciudad de Buenos Aires, como ya expliqué, un municipio, la denominación correcta es la que utiliza el art. 129 C.N.: Estatuto Organizativo.

<sup>1</sup> Se integra con un miembro del Tribunal Superior de Justicia, quien lo preside, cuatro representantes de la Legislatura, que no sean diputados, designados a propuesta de los bloques, según la proporcionalidad de la representación en dicho cuerpo y dos abogados de la matrícula elegidos entre sus pares por voto directo, secreto y obligatorio, mediante el sistema de representación proporcional (art. 249 Const. Pcial.).

# ***DOCTRINA***

**LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN  
DE MENDOZA Y LOS LLAMADOS  
“PROYECTOS ABIERTOS”.  
ALGO MÁS SOBRE LAS ATRIBUCIONES DEL  
PODER CONSTITUYENTE DERIVADO Y LA OPORTUNIDAD DEL  
REFERENDUM POPULAR**

POR VÍCTOR ENRIQUE IBÁÑEZ ROSAZ

*“Cada una de las grandes cuestiones, resueltas entre nosotros  
por el derecho constitucional ha sido un drama  
prolongado y palpitante, una pasión o un martirio  
a que estas soluciones responden y se ligan”  
(Bartolomé Mitre, Arengas, p. 301)*

**Sumario:** I. Algunas consideraciones iniciales. II. La necesidad de la reforma constitucional. III. El contexto y la actitud. IV. Mayor o menor extensión de la pretendida reforma y su vinculación con los llamados proyectos “abiertos”. V. El derecho público provincial. VI. El procedimiento de reforma y el *referendum* popular.

## **I. Algunas consideraciones iniciales**

Previo a ingresar en el análisis del tema central del presente trabajo, creemos indispensable reparar en algunos conceptos y advertencias fundamentales que nos servirán de norte a la hora de manifestar nuestra opinión sobre el procedimiento y contenido de la todavía posible reforma de la Constitución de Mendoza.

Mucho se ha escrito sobre el concepto de Constitución y muchas son las definiciones que los autores han dado, incluso autores como García Pelayo han elaborado una “Tipología de los conceptos de constitución”<sup>1</sup>.

En el presente trabajo no pretendemos extendernos sobre el concepto de Constitución pero somos conscientes de que al menos debemos hacer referencia a cuál adscribimos cuando nos referimos a ella.

En este sentido, recordando a Joaquín V. González podemos decir que la Constitución “... *es un legado de sacrificios y de glorias, consagrado por nuestros mayores a nosotros y a los siglos por venir; que ella dio cuerpo y espíritu a nuestra patria hasta entonces informe, y, que como se ama a la tierra nativa y el hogar de las virtudes tradicionales, debe amarse la Carta que nos engrandece y nos convierte en fortaleza inaccesible a la anarquía y el despotismo*”<sup>2</sup>.

Es que, no nos cabe la menor duda, la Constitución es un orden fundamental que resulta de combinar la historia, la realidad y la razón y, a nuestro juicio, la Constitución no es sólo una super ley escrita que corona la cúspide del orden jurídico que deba conocerse e interpretarse con la “... *sola mirada del abogado perito en códigos constitucionales y sentencias de la Suprema Corte...*”; tal como señala Segovia haciendo referencia a los derechos humanos<sup>3</sup> es mucho más que eso, es como ha señalado Carlos Egües: “... *la expresión normativa del proyecto político de una comunidad*”<sup>4</sup>.

En este sentido y siguiendo al autor citado coincidimos con él en que: “... *toda norma constitucional escrita supone, como antecedente necesario, un conjunto de ideas políticas que pretenden plasmarse o realizarse en la realidad a través de su contenido normativo. Sus autores -y esto vale tanto para una constitución sancionada como para un proyecto- intentan conformar la realidad política a través de sus disposiciones... consecuentemente, toda constitución es una trama de ideas políticas y normas... Más o menos claras, más o menos*

*coherentes, sistemáticas o no, las ideas de los constituyentes se expresan en preferencias institucionales traducidas en preceptos jurídicos, de modo que en el conjunto de disposiciones que conforman una constitución está presente un contenido ideológico susceptible de ser aprehendido... en los procesos constituyentes se alcanza una conclusión transaccional... Ideas políticas, influencias normativas, intereses, todo se amalgama, se funde, en concretas disposiciones que conforman un contenido ideológico... la historia nos enseña que las constituciones exitosas, aquellas que mantuvieron su vigencia por un largo período, son un resultado transaccional...”*<sup>(5)</sup>.

Cuando partimos de este concepto de Constitución no podemos olvidar que la perdurabilidad de una carta es indispensable para lograr la concreción de su vigencia, y que, en general, el medio más apropiado para adecuarla al dinamismo de la vida social reside en su interpretación a la luz de los valores y principios determinantes de su sanción.

Juan B. Alberdi resumía brillantemente este pensamiento cuando decía: “... *El principal medio de afianzar el respeto de la Constitución es evitar en todo lo posible sus reformas. Ellas pueden ser necesarias, a veces, pero constituyen siempre una crisis pública... Conservar la Constitución es el secreto de tener Constitución*”<sup>(6)</sup>.

## **II. La necesidad de la reforma constitucional**

Ahora bien, cuando hablamos de reforma constitucional tenemos que tener presente que toda pretendida modificación constituye o trata de constituir un balance permanente entre las necesidades de estabilidad constitucional y los requerimientos del cambio.

Cuando se opta por una reforma constitucional también se está optando por colocar, por encima del texto vigente, necesidades que la comunidad política valora más que el estado de cosas hasta entonces establecido.

Miguel Carbonell sostiene acertadamente que: “*La actividad de reforma constitucional es un ejercicio más de democracia... y no un ejercicio cualquiera, pues la actividad reformadora del texto constitucional siempre opera para afectar a decisiones que en algún tiempo anterior se han considerado fundamentales por los habitantes de un Estado...*”<sup>7</sup>.

Es por ello que una reforma constitucional nunca debe emprenderse para llevar al texto necesidades coyunturales o intereses meramente partidistas, pero debemos tener presente que evitar la reforma constitucional cuando sea realmente necesaria puede producir consecuencias nefastas.

En este sentido, la Constitución de Mendoza contiene un concepto fundamental en su art. 220 cuando dice: “... la ley que declare la necesidad de la reforma...”<sup>7</sup>.

Es que, no es lo mismo necesidad que conveniencia y la pregunta que debemos formularnos es si se torna ineludible la reforma de la Constitución de Mendoza para poder continuar rigiendo a la comunidad. De lo contrario puede suceder que se produzca un divorcio entre el proceso político y el texto constitucional.

Nuestra Constitución histórica data de 1854; fue redactada por Juan Bautista Alberdi, y sufrió reformas en 1894, 1900, 1910, 1916, 1949 (Constitución peronista) y 1965.

La Carta vigente, con ligeras modificaciones data de 1916 y se le han introducido reformas por el mecanismo de la enmienda de un solo artículo con posterioridad al retorno de la democracia en 1983, a saber: art. 120 -elección directa de gobernador y vicegobernador- (1985); art. 198 -elección directa de intendentes- (1989); art. 1º -propiedad de la Provincia sobre los yacimientos y fuentes de energía- (1990) y, art. 150 -introducción del Consejo de la Magistratura- (1997).

Somos conscientes de que la Carta provincial que se sancionó y que desde hace 88 años nos rige, por cierto de avanzada en lo que respecta a los derechos sociales o de segunda generación previstos en sus arts. 44 y 45 -debemos recordar que las constituciones de Querétaro de 1917 y de Weimar de 1919 son citadas como aquellas que dieron nacimiento al llamado “constitucionalismo social”- está pensada para aquella provincia de 1916 y refleja en muchos de sus mecanismos institucionales, el deterioro que produce el paso de los años y su inadecuación a las circunstancias actuales<sup>8</sup>.

Producto de los fallidos intentos de reforma, nuestra Constitución histórica ha quedado atrás si analizamos el contexto de las demás constituciones provinciales que desde 1986 han sido reformadas poniéndose a tono con las nuevas necesidades políticas, sociales y económicas en el marco de una democracia ya no sólo representativa sino también decididamente participativa.

Es por ello que creemos que puede hoy hablarse de la “necesidad” de la reforma de nuestra Carta provincial, pues podemos resumir nuestra forma de pensar en este tema recurriendo a Faustino Legón quien, al elaborar el anteproyecto de reforma de la Constitución Provincial en 1943, sostuvo: “... *no hay que pagarse del engañoso espejismo de la perdurabilidad de las obras cumplidas... entre una inmutabilidad rígida y la variabilidad constante, existe un término medio conveniente que es la estabilidad razonable...*”<sup>9</sup>.

### **III. El contexto y la actitud**

Puestos en camino coincidimos con Juan F. Segovia en que: “*Hablamos de reforma de la Constitución Provincial en un contexto marcado por:*

- *un sostenido retroceso del Estado;*
- *un proceso de globalización económico y cultural;*
- *una inflación de los derechos constitucionales, como da cuenta el derecho público provincial;*
- *una globalización y desterritorialización del derecho y de los derechos, que se han producido especialmente a través de la incorporación de tratados y convenciones internacionales con rango constitucional (artículo 75 inciso 22, incorporado por la reforma constitucional de 1994);*
- *y una desconstitucionalización de ciertos derechos que no alcanzan a preservar su vida en la letra constitucional...*”<sup>10</sup>.

Es por ello que un proceso reformador requiere fundamentalmente consenso social y acuerdo político dentro de las previsiones señaladas por el contexto descrito; y a los actores principales de este proceso reformador les formulamos dos advertencias:

a) la nueva Constitución -al igual que la vigente- deberá ser parca, escueta. La parquedad hace a la Constitución operativa, facilitando su conocimiento y comprensión por parte del conjunto social, y

b) es indispensable evitar hacer dogmatismo de lo que en realidad es instrumental pues resulta nocivo transformarse en adalides de la representación proporcional, del uni o bicameralismo o de cualquier otra cuestión, como si en estos temas se resolvieran trascendentales cuestiones filosóficas o morales siendo sólo alternativas institucionales que servirán a la postre al modelo institucional a plasmar que resulta así el punto decisivo<sup>11</sup>.

### **IV. Mayor o menor extensión de la pretendida reforma y su vinculación con los llamados proyectos “abiertos”**

Llamamos proyectos abiertos a aquellos que declaran la necesidad de la reforma total de la Constitución, sin indicar los temas sujetos a revisión. Quienes los propician se fundan en la letra de la norma en una clara actitud racionalista propia de otro siglo.

Para poder avanzar en nuestra opinión sobre este punto debemos recordar el concepto de poder constituyente derivado, derivativo o reformador, sus límites y requisitos de ejercicio<sup>12</sup>.

Linares Quintana define el poder constituyente como: “... *la facultad inherente a toda comunidad soberana a darse su ordenamiento jurídico político fundamental, originario, por medio de una constitución; y a reformar a ésta total o parcialmente cuando sea necesario. En el primer caso, el poder constituyente es originario, en el segundo es constituido, instituido o derivado*”<sup>13</sup>.

El poder constituyente derivado encuentra un antecedente jurídico infranqueable: el

procedimiento de reforma trazado por la propia Constitución.

A lo expuesto se suma que para el caso de las provincias debe hablarse del poder constituyente “condicionado”, toda vez que es éste el que ejercen las provincias y que se encuentra signado por la relación de suprasubordinación que crea el sistema federal. En virtud de esta relación, el ordenamiento jurídico y el gobierno federal son supremos respecto de los Estados miembros <sup>14</sup>.

Esta subordinación -jurídica por cierto- se encuentra prevista en nuestra Constitución Nacional en sus arts. 31, 75 inc. 22, 2ª parte; 27, 75 inc. 22, 1ª parte; 75 inc. 24, 28, 99 inc. 3, 99 inc. 2, 5º y 123 (orden jurídico político de prelación y adecuación de normas).

Resulta entonces que para el caso de las provincias debe hablarse del poder constituyente “condicionado” por el art. 5º de la Constitución Nacional, hoy necesariamente completado con el art. 123, normas éstas que establecen requisitos a los que debe ajustarse la Constitución Provincial a los fines de que el gobierno federal le garantice a la Provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

Sabido es que la ley que declara la necesidad de la reforma no puede ser vetada por el órgano ejecutivo provincial. El límite impuesto al Ejecutivo es propio de la naturaleza preconstituyente de la norma, toda vez que de su texto surgirán los temas habilitados para su reforma por la Convención, ya que ésta es un poder que no puede desligarse del ordenamiento anterior de donde encuentra su legitimidad <sup>15</sup>.

Resulta entonces, que la Convención reformadora no puede apartarse del temario fijado por la ley que declara la necesidad de la reforma ya que como señala Vanossi “... *la convención que así actuara estaría transformando su título o, mejor dicho, estaría dejando de ejercer las competencias propias del llamado poder constituyente derivado o de reforma para asumir -en ese acto- el ejercicio de funciones propias de un constituyente originario, es decir, que estaríamos frente a un acto de poder constituyente revolucionario*” <sup>16</sup>.

Nuestra C.S.J.N. se pronunció en este sentido, *in re* “Fayt, Carlos Santiago c/ Estado Nacional” (C.S., 19/8/99).

La aclaración que realizamos nos permite ahora avanzar en dos opiniones importantes: una vinculada a los llamados proyectos abiertos, y la otra referida a la pretendida soberanía de las convenciones constituyentes.

1. En primer lugar, si bien el art. 219 de la Constitución mendocina establece: “Esta Constitución podrá ser reformada en cualquier tiempo, total o parcialmente...”, resulta evidente que la palabra total aquí debe ser interpretada armónicamente; es decir, lo que la Constitución habilita es una reforma de mayor o menor envergadura pero no existe posibilidad alguna de efectuar una “reforma total”, toda vez que, en ese supuesto, ya no podría hablarse de reforma constitucional sino de “sustitución de una Constitución por otra”.

Una ley que declarara la reforma total de la Constitución sin delimitar los temas habilitados implicaría que la Legislatura dejara de cumplir acabadamente su función preconstituyente limitativa de la actuación de la Convención Constituyente, a la vez que, en el caso mendocino, colocaría al pueblo en la necesidad de pronunciarse por el sí o por el no de una reforma sin contenido. Y, en este sentido, coincidimos con Zavallía cuando dice: “*Un pueblo al cual se le somete en último término la sanción de constituciones y de leyes, debe tener necesariamente la capacidad suficiente para discernir y, sobre todo, para poder sustraerse a los mirajes engañosos de las cosas*” <sup>17</sup>.

2. En segundo lugar, recordamos que en alguna oportunidad, las convenciones reformadoras han esgrimido una pretendida soberanía que atenta abiertamente contra los principios señalados.

En este sentido, cabe recordar que la reforma parcial de la Constitución mendocina de 1965 reimplantó el mecanismo indirecto de elección de gobernador y vicegobernador.

En aquella oportunidad, la ley que declaró la necesidad de la reforma no incluyó como tema habilitado el sistema de elección de gobernador y vicegobernador; no obstante, en la Convención reformadora se sostuvo que el poder constituyente era la más alta expresión, la más representativa, de la soberana voluntad del pueblo y que en consecuencia correspondía declarar a la asamblea constituyente soberana, la que debía ejercer sus facultades sin limitación alguna y, por ende, los temas incluidos en la ley de convocatoria debían considerarse como simplemente

enunciativos<sup>18</sup>.

Salvador Dana Montaña comentando el caso señalado sostiene que: *“El procedimiento, o intervención directa del electorado provincial en la gestación de la reforma, bajo la forma de un referendun obligatorio, no puede olvidarse cuando se trata de determinar la naturaleza y extensión de los poderes de las convenciones, tanto reformadoras como constituyentes, porque asigna al pueblo de la provincia, a través de la consulta, un papel decisivo en la realización o no de la reforma total o de la enmienda parcial de su Ley Fundamental...”*<sup>19</sup>.

Pensamos que en las reformas llamadas “abiertas”, la Convención Constituyente es soberana “de hecho”, y esto nos lleva a pronunciarnos en contra de este tipo de reformas.

Para comprender lo que sostenemos resulta fundamental tener presente que la facultad de declarar la necesidad de la reforma de la Constitución acordada al Congreso Nacional por el art. 30 de la Constitución Nacional y a la Legislatura provincial por el art. 219 y ss., de la Carta mendocina es de naturaleza diversa a la legislativa ya que importa un acto que conduce de manera directa a la reforma constitucional. En este sentido, se advierten dos funciones realizadas por órganos distintos, a saber: la función preconstituyente realizada por el órgano legislativo cuando declara necesaria la reforma y habilita los temas que puede reformar la Convención Constituyente y la función constituyente realizada por un órgano extraordinario.

Es que, el ejercicio del poder constituyente derivado, constituido o reformador tiene carácter excepcional. En este sentido, Sánchez Viamonte dice: *“... el poder constituyente es la soberanía originaria extraordinaria, suprema y directa... extraordinaria, porque a diferencia de los poderes del gobierno, que son ordinarios y permanentes, el poder constituyente actúa sólo cuando es necesario dictar una Constitución o reformarla y cesa cuando ha llenado su cometido...”*<sup>20</sup>.

Esta naturaleza excepcional y limitada también es reconocida por Recaséns Siches quien sostiene que la facultad de reformar la Constitución: *“... aunque tenga carácter extraordinario, es una competencia basada en el derecho constituido...”*<sup>21</sup>.

Es por ello que la llamada función preconstituyente -que significa que el proceso reformador se ha iniciado en el seno de la Legislatura- trae como consecuencia lógica que la ley que declara necesaria la reforma no pueda ser vetada por el Poder Ejecutivo.

## V. El derecho público provincial

Puestos a analizar seriamente, la temática de la mayor o menor envergadura de una posible reforma constitucional teniendo presente la distinción entre reforma total y parcial que recepta nuestra Carta podemos distinguir en el derecho público provincial comparado al menos, cinco modalidades de tratamiento de la temática referida, a saber:

a) Constituciones que no receptan la distinción de reforma total y parcial y nada dicen sobre el temario de puntos habilitados ni sobre la suprasubordinación de la Convención Constituyente.

Es el caso de la Carta de la provincia de San Juan (art. 274 y ss.).

b) Constituciones que receptan la distinción entre reforma total y parcial y nada dicen sobre el temario de puntos habilitados ni sobre la suprasubordinación de la Convención Constituyente.

Estas cartas son las de las provincias de Mendoza (arts. 219, 220, 221 y ss.), Misiones (art. 172 y conc.) y Tierra del Fuego (arts. 191, 192 y conc.). Respecto de esta última nos parece valiosa, la obligación que impone publicar durante treinta días corridos en los medios masivos de comunicación de la provincia, la declaración de necesidad de reforma junto con la fecha en la que se elegirán los convencionales.

c) Constituciones que receptan la distinción entre reforma total y parcial, exigiendo, en este último caso, temario de puntos habilitados y se pronuncian (algunas) sobre la suprasubordinación de la Convención Constituyente

Ellas son las de las provincias de Buenos Aires (art. 206 y conc.), Catamarca (art. 281 y conc.) -aclarando la subordinación de la Convención al temario habilitado por la H. Legislatura y la supraordinación de aquella a ésta al establecer que la Convención no estará obligada a modificar, suprimir o complementar las disposiciones de la Constitución cuya reforma hubiera sido declarada necesaria, cuando considere que no existe esa necesidad-, Corrientes (arts. 177,

178 y conc.) -aclarando la suprasubordinación de la Convención-, Chubut (art. 266 y conc.), Entre Ríos (art. 217 y conc.), Jujuy (art. 97 y conc.), Río Negro (art. 111 y conc.), Santa Fe (art. 114 y conc.), Santiago del Estero (art. 223 y conc.) y Tucumán (art. 127 y conc.). Esta última también exige, en caso de especificación de temas habilitados, y antes de convocarse al pueblo para la elección de los convencionales, la publicación de éstos por espacio de dos meses cuando menos en los principales periódicos de la provincia (art. 128).

d) Constituciones que receptan la distinción entre reforma total y parcial, exigiendo expresamente temario de puntos habilitados en todos los casos y se pronuncian (algunas) sobre la suprasubordinación de la Convención Constituyente.

Ellas son las cartas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 60 y conc.), Chaco (arts. 207, 210 y conc.), Formosa (art. 124 y conc.), La Pampa (art. 125 y conc.) y La Rioja (art. 161 y conc.) -aclarando que la Convención no podrá incluir en la reforma otros puntos que los expresados en la ley de convocatoria, pero no está obligada a modificar, suprimir o complementar las disposiciones de la Constitución cuando considere que no existe necesidad o conveniencia de la reforma-, Salta (art. 184 y conc.) -estableciendo que son nulas de nulidad absoluta todas las modificaciones, subrogaciones, derogaciones y agregados que realice la Convención Constituyente apartándose de las materias habilitadas por el Poder Legislativo, en ejercicio de la facultad preconstituyente- y San Luis (art. 281 y conc.).

e) Constituciones que no receptan la distinción entre reforma total y parcial pero aclaran sin excepción la necesidad del temario de puntos habilitados y la suprasubordinación de la Convención Constituyente.

Son las cartas de las provincias de Córdoba (art. 196 y conc.), Neuquén (art. 296 y conc.) y Santa Cruz (art. 155 y conc.) -estableciendo que precisados por la cámara, los puntos sobre los que versará la reforma y antes de convocarse al pueblo para la elección de los constituyentes que han de verificarla, dichos puntos se publicarán durante un mes en los principales periódicos de la provincia-.

De lo expresado surge que de veinte constituciones provinciales que distinguen entre reforma total y parcial, diez exigen temario de habilitación en el último caso, tres nada dicen y siete lo exigen tanto para los casos de reforma total como parcial.

Por otra parte, cuatro constituciones provinciales no receptan la distinción entre reforma total y parcial, de las cuales tres exigen temario de habilitación y una de ellas guarda silencio en este tema.

A nuestro juicio -fundados en lo expresado *supra* y teniendo presente el panorama del derecho público provincial- no existe posibilidad de llevar adelante una reforma de nuestra Carta provincial de las llamadas “abiertas”, máxime si tenemos presente que nuestro sistema de reforma prevé un *referendum* popular obligatorio. En este sentido, recordamos a Karl Loewenstein cuando nos dice que “*La ideología del Estado constitucional democrático exige que la competencia para la reforma constitucional no sea el monopolio de un único detentador del poder, sino que debe estar lo más distribuida posible. Deben participar en ella el gobierno, el Parlamento y el pueblo organizado como electorado*”<sup>22</sup>.

Mal puede participar el pueblo si debe pronunciarse sobre una pretendida reforma cuyo contenido desconoce por completo

## **VI. El procedimiento de reforma y el *referendum* popular**

Para finalizar, creemos importante señalar algunas reflexiones que desde hace tiempo venimos formulando sobre la oportunidad del *referendum* constitucional previsto en nuestra Constitución Provincial<sup>23</sup>.

Sabemos que los dos últimos intentos de reforma parcial de la Constitución de Mendoza (únicos dos desde el retorno de la democracia) se frustraron en las urnas, toda vez que en ninguno de ellos se alcanzó la mayoría de votos requerida para convocar a la Convención Constituyente. Esto sucedió con las reformas cuya necesidad fuera declarada por leyes de los años 1987 y 2001.

Es que, a partir del fallo “Unión de Centro Democrático y otros c/ Gobierno de la Provincia

de Mendoza”<sup>24</sup>, la S.C.J.M. estableció la interpretación hasta hoy sostenida que corresponde darle a nuestra Carta provincial en lo atinente a la base de cómputo de los sufragios, así como la mayoría de votos requerida para convocar a la Convención Constituyente; atento a que la Constitución tanto en el art. 221 (reforma parcial) como en el art. 223 (reforma de un solo artículo) se limita a decir: “Si la mayoría de los electores de la Provincia votasen afirmativamente...”.

El fallo señalado sentó la interpretación vigente hoy al señalar en lo atinente a los puntos debatidos que:

- a) la mayoría de votos requerida es la de más de la mitad (Considerando 5º);
- b) la palabra elector significa empadronado (Considerando 5º);
- c) el texto constitucional exige para la reforma que la mayoría vote afirmativamente, por lo que es un caso en que el silencio es respuesta negativa (Considerando 5º).

Nuestra Carta provincial establece en sus arts. 221 y 223 que la oportunidad -tanto en caso de reforma parcial como enmienda- del *referendum* será “en la próxima elección de diputados”.

No obstante estar convencidos de que debe mantenerse en nuestra Constitución, el *referendum* popular como garantía para evitar continuos intentos de reforma constitucional, creemos también que los sucesivos fracasos no tienen que ver ni con la base de cómputo de los sufragios ni con la mayoría exigida por aquella.

Para nosotros, la superposición en un solo acto del *referendum* constitucional con los comicios que tienen por objeto la elección de quienes ocuparán cargos políticos, resulta negativa, toda vez que el citado *referendum* forma parte inescindible del ejercicio del poder constituyente derivado y como tal participa de su naturaleza, la que difiere sustancialmente de la naturaleza del acto electoral.

Concluimos entonces que es necesario y conveniente separar el *referendum* constitucional de toda otra fecha electoral, toda vez que debe existir, en un tema de tal trascendencia institucional, una clara conciencia de quienes sufragan si lo que se persigue es que el elector vote con madurez sustrayéndose a los mirajes engañosos de las cosas. De lo contrario sucede que los partidos políticos utilizan la reforma constitucional como vehículo para acercar votos a sus candidatos y el pueblo se encuentra en el cuarto oscuro con un sinnúmero de boletas que le impide analizar a conciencia la necesidad o no de la reforma constitucional sometida a su voluntad.

Teniendo en cuenta las premisas señaladas creemos que ha llegado el tiempo en el que debemos darnos cuenta de que una reforma de nuestra Constitución quizá no nos resuelva “todos” los problemas pero no cabe duda que nos permitirá a los mendocinos mejorar nuestro sistema institucional para que nuestra provincia siga siendo un ejemplo de cultura cívica para el país entero

Apoya nuestro aserto, César Enrique Romero cuando dice: “... *La dinámica del proceso histórico político ha producido un divorcio real y evidente entre la teoría y la praxis constitucional... Esta es la problemática institucional argentina desde hace años que todos reconocen, pero que nadie -o muy pocos- se esfuerzan en procurar darle solución o buscar las técnicas que sirvan a una realidad que ha desbordado los esquemas formales. Es urgente, pues, ir a la Constitución real...*”<sup>25</sup>.

## NOTAS

<sup>1</sup> Confr. Manuel GARCÍA PELAYO, *Derecho constitucional comparado*, Revista de Occidente, Madrid, IV edición, 1957, págs. 33 a 53.

<sup>2</sup> Joaquín V. GONZÁLEZ, *Manual de la Constitución argentina*, Angel Estrada y Ca Editores, Buenos Aires, 1897, p. 13.

<sup>3</sup> Juan Fernando SEGOVIA, *Derechos humanos y constitucionalismo*, Marcial Pons, Madrid, 2004, p. 12.

<sup>4</sup> Carlos Alberto EGÜES, *La reforma de la Constitución de Mendoza* (inédito).

(5) Confr. Carlos Alberto EGÜES, “Las ideas políticas en el constitucionalismo argentino del siglo XIX. Un aporte metodológico”, *Apartado de la Revista Historia del Derecho*, N° 24, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires, 1996.

(6) Juan Bautista ALBERDI, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina derivados de la ley que preside al desarrollo de la civilización en la América del Sud*, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2002, vol. XXXI, págs. 183-184.

<sup>7</sup> Miguel CARBONELL, “Sobre la reforma constitucional y sus funciones” en *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, Raúl Modoro y Pedro de Vega (directores), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, t. II, pág. 852.

<sup>8</sup> En este sentido puede consultarse el trabajo de Carlos Alberto Egües en esta misma obra.

<sup>9</sup> Faustino LEGÓN, *Derecho político provincial*, Abeledo, Buenos Aires, 1943, pág. 511.

<sup>10</sup> Juan Fernando SEGOVIA, *Reforma constitucional en Mendoza. Los derechos constitucionales, algunas notas dispersas*, inédito (conferencia pronunciada en la H. Legislatura de Mendoza, el 2 de junio de 2000, como parte del ciclo dedicado a la “Reforma de la Constitución provincial”).

<sup>11</sup> Esta idea la hemos tomado del pensamiento de Carlos Alberto Egües expresado en el texto, *La reforma de la Constitución de Mendoza* (inédito).

<sup>12</sup> Nos limitamos a señalar los conceptos fundamentales que sirvan al lector para comprender nuestro planteo y lo remitimos en punto, a la temática del poder constituyente, al excelente trabajo de Nicolás Egües, en esta misma obra.

<sup>13</sup> Segundo Víctor LINARES QUINTANA, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, 3ª ed., Plus Ultra, Buenos Aires, 1981, t. II, pág. 405.

<sup>14</sup> Confr. María Celia CASTORINA DE TARQUINI, “La Provincia y la Nación” en PÉREZ GUILHOU Y OTROS, *Derecho público provincial*, Ed. Martín Fierro, Mendoza, distribuidor Depalma, 1ª ed., 1990, pág. 197.

<sup>15</sup> Confr. María Celia CASTORINA DE TARQUINI, “Límites formales y materiales en las reformas constitucionales en torno a la reforma mendocina” en *Idearium*, Ed. Idearium, Mendoza, 1987, N° 13, 1987, pág. 276. En lo referente al límite de la Convención reformadora trazado por el temario que fija la ley que declara la necesidad de la reforma, puede verse: Eduardo Fernando LUNA, “Poder constituyente y reforma constitucional”, en PÉREZ GUILHOU Y OTROS, ob. cit., págs. 570-571.

<sup>16</sup> Jorge Reinaldo VANOSI, *Teoría constitucional*, Depalma, Buenos Aires, 1975, t. I, pág. 397.

<sup>17</sup> Clodomiro ZAVALÍA, *Derecho público provincial y municipal*, Buenos Aires, 1928, t. I, pág. 175.

<sup>18</sup> Confr. Salvador DANA MONTAÑO, “Un pésimo antecedente: la declarada soberanía de la Convención reformadora de la Constitución de Mendoza”, L.L., 121-785.

<sup>19</sup> Salvador DANA MONTAÑO, ob. cit., L.L., 121-785.

<sup>20</sup> Carlos SÁNCHEZ VIAMONTE, *Manual de derecho constitucional*, Kapelusz, Buenos Aires, 1958, pág. 92. En el mismo sentido: Segundo V. LINARES QUINTANA, citando a Sánchez Viamonte sostiene que: “No basta reconocer que la reforma constitucional tiene carácter extraordinario, es indispensable reconocer que es función constituyente y que sólo el poder constituyente puede ejercerla como titular” (Segundo V. LINARES QUINTANA, *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1978, t. III, pág. 205).

<sup>21</sup> Luis RECASÉNS SICHES, *El poder constituyente*, Madrid, 1931, pág. 77.

<sup>22</sup> Karl LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, trad. de Alfredo Gallego, 2ª ed., 1976, pág. 172.

<sup>23</sup> En este sentido puede verse: Víctor Enrique IBÁÑEZ ROSAZ, “La reforma de la Constitución de Mendoza y la oportunidad del referéndum popular” en revista *El Derecho*, Suplemento de Derecho Constitucional, año XLI, 3/11/03, págs. 11-14.

<sup>24</sup> Ver fallo *in re* “Unión de Centro Democrático y otros c/ Gobierno de la Provincia de Mendoza”, E.D., t. 133, ps. 721-740.

<sup>25</sup> César Enrique ROMERO, *Estructuras reales de poder en la República Argentina*, Depalma, Buenos Aires, 1976, pág. 50.

## **DESCENTRALIZACIÓN, AUTONOMÍA, PRINCIPIO DE LAS NACIONALIDADES, DERECHO DE AUTODETERMINACIÓN: ¿CONFUSIÓN TERMINOLÓGICA O INTERÉS POLÍTICO?**

*por JUAN CARLOS JIMÉNEZ REDONDO \**

**Sumario:** Introducción. 1. El debate agotado: descentralización-autonomía. 2. Tendencias centrípetas y centrífugas: la falta de orientación del texto constitucional. 3. El cuestionamiento de la autonomía: entre el

## Introducción

Después de un acelerado y profundo proceso de redistribución territorial del poder, el problema de la configuración territorial del Estado sigue sin resolverse. Es más, en los inicios de este nuevo siglo, el debate político español sigue exageradamente centrado en torno a ésta aparentemente irresoluble cuestión.

La contradicción entre una dinámica centrípeta, derivada de la lógica de construcción de cualquier Estado-nación, y las dinámicas centrífugas de los regionalismos reconvertidos en nacionalismos desde finales del siglo XIX, sigue profundizándose en la actual España autonómica y ni siquiera la nueva revisión estatutaria puesta en marcha por el gobierno del presidente Rodríguez Zapatero ha servido para desactivar el debate, a pesar del reconocimiento, por primera vez, de la existencia de realidades nacionales distintas a la española <sup>1</sup>.

Mientras unos insisten en que para resolver este contencioso es necesario reconocer política y jurídicamente las múltiples identidades nacionales existentes en el Estado español, otros denuncian que avanzar en esta dirección es incompatible con la existencia de una única nación alertando, incluso, sobre la posibilidad de la ruptura real de España. Si unos hablan de la deconstrucción de la España unitaria y la construcción de una España plural -conceptualmente todavía no definida- otros alertan sobre un proceso acelerado de balcanización de España.

Este proceso tiene un contenido eminentemente político. Es decir, responde básicamente al impulso y a la capacidad de presión de una clase política articulada en torno al hecho descentralizador, que incluso se superpone a las expectativas y demandas ciudadanas. Aunque es evidente que su capacidad de arrastre pasivo es alta, pues esta aparente desconexión entre los intereses de la clase política y las demandas reales de los ciudadanos no se refleja luego en una penalización electoral significativa.

Pero sería un error considerar que esta dinámica centrífuga es impulsada sólo por los movimientos nacionalistas disgregadores de la periferia del país -vasco, catalán, por citar sólo algunos de los más significativos-. La dinámica centrífuga es inherente al propio proceso autonómico y prueba de ello es que en regiones en las que nunca habían anidado fuerzas nacionalistas, las propias secciones regionales de los partidos “españolistas” han animado políticas muy parecidas a las de estas fuerzas. Por ejemplo, las políticas educativas o lingüísticas de la Xunta de Galicia, de la Generalitat valenciana o del Govern balear, en las que sólo de forma episódica han gobernado fuerzas nacionalistas y siempre en coalición son, en muchos casos, asimilables a las llevadas a cabo por los gobiernos vasco o catalán <sup>2</sup>.

Aunque el ejemplo más significativo de esta especie de síndrome de mimetismo nacionalista está en el reciente proyecto de reforma estatutaria de la Comunidad Autónoma de Andalucía, impulsado por el Partido Socialista Obrero Español e Izquierda Unida, pues acude a la definición de Andalucía como realidad nacional, en clara referencia al reconocimiento de Cataluña como nación que incluye el texto remitido por el Parlament de Catalunya y que fue finalmente aprobado por las cortes españolas. independientemente de su carácter instrumental, evidente; lo fundamental es que supone un paso sustancial en el proceso de centrifugación del Estado que vive España, y es un paso impulsado por un gobierno autonómico ausente de contenido “nacionalista”.

En realidad, este revisionismo autonómico guarda estrecha relación con las expectativas de poder de las élites políticas locales surgidas con el proceso de redistribución territorial del poder durante los años de la transición. Evidentemente, estas elites ejercen una fuerte presión para mantener y expandir su poder, influencia, capacidad de actuación y capacidad competencial y es lógico que esta presión se dirija contra el Estado, pues es de él de donde pueden extraer ese incremento competencial y, por ende, de influencia y poder político. Por eso, las elites políticas locales recurren cada vez más a argumentos de identificación propia con contenidos antiestatalistas, pues es frente al Estado sobre el que ellos consideran pueden extraer legitimidad suficiente para recabar nuevas competencias y expandir su poder.

Este efecto mimético ha contagiado desde hace años a los dos principales partidos

españoles que son los únicos que pueden acceder al gobierno del Estado. Pero es a partir del 2004 cuando se produce un cambio sustancial. Mientras que hasta ese momento las presiones centrífugas eran admitidas como elemento coyuntural debido a la falta de mayorías absolutas en el Parlamento español, desde la llegada de Rodríguez Zapatero a la secretaría general del PSOE, este partido ha iniciado un proceso de creciente renuncia ideológica a defender un proyecto nacional español, y tiende a sustituirlo por una construcción parcial ideada para crear un bloque de poder alternativo, permanente y contradictorio respecto al Partido Popular.

Esta búsqueda de un bloque de apoyo sólido y permanente es lo que ha llevado a este partido a barnizar su tradicional posición en los temas territoriales con una capa de nacionalismo localista cada vez más profunda, siendo incluso el impulsor de reformas estatutarias que parecen desbordar, en algunos puntos, el marco constitucional; unas reformas que contienen ese reconocimiento implícito y explícito de la existencia de distintas naciones, lo que implica necesariamente admitir la existencia de varios sujetos políticos en pie de igualdad. O dicho de otra forma, por primera vez en la historia del constitucionalismo español se tiende a disociar el concepto de pueblo y nación como generadores de un único sujeto político sostenedor del Estado. Con ello, la idea de soberanía nacional tiende a diluirse, abriéndose el cauce para evoluciones político-jurídicas difícilmente previsibles y, lo que es más grave, controlables.

Por lo tanto, el problema trasciende el marco de la mera coyuntura política o partidaria. Es un problema estructural, de delimitación del concepto de autonomía y de cierre o límite del proceso autonómico en relación con el mantenimiento de un Estado central que también lucha por mantener y expandir sus propias competencias. Y ello sin olvidar un tercer nivel de gestión, el de los entes locales, que cada vez asumen más funciones mientras se desarrolla un proceso de recentralización no ya estatal sino autonómico.

Este carácter estructural supone considerarlo un factor de cambio social. Y, en efecto, así es. Es cierto que las encuestas demuestran un claro desinterés ciudadano por los elementos formales del proceso, pero otros datos indican que esta atomización del poder tiene cada vez más incidencia en los criterios de identidad territorial de los ciudadanos, especialmente de los sectores más jóvenes, por otra parte, los más sometidos a las presiones socializadoras del poder político autonómico a través de los programas de educación. De hecho, el proceso de desplazamiento de la identidad nacional en favor de una identificación cada vez más localista y concentrada es continuo y cada vez más acusado <sup>3</sup>.

Desde esta perspectiva compleja y conflictiva, la dinámica centrífuga capitalizada por las fuerzas políticas nacionalistas <sup>4</sup>, pero impulsada por la propia lógica del sistema autonómico, dirige el debate hacia unos derroteros que ya habían estado presentes en los primeros años de la transición y que hoy resurgen con fuerza. En este contexto, la pregunta clave sigue girando en torno al contenido del concepto de autonomía y acerca de la realidad identitaria de España y de los españoles.

Parece claro que el debate entre descentralización y autonomía está hoy superado. Más bien parece que se avanza hacia un reconocimiento, por lo menos retórico, de la existencia de varias naciones con lo que España no sería ya un Estado-nación clásico, sino un Estado formal, un marco jurídico-político que engloba varias realidades nacionales diferenciadas que hablan entre sí en pie de igualdad, lo que le acercaría a la lógica confederal. Si así fuera, ¿estas naciones tendrían derecho a reivindicar la aplicación del clásico principio de las nacionalidades? Más aún, si se acepta que son naciones sin Estado, ¿qué es lo que les podría impedir ir más allá y reivindicar el derecho de autodeterminación de los pueblos?

## **1. El debate agotado: descentralización-autonomía**

La transición española hacia la democracia tuvo, por lo menos, una doble dimensión. Por un lado, el progresivo dismantelamiento del viejo Estado autoritario y su sustitución por un nuevo modelo de Estado democrático. Por otro, la descomposición de la estructura centralizada característica de ese Estado autoritario y la creación de una nueva estructura autonómica. Por eso es acertado considerar la transición española como una doble transición: del autoritarismo a

la democracia y del centralismo a la descentralización <sup>5</sup>.

El primero de los procesos señalados se efectuó de una forma rápida y profunda siguiendo un modelo reformista que renunció a la ruptura a fin de garantizar el consenso de todas las fuerzas políticas y sociales. Aunque con lógicos momentos de indefinición e incluso con algunas amenazas involucionistas, el proceso de democratización concluyó de forma altamente satisfactoria, sin que desde entonces se haya visto fundamentalmente impugnado salvo por la existencia de un terrorismo políticamente orientado a la creación de un régimen totalitario de extrema izquierda, evidentemente antiliberal y antidemocrático.

Sin embargo, el proceso de descentralización fue desde el principio conflictivo. Primero, por la existencia de fuerzas políticas y sociales de clara orientación nacionalista que negaban la cualidad de España como nación unitaria, planteando la existencia de naciones distintas e incluso alternativas a ella. Segundo, porque la intensidad de esa dispersión identitaria era extraordinariamente diferente. Mientras en algunos lugares era evidente la existencia de algo difuso pero más o menos identificable con una especie de identidad “nacional” propia; en otros, esta identidad o no existía o era muy minoritaria. Y, tercero, porque la fuerza política de estos nacionalismos era muy diferente. Si en Cataluña y el País Vasco contaban con una presencia importante, lo que les permitía tener también una presencia fundamental en el escenario político “español”, en el resto de regiones, este estandarte identitario carecía de expresión política diferenciada por lo que tendió a ser asumida por los partidos “españolistas”.

La Constitución de 1978 pretendió culminar de forma satisfactoria ambos procesos. Frente a lo que había sido uno de los defectos más sustanciales del constitucionalismo clásico español, este texto pretendió no ser un instrumento de partido, sino una referencia general lo suficientemente amplia como para ser aceptable por todos. La contrapartida necesaria fue su vaguedad en algunos ámbitos. Sobre todo en la edificación del nuevo modelo territorial, lo que dejó a los actores políticos un margen de actuación muy amplio para orientar su progresiva concreción.

La caracterización fuertemente centralizada del régimen del general Franco aseguró un primer consenso negativo de partida, según el cual aunque no se sabía muy bien qué construir, se sabía lo que no se quería edificar. Por eso resultó evidente que el modelo de Estado debía ser descentralizado. Esto es, que sería un modelo en el que se hiciera una transferencia efectiva a las regiones de algunos elementos de autoridad que antes ejercía el poder supremo del Estado <sup>6</sup>. Esto permitió un triple criterio fundamental de consenso positivo: la convicción de que un Estado descentralizado podría contribuir a la modernización de España, de que un Estado de este tipo sería lo suficientemente diferente del franquista como para que fuera aceptado por las fuerzas de izquierda y que, además, serviría para contentar las exigencias de autogobierno que reclamaban las fuerzas políticas nacionalistas.

Un segundo criterio de consenso negativo fue el no acudir a las viejas concepciones federalistas, pues estaban irremediablemente asociadas a las turbulencias de la Primera República y eran expresamente rechazadas por la derecha política. Por eso se acudió a la fórmula del Estado autonómico, un concepto híbrido que pretendía ir más allá de la clásica descentralización administrativa, y quedarse mucho más acá de esas demandas de autodeterminación que muchas fuerzas políticas -no necesariamente nacionalistas- pedían en las calles en los primeros años de la democracia.

El concepto de autonomía se define, por lo tanto, como la potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios. Esto quiere decir, que la autonomía va más allá de una simple descentralización administrativa y tiene un carácter político. Es así en el caso de los entes locales, pues la autonomía local es evidente que posee un marcado carácter político, aunque sólo sea por el hecho de que las autoridades municipales cuentan con legitimación democrática directa. Pero lo fundamental es que este principio de autonomía política se ve reforzado en el caso de los entes autonómicos por el hecho singular de contar con potestad legislativa. Es más, es esta dimensión legislativa la que configura sustancialmente el concepto de autonomía -de nacionalidades y regiones- y el que lo diferencia del de descentralización, entendiendo por tal, un simple reconocimiento de funciones ejecutivas y reglamentarias. De ahí, que el ente resultante, la Comunidad Autónoma se defina como la entidad territorial que dentro del

ordenamiento constitucional del Estado español, está dotada de autonomía legislativa y competencias ejecutivas, así como de la facultad de administrarse mediante sus propios representantes <sup>7</sup>.

## **2. Tendencias centrípetas y centrífugas: la falta de orientación del texto constitucional**

La Constitución de 1978 se fundamenta, de esta forma, en el principio básico de la autonomía, aunque combinado con el de unidad (art. 2º C.E.), y lo aplica a dos entes en principio diferenciados: nacionalidades y regiones. Este art. 2º parte de la noción de autonomía limitada, puesto que únicamente cabe respecto de un poder más amplio en cuyo seno se inscribe. Así lo ha remarcado expresamente el Tribunal Constitucional en reiterada doctrina, cuando afirma que “autonomía no es soberanía... y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso, el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido” <sup>8</sup>.

Este principio de incardinación necesaria de la autonomía con el principio fundamental de unidad nacional debería haber fijado los límites infranqueables del modelo. Sin embargo, este límite sólo es efectivo si existe un consenso sólido entre los partidos mayoritarios, primero para establecerlos, y luego, para que no puedan ser franqueados. Pero también es verdad que la tendencia centrífuga lógica de un Estado complejo como el creado es a forzar la interpretación de este precepto y en caso de no considerarlo suficiente, abogar por su desaparición.

Pero la mayor dificultad derivada de la Constitución es que no realiza una definición del modelo territorial adoptado. Evita definir la forma de Estado, huyendo de las clásicas formas de Estado federal o regional. Esta ausencia supone que el proceso autonómico no tiene más fin que el que las fuerzas políticas estén coyunturalmente dispuestas a aceptar, por lo que los límites formales señalados anteriormente y emanados del artículo dos tienden a difuminarse. Al remitir la concreción del principio de autonomía a la aprobación del correspondiente Estatuto <sup>9</sup>, la propia Constitución deja abierta la posibilidad de aumentar el margen de autonomía de nacionalidades y regiones sin necesidad de reformar la Carta Magna. Por este motivo, la Constitución configura un modelo abierto y heterogéneo, pues en su base se establecen dos categorías sustancialmente diferentes y dos procedimientos diferenciados de ejercer este derecho.

Mientras el concepto de región no planteaba grandes problemas, el de nacionalidad pretendía reconocer que algunas regiones tenían una especial identidad histórica y cultural, aunque, en realidad, bien puede considerarse un simple eufemismo para evitar el reconocimiento explícito de otras naciones diferentes a la española <sup>10</sup>. Esta diferenciación se basaba en la idea mantenida por los nacionalismos periféricos clásicos, de que la autonomía sólo debía aplicarse a algunas regiones, y para objetivarlo acudieron a una referencia simbólica importante: aquellas que habían tenido tramitado su estatuto durante la Segunda República. De ahí el término de nacionalidad histórica <sup>11</sup> que suponía admitir que unas regiones debían llegar inmediatamente a una alta autonomía; mientras que otras debían organizarse según un principio de autonomía más restrictivo y próximo al de descentralización. Era la idea de autonomía de geometría variable o de dos velocidades, la demanda fundamental de los partidos nacionalistas vascos y catalanes, plasmada en la Constitución en el carácter no necesariamente homogéneo del proceso.

Por eso la Constitución parte de la noción de autonomía como derecho que puede ejercitarse o no. Esto es, la Constitución parte de un principio dispositivo de la autonomía, aunque el ejercicio de ese derecho está en gran medida reglamentado constitucionalmente. La propia Constitución establece dos tipos de comunidades autónomas diferentes: en su naturaleza y en el grado de las competencias que en principio debían asumir. Además, el principio dispositivo de la autonomía supone en sí mismo la diferenciación, ya que no todas ellas tienen por qué asumir las mismas competencias o incluso haciéndolo, pueden realizarlo en distinto grado.

Sin embargo, la heterogeneidad como principio de partida del mapa autonómico se ha

convertido en homogeneidad, ya que las regiones en principio excluidas de la “vía rápida”, han acabado por imponer el concepto de “café para todos”. Este proceso homogeneizador lo comenzó el gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía forzando su salto hacia la vía rápida prevista en el art. 151 C.E.. Incluso llegó a incumplirse la condición básica establecida en el art. 151 sobre la necesidad de obtener mayoría absoluta en todas las provincias andaluzas. Almería no lo hizo, lo que forzó acudir a un procedimiento tan peculiar y *ad hoc* como fue la modificación de la Ley Orgánica de Modalidades de Referendum que introdujo la posibilidad de sustituir la no ratificación almeriense por una ratificación por las Cortes Generales previa solicitud de la mayoría de diputados y senadores de esa provincia.

El caso es bien elocuente del carácter político del proceso y de la utilización de la autonomía andaluza como factor de freno del carácter heterogéneo del proceso diseñado por el constituyente.

La Constitución no atribuye directamente competencia alguna a las comunidades autónomas, sino que opta por un criterio de distribución funcional que hace extraordinariamente confusa la delimitación exacta de competencias entre las CC.AA. y el Estado central. Para hacer más confuso aún el modelo, el constituyente optó por aceptar el principio de disponibilidad competencial en favor de las comunidades autónomas, por lo que son éstas las que deciden qué competencias asumen y en qué grado lo hacen. Lo que sí se reconoce al Estado es la capacidad para asumir aquellas competencias no asumidas expresamente por la Comunidad Autónoma. Este principio de disponibilidad se intentó combinar con un principio de exclusividad en favor del Estado en ciertas áreas reservadas, pero este principio presenta notables incoherencias.

Sólo se delimita con exactitud el ejercicio de las competencias jurisdiccionales que recaen de forma exclusiva en el Estado (art. 149.1.5. C.E.), aunque las comunidades pueden asumir competencias en aspectos administrativos y de organización. El carácter de exclusividad estatal también se señala para otros ámbitos recogidos en el art. 149.1 C.E., a los que hay que añadir aquellos otros que precisan una ley orgánica -que sólo pueden emanar de las Cortes Generales. Pero ésta, en principio, “lista intocable” no es tal, pues la Constitución (art. 159) prevé un mecanismo de transferencia de muchas de estas competencias en favor de las comunidades, con lo que para la gran mayoría de ellas rige, en realidad, un principio de competencia compartida. Y todavía más, incluso para aquellas en las que se ha mantenido el principio de reserva en favor del Estado, la práctica política y la doctrina del TC han sido favorables a una interpretación muy restrictiva del núcleo duro sobre el que opera efectivamente el criterio de exclusividad estatal.

La ausencia de una delimitación clara, efectiva y definitiva de las competencias que recaen en exclusiva bajo la competencia del Estado ha supuesto un desarrollo muy conflictivo del modelo autonómico. Conflictivo y pendular, pues ha dependido siempre de que el partido gobernante en España disfrutara de mayoría absoluta o bien de que necesitara del apoyo de una o varias fuerzas nacionalistas para configurar una mayoría estable de gobierno. Durante las primeras mayorías absolutas del gobierno de Felipe González y en la legislatura de mayoría absoluta del presidente Aznar, el modelo sufre una presión tendencialmente centrípeta, lo que dispara el contencioso político con los partidos políticos nacionalistas, y jurídico, multiplicándose los recursos ante el Tribunal Constitucional para la delimitación competencial.

La expresión fundamental de esta tendencia centrípeta fue la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, declarada inconstitucional en su mayor parte por el TC, lo que supuso un duro golpe a cualquier intento de establecer límites al proceso autonómico y garantizar un marco de preeminencia claro, efectivo y permanente del Estado central frente a las comunidades autónomas<sup>12</sup>. Ante la falta de referencias claras, la doctrina del TC se ha orientado según una inspiración federalista a la hora de delimitar el marco competencial. Por otra parte, la práctica parálisis del alto tribunal, dado el volumen de los recursos planteados, y la tardanza exagerada de sus decisiones, invalida la capacidad arbitral del TC para la resolución de los conflictos territoriales y esta incapacidad hace inevitable que éstos intenten resolverse con la presión política, que se hace insostenible si el gobierno de la nación deja de tener una mayoría suficiente para mantenerse en el gobierno.

De hecho, la pérdida de la mayoría absoluta es el factor esencial que explica que el modelo gire bajo una presión centrífuga que se plasma en un progresivo vaciamiento de las

competencias del Estado central. Así, por ejemplo, en 1994 el gobierno socialista tuvo que ceder ante las presiones de Convergència i Unió la gestión del 15% del IRPF a las comunidades autónomas, y dos años más tarde fue el presidente Aznar quien aumentó esta cesión al 30% del impuesto recaudado en cada comunidad. Además, reconoció a las CC.AA., capacidad normativa sobre los impuestos compartidos, incluido el IRPF, la capacidad de participar en la Agencia Tributaria para gestionar este impuesto y el de patrimonio y la posibilidad de participar en la Agencia Tributaria para gestionarlos admitiendo, incluso, la creación de una agencia propia para los impuestos cedidos. El gobierno de Aznar se comprometió también a mejorar la financiación de algunas competencias ya cedidas -especialmente, sanidad- a adecuar la administración periférica al Estado autonómico, lo que se tradujo en la desaparición de la figura del gobernador civil; a acelerar la sustitución de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado por policía autonómica, y a transferir las funciones de intermediación del INEM, las políticas activas de empleo, el Instituto Social de la Marina y la gestión de los puertos. Además, por si fuera poco, el gobierno popular acordó con el gobierno vasco la inclusión de los impuestos especiales dentro del concierto, lo que incrementaba muy notablemente su volumen de ingresos y lo separaba aún más del que recibía la Comunidad Autónoma catalana. Finalmente, el gobierno también llegó a acuerdos importantes con Coalición Canaria para mejorar la fiscalidad del archipiélago y su inserción dentro de la Unión Europea y se dieron pasos significativos para convertir al Senado en Cámara autonómica, permitiendo, por ejemplo, la utilización de las distintas lenguas en sus sesiones.

Entre el 2004 y 2006 este proceso de vaciamiento competencial del Estado se ha acelerado con el proceso de reforma estatutaria impulsado por el presidente Rodríguez Zapatero. Y nuevamente el factor esencial es el de no disponer de una mayoría propia para sustentar al gobierno. Sin embargo, como se apuntaba con anterioridad, en este caso hay un criterio novedoso que va más allá del carácter coyuntural e instrumental de los acuerdos de 1994 y 1996. Esta vez, el proceso de centrifugación del Estado es impulsado consciente y voluntariamente por el presidente del gobierno y por el PSOE, que ha experimentado una evolución ideológica que le ha conducido a asumir el concepto casi medieval de las Españas, entendido entonces como una pluralidad de reinos sólo muy frágilmente unidos, o ese otro de la España plural que acoge en su seno un conjunto de naciones que se relacionan entre sí de forma más o menos coherente e integrada. El nuevo concepto no es el de homogeneidad, sino el de heterogeneidad, el de unidad basada en la diversidad, aunque su contenido realmente es vaporoso y muy incierto.

Las tendencias centrífugas siempre han intentado ser contrapesadas por los partidos “españoles” mediante un criterio conducente a homogeneizar el sistema autonómico. Por ejemplo, el pacto autonómico de 1992 firmado por el gobierno socialista con el Partido Popular, generalizó la transferencia de las competencias en educación, los servicios sociales y el medio ambiente. O por ejemplo, el proyecto de reforma del Estatuto de Andalucía presentado en las Cortes Generales en mayo de 2006, que incluye en término realidad nacional para paliar la dimensión política y aún jurídica que conlleva la inclusión del concepto de nación en el preámbulo del nuevo Estatuto de Cataluña que será en breve sometido a *referendum* popular.

Sin embargo, el carácter netamente político e ideológico del problema territorial de España ha hecho que los partidos nacionalistas hayan respondido a estas tendencias homogeneizadoras con una radicalización de sus demandas. Al principio, dado que el cupo de transferencias podía seguir llenándose, las reivindicaciones eran retóricamente separatistas y efectivamente financieras y competenciales. Cuando el volumen e importancia de las competencias que quedan por transferir es ya muy limitado, lo que puede hacer que el proceso de vaciamiento de competencias del Estado llegue prácticamente a su final, las reivindicaciones adquieren un carácter netamente político. La declaración de Barcelona firmada por CiU, PNV y el BNG en julio de 1998<sup>13</sup> es buen ejemplo de ello. Aunque sin duda, el factor decisivo fue el acuerdo de Lizarra-Estrella suscrito por IU, Herri Batasuna y el PNV pues amparándose en la coartada proporcionada por el cese momentáneo de la actividad terrorista de ETA, estos partidos decidieron crear un frente común para potenciar el derecho de autodeterminación y amparar un órgano político concreto -la Asamblea de municipios vascos- cuyo fin último era poner en definitiva cuestión el sistema político-institucional y territorial definido en la Constitución

española de 1978.

### **3. El cuestionamiento de la autonomía: entre el reconocimiento del principio de las nacionalidades y el derecho de autodeterminación**

El acuerdo de Estrella-Lizarra supone un salto cualitativo fundamental en las reivindicaciones de las fuerzas nacionalistas vascas, secundadas casi de inmediato por algunas fuerzas políticas catalanas -Esquerra Republicana- y por un sector muy amplio del Bloque Nacionalista Gallego. Pero el problema sustancial no es ya que este frente reivindicativo se haya ampliado y tienda a solidificarse en sus posiciones maximalistas. El verdadero problema es que la estrategia de poder del presidente Rodríguez Zapatero y del PSOE ha convertido a estas fuerzas en piezas necesarias para la gobernación de sus respectivas comunidades autónomas y también de España. Con ello, la anterior dialéctica homogeneidad/heterogeneidad y las tendencias de centrifugación del Estado se han instalado en la centralidad de la gobernación del mismo.

La estrategia política del nuevo gobierno socialista se basa en la idea de que accediendo a una parte significativa de sus demandas, accediendo a las responsabilidades de gobierno y vinculándolos a una fuerza relativamente mayoritaria y radicalmente alternativa al Partido Popular se generarán sinergias lo suficientemente fuertes como para garantizar su fidelidad al gobierno y su renuncia a reivindicar la independencia para sus respectivas comunidades. El problema es que este esquema no crea realmente solidaridades positivas sino negativas. Es decir, el cemento de este bloque de poder es la conjunta repulsa hacia el Partido Popular y hacia la posibilidad de su vuelta al gobierno central. Pero como carece de verdadero contenido positivo, ese cemento parece arenoso, frágil y el pacto resultante incoherente y forzado.

Por otra parte, la dimensión de las cesiones hace dudar de esa capacidad de moderación que pretende tener el presidente del gobierno, pues en temas sustanciales parecen poner en cuestión seriamente el edificio constitucional construido en 1978. De hecho, el reconocimiento en los nuevos estatutos de la existencia de naciones diferentes y distintas de la española es ya un hecho, por mucho que se haya querido disfrazar con subterfugios como el de la eficacia jurídica de los preámbulos. Lo importante es la dimensión simbólico-representativa del hecho, no su eficacia jurídica inmediata, con lo que argumentar para su defensa su carácter vacío y meramente sentimental es más que discutible; si bien es cierto que los Estatutos deben interpretarse a la luz de la propia Constitución, lo que supone un indudable dique de contención ante excesos sin vuelta atrás, pero, en todo caso, la dimensión política del hecho es de una trascendencia indiscutible.

El concepto de nación hace referencia a la existencia de un sujeto político con derecho a dotarse de una organización política propia, aunque no necesariamente independiente. Evidentemente tiene una potente dimensión identitaria que individualiza a esa comunidad acelerando el tránsito hacia la constitución de una comunidad política integrada e independiente. En realidad, el reconocimiento del principio de las nacionalidades supone reconocer la existencia objetiva de una nación previa y diferente a la española, sustentada en un pueblo con voluntad de constituirse en nación política y, por lo tanto, con derecho a que esa voluntad colectiva sea aceptada y reconocida por otros sujetos políticos, incluido el Estado al cual puede coyunturalmente pertenecer.

Parece, en este sentido, evidente, que el concepto de nación remite a la existencia de un pueblo diferente al español que aspira a ser un sujeto político diferenciado respecto al prefigurado por la Constitución, según la cual, la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado (art. 2º C.E.) incluidos, evidentemente, los de las comunidades autónomas.

Aunque los conceptos de pueblo y nación son muy difusos <sup>14</sup>, lo fundamental es precisamente este carácter de sujeto político en el que reside la soberanía y del que derivan los órganos del Estado. Lógicamente si se habla de realidades nacionales distintas se está admitiendo que dentro de España existen sujetos políticos colectivos diferentes; comunidades caracterizadas por la participación de un mismo pasado, específico y distinto al español, -es lo fundamental del concepto de nación- y por la

voluntad de construir un futuro también separado del español -elemento caracterizador del concepto de pueblo. La legitimación para la nación sería, en consecuencia, retrospectiva y para el pueblo prospectiva, aunque lo esencial es que admitiendo esta realidad se están legitimando formas particulares de comunidades unidas por la conciencia y la voluntad de construir una unidad capaz de actuar movidos por la voluntad de vivir colectivamente de forma independiente <sup>15</sup>.

Evidentemente, España es un conjunto heterogéneo que engloba territorios caracterizados por algunos rasgos distintivos como la lengua o un derecho civil propio y en los que existe un grado implícito de solidaridad dirigido a la preservación de sus tradiciones, cultura o lengua <sup>16</sup>. Pero estos rasgos peculiares son absolutamente reconocidos y preservados por el actual marco constitucional. Incluso, la doctrina emanada del Tribunal Constitucional se ha orientado a concederles un reconocimiento total y a preservar el contenido máximo de sus competencias de autogobierno. En otros términos, la actual España democrática y autónoma garantiza de forma amplísima el derecho individual y colectivo de participación en la determinación de la organización política, económica, social y cultural del Estado, con lo que el actual modelo de autonomía asume como una obligación el reconocimiento, protección y fomento de un derecho a la identidad que se concreta en el ejercicio y disfrute por parte de estos entes diferenciados de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales bajo el marco y la garantía del Estado social y democrático de derecho.

Pero la realidad española demuestra que este marco jurídico es demasiado estático como para garantizar la ausencia del conflicto político interno. Para ello, el modelo debería basarse realmente en un criterio de solidaridad colectiva y de lealtad política e institucional, algo que cuanto menos es dudoso que exista. El problema es, por lo tanto, irresoluble mientras existan fuerzas políticas que cuestionan radicalmente el modelo vigente y desde el gobierno del Estado se acepte un progresivo vaciamiento competencial del Estado e incluso se anime la creación de un nuevo modelo institucional no consensuado y cuyos anclajes parecen más débiles que los edificados treinta años atrás.

Porque en el momento actual, y teniendo como telón de fondo el reciente caso de Montenegro, parece poco probable que un Estado democrático sea capaz de oponerse a la secesión de una parte de su territorio si así lo expresara la mayoría del pueblo concernido. Pero los interrogantes surgen por doquier. Primero, ¿qué mayoría es suficiente para llevarla a cabo? El criterio impuesto por la Unión Europea de fijar un mínimo del 55% y una participación mínima del 50% es tan aleatorio como absurdo. De hecho, la diferencia real de votos entre la opción de unión con Serbia y la de la independencia ha sido de 47.757 votos -diferencia de 10%- . Segundo, ¿quién tiene derecho de voto? Puede ser que se acepte la participación de todos los ciudadanos censados en esa comunidad, pero también pudiera ser que se consintiera participar a los nacidos en ese territorio aunque no estén censados en él o que se adoptara cualquier otro criterio posible. ¿Y qué ocurre con los ciudadanos que residen en ese territorio pero que no están censados?, ¿y con los extranjeros residentes? Podríamos seguir. Por ejemplo, ¿el resultado de un posible *referendum* sería definitivo? Lo sería con toda seguridad si la que triunfa es la opción independentista, pero la duda surge si la que triunfa es la opción unionista. ¿Estarían los independentistas dispuestos a renunciar definitivamente a sus reivindicaciones? Otras experiencias demuestran que no. Que siguen demandando la celebración de convocatorias electorales de forma periódica y permanente.

Con todo, lo más complicado es delimitar con claridad el sujeto receptor de un potencial derecho de autodeterminación aplicado a Estados democráticos y de derecho, pues existen un número muy elevado de comunidades con algún rasgo específico que pueden reclamar tal derecho, solapándose los conceptos de autodeterminación y las reivindicaciones de secesión <sup>17</sup>. Se debe tener en cuenta que por autodeterminación se entiende el derecho de los ciudadanos a formar libremente su propia organización estatal y su propia forma de gobierno con referencia a aquellos pueblos sometidos a dominación colonial. Por lo tanto, la autodeterminación no es asimilable al concepto de secesión que es el apropiado para referirse a los intentos de una determinada comunidad que ve absolutamente reconocidos todos sus derechos individuales y colectivos y que a pesar de ello, quiere separarse del conjunto nacional al que pertenece.

Pero la utilización espuria del concepto de autodeterminación, que en España se produce sustancialmente en el País Vasco, no es gratuita sino que tiene un contenido simbólico fundamental. Pretende equiparar al Estado con un estado colonial para así legitimar la lucha terrorista con la lucha de un movimiento de liberación nacional. Y además, utilizan el concepto

como sinónimo de independencia, aunque, en realidad, el ejercicio de este derecho no tiene por qué terminar necesariamente así. De hecho, la resolución 2625 (XXV) de las Naciones Unidas, una de las resoluciones fundamentales en la materia, define la autodeterminación como la libertad de la población para elegir su futuro. En estos términos, el principio supone tres alternativas igualmente válidas: la independencia, la libre asociación con un Estado independiente o la integración en un Estado independiente<sup>18</sup>.

Pero es más. Incluso, en estos términos de referencia colonial, el derecho de autodeterminación no es absoluto, sino que contiene límites jurídicos externos como es la incompatibilidad con el quebrantamiento total o parcial de la unidad nacional y de la integridad territorial de un país<sup>19</sup>. De aquí se deriva la inadmisibilidad de la voluntad de los habitantes de un territorio sometido a dominación colonial cuando ello implica la continuidad de un enclave que atenta a la integridad territorial del Estado en el que se encuentra. La referencia a la situación de España es, por lo tanto, obvia.

#### **4. Conclusión**

La nación es un concepto histórico que expresa la existencia de un sujeto político único del que derivan los órganos del Estado. Sobre esta base, la estructura política puede flexibilizarse todo lo que se quiera, reforzando al máximo la autonomía política de las nacionalidades y regiones, pero no puede admitir la existencia de naciones diferenciadas, el reconocimiento de múltiples sujetos políticos y la fragmentación de la soberanía nacional.

La Constitución de 1978 posibilita el reconocimiento de la soberanía nacional española y de las identidades específicas de algunas comunidades. Sobre esa doble base se asienta el derecho de autonomía reconocido por la Carta Magna y que se traduce en el reconocimiento, protección y promoción de los derechos individuales de los ciudadanos y aun de los derechos colectivos del pueblo concernido, si admitimos la existencia del concepto. Reconocimiento e identidad son, pues dos pilares básicos del principio de autonomía que los integra y da pleno sentido dentro de la estructura histórica unitaria del Estado sustentado por una única voluntad colectiva.

Ahora bien, independientemente de la existencia de corrientes políticas soberanistas o separatistas, que lo que hacen es visualizar más las contradicciones, todo Estado complejo está sometido a tendencias centrípetas y centrífugas difícilmente conciliables. Por eso, sería imprescindible mejorar el dique constitucional delimitando con total claridad las competencias del Estado. Esta delimitación no tiene por qué ser acompañada necesariamente por una expansión de las competencias estatales en detrimento de las autonómicas, ni tendría que traducirse irreversiblemente en un reflujó centralista. En realidad, lo que haría es clarificar definitivamente el modelo y establecer las reglas del juego permanentes para que los actores políticos puedan definir sus estrategias y programas. Sería, por lo tanto, un criterio esencial de seguridad jurídica y de seguridad política de los pilares sustantivos del edificio creado.

Además, el Estado de las autonomías debería progresar sustancialmente en la fijación de criterios de cooperación horizontal. Hasta ahora, las relaciones intergubernamentales se han definido en términos básicos de verticalidad, dando lugar a relaciones preferentemente bilaterales entre el Estado y las respectivas comunidades autónomas. Esto ha tendido a reforzar la capacidad de presión política de aquellas comunidades con un sistema de partidos propio que pueden jugar un papel más importante en la gobernabilidad del país. Introducir criterios de horizontalidad reforzaría la solidaridad interregional y evitaría el recurso a políticas de homogeneización que siempre han sido generadoras de conflictos con las fuerzas políticas nacionalistas.

Por último, el principio de autonomía debería extenderse con fuerza al ámbito financiero. No es posible mantener el criterio de autonomía política e irresponsabilidad financiera, pues esto lo único que genera es la irresponsabilidad política de las elites políticas autonómicas, reforzando su capacidad de presión. El régimen de concierto vigente para el País Vasco y Navarra tiene un sentido histórico y, sobre todo, táctico, de refuerzo de las políticas de apaciguamiento frente al terrorismo. Pero hoy son absolutamente indefendibles y justifican

plenamente que otras comunidades autónomas se sientan profundamente agraviadas y pretendan utilizar su preeminencia política para obtener contrapartidas ejerciendo presión sobre el gobierno central. La apuesta por la bilateralidad se explica por la casi total dependencia financiera de las autonomías respecto de las transferencias del gobierno central. Y la falta de responsabilidad fiscal comporta la falta de responsabilidad política.

No tiene sentido, pues, recurrir a fórmulas de mera cesión de un determinado porcentaje en la gestión de determinados impuestos o que se cedan otros que recauda el Estado. Sería necesario profundizar verdaderamente en la responsabilidad fiscal, dotando a las comunidades de toda la capacidad normativa necesaria para que establecieran sus propios criterios fiscales bajo un principio armonizador estatal. Las comunidades deben ser fiscalmente visibles ante sus ciudadanos, lo que además reforzaría los mecanismos de control popular sobre los gobiernos autonómicos.

Los criterios de reforzamiento del principio o derecho de autonomía podrían ampliarse, pero lo fundamental es aceptar la posibilidad de definir un marco evolutivo y adaptativo lo suficientemente completo como para no tener que contener las presiones centrífugas del sistema mediante un proceso continuo y permanente de vaciamiento de las competencias del Estado. Máxime cuando este proceso está llegando prácticamente a su fin y la única forma de continuarlo es sustituyendo elementos competenciales por elementos jurídico-políticos que como el concepto de nación han constituido hasta ahora el fundamento básico del edificio constitucional levantado por todos en 1978.

## NOTAS

\* Centro de Estudios sobre la Transición Democrática Española, Universidad CEU-San Pablo (Madrid).

<sup>1</sup> Sin entrar en la cuestión del valor jurídico de los preámbulos de los Estatutos de Autonomía, lo que es indudable es el valor político que implica lo contenido en ellos.

<sup>2</sup> Por ejemplo, los borradores relativos a la financiación realizados por el Govern balear superan, en mucho, los planteamientos más criticables propuestos por el Parlament catalán.

<sup>3</sup> Es muy significativo a este respecto, el reciente estudio sobre los valores de la juventud española llevado a cabo por la Fundación Santa María, que refleja de forma muy clara este paulatino declive de la identificación nacional de los jóvenes, en beneficio de una identificación cada vez más local. Sorprende que esa pérdida de peso de la identificación nacional no haya sido claramente absorbida por una identificación alternativa autonomista, pero ello no debe oscurecer el factor esencial que es el declive del españolismo como criterio básico de identidad territorial de los jóvenes españoles. La encuesta se puede consultar en [www.fundacionsantamaria.org](http://www.fundacionsantamaria.org)

<sup>4</sup> Como en otros temas fundamentales, el discurso político se ha empobrecido tanto que es ya común hablar de partidos nacionalistas para referirse únicamente a los partidos nacionalistas que existen en algunas comunidades autónomas. Con ello se ha creado un tópico de identificación positiva del nacionalismo localista que sin embargo se convierte en negativo e incluso en despectivo cuando se refiere al nacionalismo general español. Así aparece un nuevo tópico político que establece un nacionalismo bueno y otro malo, sin que este último haya sido capaz de ofrecer una alternativa simbólico-representativa razonable. Los intentos de reconstruir este referente conceptual del nacionalismo español aludiendo, por ejemplo, a la idea de patriotismo constitucional, parecen ya abandonados. De hecho, esta renuncia a plantear alternativas razonables en el campo de las ideas es lo que ha llevado al discurso más fácil y populista de la ruptura de España.

<sup>5</sup> Francesc MORATA, "El Estado de las autonomías: veinte años de rodaje" en Manuel ALCANTARA y Antonia MARTÍNEZ (eds.), *Política y gobierno en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, págs. 121-122; Fernando FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (coord), *La España de las autonomías*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985.

<sup>6</sup> Definición de descentralización recogida en el *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua*.

<sup>7</sup> Definición de Comunidad Autónoma recogida en el *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua*.

<sup>8</sup> STC 4/81 del 2 de febrero.

<sup>9</sup> Es reiterada la doctrina del Tribunal Constitucional en el sentido de afirmar que la autonomía nace con el Estatuto. Incluso aunque reconozca la existencia de derechos históricos en el caso del País Vasco y Navarra en su disposición adicional primera, el TC ha remarcado que estos derechos no crean la autonomía, sino que la Comunidad nace con su Estatuto (ver STC 76/1988 del 26 de abril).

<sup>10</sup> Enric FOSSAS y Ferrán REQUEJO (eds.), *Asimetría federal y Estado plurinacional: el debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Trotta, Madrid, 1999.

<sup>11</sup> Art. 143.1. C.E., el término nacionalidad se refiere a provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica.

<sup>12</sup> STC, 76/1983 del 5 de agosto.

<sup>13</sup> Declaración del 16 de julio. Se puede consultar en [www.abc.es/especiales](http://www.abc.es/especiales).

<sup>14</sup> Como señala Pastor Ridruejo, el concepto de pueblo se ha asimilado frecuentemente al de nación, siendo, en todo caso, necesarios dos elementos primordiales para definir este concepto: un elemento objetivo, configurado por aspectos diversos como un territorio geográfico diferenciado, unidad de raza, lengua común, cultura común, religión común, tradiciones y costumbres comunes, etc.; y un elemento subjetivo que es la voluntad colectiva de constituir una nación independiente (José A. PASTOR RIDRUEJO, *Lecciones de derecho internacional público*, Tecnos, Madrid, 1999, págs. 278-279).

<sup>15</sup> Las definiciones utilizadas son adaptaciones propias de las señaladas en sus respectivas obras por Edmond Jouve y Jorri C. Duursma. El primero, citando a José Echevarría, define nación y pueblo como comunidades humanas caracterizadas por la participación de un mismo pasado y por la voluntad de construir un futuro. Si, en el caso de la nación, el acento se debe poner sobre el origen común; en el caso del pueblo se haría sobre la voluntad de futuro. Por eso, la legitimación para la nación sería retrospectiva y para el pueblo prospectiva. Citando a Héctor Gros-Espiell, define el pueblo como toda forma particular de comunidad humana unida por la conciencia y la voluntad de construir una unidad capaz de actuar con vistas a un futuro común. Según Duursma, el concepto de pueblo ha sido tratado por la doctrina de acuerdo con tres premisas fundamentales: la primera, para referirse a los pueblos que estaban bajo dominación colonial; la segunda, para referirse a grupos humanos identificados según varios criterios étnicos, culturales, geográficos o lingüísticos; finalmente, un tercer acercamiento incide en criterios subjetivos, en la apreciación de una voluntad de vivir colectivamente (JOUVE, Edmond, *Relations internationales*, PUF, París, 1992, p. 123; DUURSMAN, Jorri C., *Fragmentation and the International Relations of Micro-States. Self-Determination and Statehood*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, pág. 73 y ss.).

(16) BRÖLMANN, Catherine; LEFEBER, René y ZIECK, Marjoleine, *Peoples and Minorities in International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London, 1993, p. 79; GURR, Ted Robert, *Minorities at Risk. A Global View of Ethnopolitical Conflicts*, United States Institute of Peace, Washington, 1995, p. 15.

(17) BLAS GUERRERO, Andrés de, "Autodeterminación y secesión" en BLAS GUERRERO, Andrés de (dir), *Enciclopedia del nacionalismo*, Tecnos, Madrid, 1997, ps. 45-47; GUILHAUDIS, Jean-François, *Le droit des peuples a disposer d'eux-mêmes*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 1976, p. 33.

(18) "Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas" en TORRES UGENA, Nila, *Textos normativos de derecho internacional público*, Civitas, Madrid, 1996, ps. 1.163-1.169.

(19) CASSESE, Antonio, *Self-Determination of Peoples. A Legal Reappraisal*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995, p. 122 y ss..

# DESARROLLO ECONÓMICO Y CONSTITUCIONES PROVINCIALES

por ENRIQUE JOSÉ MARCHIARO

*El presente es una breve síntesis de una investigación que dirigimos bajo el título “Desarrollo económico y derecho constitucional provincial comparado” en el marco del Programa Fosip-B.M., estudios de base para el Proyecto Gestión XXI, Ministerio de Economía, República Argentina, Buenos Aires, mayo de 2006.*

*Para una correcta ubicación del lector, al final se reproduce el índice del trabajo y la bibliografía, la que en el cuerpo de este resumen se hace imposible de citar por razones metodológicas y de espacio pero que desde ya recomendamos su lectura, por resultar esclarecedora de numerosos aspectos que aparecen dispersos en otros tópicos, pues no es habitual el tratamiento unitario de la temática.*

**Sumario:** Introducción. Conclusiones de la investigación. **1.** El D.E. en el marco constitucional nacional. **2.** Debates en la doctrina constitucional argentina sobre D.E. 2.1. En torno al marco constitucional nacional. 2.2. En torno a las facultades provinciales y municipales. **3.** Conceptualización, competencia y rol del municipio vinculado al D.E. en las constituciones provinciales. 3.1. Sobre concepto y elementos. 3.2. Sobre competencia. 3.3. Sobre municipios y D.E. **4.** Seis criterios orientadores en las constituciones provinciales. **5.** El D.E. como principio jurídico y su desarrollo en las constituciones provinciales. **6.** El D.E. en las constituciones provinciales, entre modelos y un paradigma económico en transición.

## Introducción

La investigación tuvo por objeto relevar la conceptualización del desarrollo económico (en adelante, D.E.) en las constituciones provinciales, lo que impone el análisis comparativo de los textos y, sobre todo, la búsqueda de los principios que subyacen en la materia.

Nuestra hipótesis consiste en que el desarrollo económico aparece como un concepto de textura abierta tanto en la ciencia económica como en la jurídica cuya materialización no se agota en los textos constitucionales sino en determinados principios.

A su vez, dichos principios registrarán mayor o menor: 1. potencial explicativo; 2. coherencia con el resto del ordenamiento constitucional nacional; 3. extensión en los textos normativos.

Partimos de dos fuentes básicas así como de una serie de presupuestos epistemológicos y técnicos que no son patrimonio exclusivo de determinada concepción jurídica sino visión común en las ciencias sociales, siendo precisamente la temática que abordamos una de las que condensa un nuevo paradigma epistemológico.

Las fuentes primarias están dadas por los textos constitucionales de las 23 provincias argentinas y el Estatuto-Constitucional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante hablaremos de 24 constituciones provinciales para facilitar la lectura). La Constitución Nacional junto con los tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional en sus artículos específicos son también “fuente primaria” en esta materia.

Las fuentes secundarias están dadas por la doctrina constitucional nacional y provincial más relevante. Por el papel que desempeña la doctrina como fuente del derecho en materia de derecho constitucional, es habitual que determinados principios jurídicos -así como la selección de la jurisprudencia- queden integrados en la fuente doctrinaria, que precisamente actúa como ordenadora.

Dos grandes columnas estructuran esta investigación, cuales son: la conceptualización del desarrollo económico en las constituciones provinciales y su relevamiento completo.

La descripción de la conceptualización tiene como elemento base el relevamiento, pero no

se agota en él, pues lo ordena y explicita sus principios desde el punto de vista jurídico.

La descripción parte de un análisis lineal-cuantitativo (interpretación literal) que sólo es la base de la interpretación constitucional. La interpretación constitucional tiene determinados presupuestos que en una materia como la presente se impone explicitar, de los que indicamos sólo dos: la vocación de atemporalidad que todo texto constitucional tiene por definición (lo que obliga a interpretar determinados conceptos del desarrollo ínsitos en las constituciones provinciales a la luz de nuevos contextos) y la búsqueda de coherencia entre los textos provinciales y el nacional (grados de libertad de la autonomía provincial vs. respeto por ciertos principios nacionales comunes a toda materia).

El modelo sistémico de interpretación constitucional al que adherimos se inscribe dentro de determinada tradición argentina (criterios de la C.S.J.N., sobre interpretación dinámica, histórica y armónica) que más allá de los grados de tensión que permite, está en condiciones de superarse a partir de los desafíos que un nuevo contexto determina: la lectura del desarrollo económico a la luz de los nuevos paradigmas en elaboración, de los que el Programa marco en el que se inscribe esta investigación da cuenta precisamente en tanto abona a la noción de desarrollo económico territorial (en adelante, D.E.T.).

El foco de la investigación se centrará en la conceptualización del desarrollo económico así como en la explicitación de sus elementos y principios, con especial dedicación al plano municipal (fundado ello en una determinada concepción del desarrollo que pone el acento en lo local, si bien en coordinación con su entorno).

Bajo todo punto de vista hay que enfatizar un aspecto nodal: el desarrollo económico es una competencia concurrente (Nación-provincias pero también municipios) de allí que la doctrina que lo trata lo hace a la luz de otros tópicos (el federalismo generalmente), siendo la excepción el tratamiento particularizado de este fenómeno en nuestro campo.

La doctrina nacional fija generalmente el “canon” en materia de derecho constitucional, agotando tradicionalmente el tópico en su esfera nacional, lo que por un lado empobrece el análisis (atento su actual grado de desarrollo en la escala subnacional) pero, por otro lo amplía notablemente (de un modo que los operadores provinciales y municipales pueden omitir, en tanto el bloque de derechos humanos y la regulación de “los derechos económicos” en el plano nacional fijan un piso que no siempre se respeta en todo el territorio).

La doctrina provincial es una guía fundamental en lo que se refiere a los comentarios de los textos provinciales y en ocasiones trata la relación Provincia-Nación en esta materia. Como excepción se encuentran autores que tratan el fenómeno del desarrollo económico en la escala subnacional-local.

La explicitación de los principios y elementos dispersos en la materia es una consecuencia de una concepción principista y no legalista del derecho que se impone contemporáneamente, sobre todo, en esta materia.

Al ser un tópico “territorializador” su determinación no es simple, por cuanto el fenómeno es multidisciplinario, interjurisdiccional, con desarrollos infraconstitucionales en el derecho público pero también privado. Todo ello es más complejo cuando adherimos a una concepción de los principios como “operativos” y no como meros programas o proyectos genéricos.

La determinación del grado de relevancia, coherencia y consistencia de dichos principios con relación al marco constitucional nacional y el bloque de derechos humanos es el punto más crítico de la investigación. Difícilmente en el derecho actual argentino se haya tratado de modo fundado esta cuestión.

El análisis comparativo de los 24 textos (23 provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) parte del presupuesto que indica que el reflejo normativo del desarrollo en el marco constitucional de la República Argentina no resulta nada sencillo, no sólo por la amplitud y diversidad del entramado jurídico-institucional, sino también porque de acuerdo al concepto de desarrollo que se adopte se pondrá la mirada en diferentes tópicos de incidencia en la temática.

En ese marco, tomando un conjunto de temas considerados esenciales se diseñó un instrumento denominado “Esquema de Relevamiento Normativo sobre Desarrollo Económico Territorial”, que deseamos contribuya a poner en evidencia los principales contenidos, elementos e instrumentos que contempla la normativa constitucional comparada en la materia.

Sus resultados, materializados en un conjunto selectivo y específico de información jurídica

comparada y jerarquizada en determinados principios jurídicos, resultarán de fundamental importancia para el respaldo conforme a derecho de cualquier actuación territorial y, a su vez, en un significativo aporte para el diseño y elaboración de políticas públicas.

El esquema elaborado enfatiza la dimensión local, sin dejar de señalar aquella normativa que tiene incidencia o relación con ese ámbito. El mismo se tematiza de este modo:

I. Aspectos generales. Desarrollo: aproximación conceptual; principios, elementos promotores del desarrollo; asignación competencial del desarrollo en el nivel provincial o municipal.

II. Aspectos institucionales. Autonomía municipal. Autonomía institucional: cartas orgánicas municipales. Organización institucional: categorías. Organización administrativa - modernización. Transparencia (responsabilidad, ética y acceso a la información pública).

III. Aspectos económicos financieros locales: recursos; capacidad tributaria. Coparticipación. Endeudamiento-empréstitos. Expropiación. Tribunales de Cuentas.

IV. Aspectos relacionados con el desarrollo económico local: infraestructura; servicios públicos. Ambiente-planeamiento territorial. Promoción económica-productiva. Desarrollo social. Usuarios y consumidores. Actores de desarrollo. Canales o mecanismos de participación ciudadana y/o articulación pública privada en la temática. Relaciones intermunicipales o interjurisdiccionales.

## **Conclusiones de la investigación**

### *1. El D.E. en el marco constitucional nacional*

1.1. El D.E. es conceptualizado constitucionalmente en Argentina como: progreso y bienestar, desarrollo, desarrollo económico, desarrollo humano, desarrollo económico y social, equidad territorial y progreso económico con justicia social.

1.2. *Diseño competencial*: El “bienestar general” tiene como medio la “cláusula de progreso” que se compone por su versión tradicional (1853) y nueva de la reforma de 1994 (art. 75 inc. 19 sobre desarrollo humano ) junto al art. 75 inc. 23 (discriminación inversa). Esta materia es concurrente (Nación art. 75 incs. 18 y 19; Provincias arts. 125 y 124; municipios: art. 123).

El bloque de derechos humanos (art. 75 inc. 22) opera como apertura del sistema constitucional nacional y provincial.

### *2. Debates en la doctrina constitucional argentina sobre D.E.*

#### *2.1. En torno al marco constitucional nacional*

¿El D.E. se limita a la cláusula de progreso (vieja y nueva) o se entrelaza con todo el programa constitucional?

¿Hay un ideario liberal económico subsistente o el constitucionalismo social es una síntesis superadora?

¿La C.N. es un programa abierto o no a todo tipo de modelo económico?

¿Constitucionalismo mínimo o pleno en materia de D.E.?

¿La cláusula de progreso fortalece o debilita el federalismo argentino?

¿El cambio de los modelos económicos mediante la “emergencia” se hizo dentro o fuera de la C.N.?

¿Son plenamente operativos los derechos humanos a nivel provincial cuando su ejercicio impacta sobre la autonomía institucional?

#### *2.2. En torno a las facultades provinciales y municipales*

¿El diseño en las constituciones provinciales previo a la reforma de 1994 prefiguró un Estado social de derecho?

¿Hay un ideario común en materia de D.E., en las constituciones provinciales o la dispersión es la constante?

¿Hay constituciones provinciales que por la forma en que regulan determinados aspectos del D.E. han avanzado en asuntos ajenos a su competencia?

¿Determinados modelos económicos en las constituciones provinciales han pasado el techo del modelo económico insito en la C.N.?

¿Las competencias municipales de tipo genéricas e implícitas contribuyen o dificultan el rol del municipio en el D.E.?

¿Alcanza con la apelación a la autonomía municipal para fundar la competencia municipal en materia de D.E.?

¿Qué grados de libertad tiene el derecho municipal con relación a la regulación de los procesos del D.E. y DET?

### *3. Conceptualización, competencia y rol del municipio vinculado al D.E. en las constituciones provinciales*

#### *3.1. Sobre concepto y elementos*

El concepto de D.E. en la C.N. no obliga a su reproducción en las constituciones provinciales y como hemos visto la Carta Magna Argentina fija una conceptualización muy abierta.

Esta apertura precisamente se verifica en el plano constitucional provincial, donde los diferentes momentos de cada proceso reformador con más la idiosincrasia y realidades subnacionales determinan que cada sociedad provincial haya puesto el acento en tal o cual definición de D.E. y jerarquizado determinados elementos.

Así, hay constituciones que jerarquizan la banca nacional y otras hacen silencio sobre este instrumento. Algunos textos posicionan al Estado como regulador e incluso actor económico, otros sólo le otorgan un rol subsidiario. Algunos textos jerarquizan a la población indígena, otros hacen silencio.

Naturalmente, todas éstas son opciones constitucionalmente válidas dentro del gran arco que permite el programa constitucional nacional en materia de desarrollo, el que en última instancia siempre tiene cláusulas de operatividad directa para corregir desequilibrios o situaciones en las que las provincias violen el piso, tal el caso del bloque de derechos humanos.

Nuestro enfoque es sobre “textos” pero no podemos ignorar -afin a una visión sistémica y principista del derecho- que algunas constituciones que hacen silencio sobre este tema no por ello han dejado de tener niveles de D.E. superiores a otras provincias con mejores constituciones.

Hemos optado por la Constitución de San Juan en este punto, la que comparada con el resto ofrece un punto de equilibrio en tópicos que son por naturaleza abiertos, aun en el plano de la misma ciencia económica. Los grandes consensos que se logran en los textos constitucionales permiten la vigencia de las normas a largo plazo, superando coyunturas y contextos que no asuman carácter paradigmático.

Tomados los 24 textos no hay un solo caso que contemple todas las variables que hacen al D.E. y su vinculación con lo municipal en esta materia (el relevamiento da cuenta de ello) y por ello las opciones que hacemos se sustentan en la jerarquización que se hace de determinados elementos según las “actuales corrientes del D.E.”, sobre todo, en materia de DET.

La Constitución de San Juan, en el punto, establece básicamente:

“Art. 5º.- *Principios de la organización política y social.* El bienestar y la elevación de la dignidad de la persona, basados en la libertad, en el conocimiento y en la solidaridad económica y social, constituyen premisas básicas en la organización política y social de San Juan.

Art. 20.- *Persona y Estado.* Compete a la persona la concepción, búsqueda y elección de alternativas para el logro de su felicidad y al Estado asegurar la progresiva y acelerada

eliminación de problemas sociales, económicos, políticos y culturales que afecten a las personas.

Art. 63.- *Autogestión y cogestión*. El Estado provincial alienta la autogestión y la cogestión en las empresas.

Art. 106.- *Principio de la actividad económica*. El crecimiento y modernización de la economía es principio fundamental en el desarrollo de todo programa de política económica promovido por el Estado y la sociedad.

Art. 107.- *Función social de la economía*. La actividad económica de la provincia está al servicio del hombre y es organizada conforme a los principios sociales de esta Constitución. El Estado garantiza la libre iniciativa privada, armonizándola con los derechos de la persona y la comunidad, pudiendo regular las actividades económicas a estos efectos.

Art. 108.- *Promoción económica*. El Estado encauza la economía de la provincia mediante una legislación adecuada y fomenta: la explotación de sus recursos naturales y materias primas. El crédito y las industrias, el consumo, el intercambio al servicio de la sociedad, asegurando el imperio del método democrático de la regulación planificada de la producción, circulación y distribución de la riqueza o cualquiera otra manifestación de la economía. El Estado sólo puede ejercer determinada actividad económica cuando el bien común lo requiera, y esa función tendrá carácter subsidiario. La radicación de empresas, creadoras de fuentes de trabajo, especialmente aquellas que transformen recursos naturales y materias primas. Una ley reglamentará esta promoción y radicación”.

### 3.2. Sobre competencia

El D.E. es un típico asunto de competencia concurrente, ello surge de la C.N. claramente y todos los modelos federales contemporáneos así lo asumen. Pero no todas las provincias asumen la concurrencia en esta materia, incluso algunas hacen preocupantes silencios (Buenos Aires) lo que si bien se resuelve vía interpretación y por primacía del orden federal lo cierto es que toda concurrencia exige coordinación y si el elemento provincial no lo jerarquiza puede ser un grave problema.

A su vez, la concurrencia en esta materia se la asume a nivel interprovincial y subprovincial, profundizando la coordinación en materia intermunicipal, metropolitana y microrregional.

La Constitución de Córdoba -reproducida o tomada como molde por las sucesivas reformas en los últimos veinte años- sintetiza como pocas este componente, a tal punto que asume carácter paradigmático. Esta Carta Magna provincial establece en el punto:

“Art. 16.- Corresponde al gobierno provincial: 1. Ejercer los derechos y competencias no delegados al gobierno federal. 2. Promover un federalismo de concertación con el gobierno federal y entre las provincias, con la finalidad de satisfacer intereses comunes y participar en organismos de consulta y decisión, así como establecer relaciones intergubernamentales e interjurisdiccionales, mediante tratados y convenios.

Art. 69.- El Estado Provincial orienta las actividades económicas conforme a los principios enunciados en esta Constitución; elabora planes en los que promueve la participación de los sectores económicos y sociales interesados, destinados al desarrollo regional e integración económica provincial.

Art. 104.- Corresponde a la Legislatura Provincial: ...9. Dictar planes generales sobre cualquier objeto de interés regional, y dejar a las respectivas municipalidades o a entes regionales su aplicación; ...14. Legislar sobre el desarrollo industrial y tecnológico, inmigración y promoción económica y social; 15. Establecer regímenes de estímulo a la radicación de nuevas actividades productivas”.

### 3.3. Sobre municipios y D.E.

El rol del municipio y el grado de autonomía municipal se verifican claramente en materia de D.E.. Buena parte de los textos han avanzado y han consagrado esta competencia. Pero algunos avanzaron incluso de cara al futuro en la materia intermunicipal y microrregional, ámbito que en sí mismo y coordinado con instancias superiores es óptimo como escala para el D.E. y, sobre todo, el DET.

Optamos por la Constitución de Chubut, suficientemente clara en el punto, la que establece:

“Art. 224.- Esta Constitución reconoce la existencia del municipio como una comunidad sociopolítica fundada en relaciones estables de vecindad y como una entidad autónoma.

Art. 225.- Los municipios son independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus funciones y gozan de autonomía política, administrativa y financiera con arreglo a las prescripciones de esta Constitución.

Art. 233.- Es de competencia de las municipalidades y comisiones de fomento: 1) Entender en todo lo relativo a edificación, tierras fiscales, abastecimiento, sanidad, asistencia social, espectáculos públicos, servicios públicos urbanos, reglamentación y administración de las vías públicas, paseos, cementerios... 14) Reglamentar, en el marco de sus atribuciones, las cuestiones vinculadas con la protección del medio ambiente y el patrimonio natural y cultural. “Los municipios tienen, además, todas las competencias, atribuciones y facultades que se derivan de las arriba enunciadas o que sean indispensables para hacer efectivos sus fines” (*in fine*).

Art. 235.- La regionalización para el desarrollo integral debe realizarse sobre la base de la participación de los municipios en la elaboración de las políticas provinciales en materia de ordenamiento territorial de los espacios interjurisdiccionales, cuando los ejidos municipales se encuentren comprendidos o vinculados a planes y procesos de desarrollo económico social a escala regional o subregional.

Art. 237.- Los municipios pueden crear subregiones para el desarrollo económico y social y establecer organismos con facultades para el cumplimiento de sus fines. Asimismo, pueden celebrar convenios intermunicipales para la prestación mancomunada de servicios, ejecución de obras públicas, cooperación técnica y financiera y actividades de interés común de su competencia. Los municipios pueden firmar convenios con el Estado Provincial o Federal, para el ejercicio coordinado de actividades concurrentes como así también con organismos nacionales o internacionales y municipios de otras provincias”.

#### 4. Seis criterios orientadores en las constituciones provinciales

Esta selección -decantada del relevamiento pleno de los 24 textos- determina seis criterios orientadores sobre la temática. Cada uno de estos criterios está “representado” por un texto provincial aquí seleccionado, de tal modo que el lector pueda ubicarse en el gran entramado de textos.

Los seis criterios orientadores son los siguientes:

1. Todas las constituciones provinciales son aptas en materia de D.E., aunque algunas son “más aptas” por contar con disposiciones expresas.
2. Constituciones que no se adaptaron a la reforma de 1994: Mendoza y Buenos Aires.
3. Constituciones que conceptualizan el D.E. conforme a un ideario equilibrado: San Juan.
4. Constituciones que en general representan a sus vecinas: Jujuy y Chaco.
5. Constituciones que ligan el D.E. con Derechos Humanos: Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
6. Constituciones que de modo expreso mejor sintetizan las concepciones del D.E. (lo que incluye lo municipal): todas las constituciones patagónicas y Córdoba.

Estos seis criterios orientadores son la base que permite calificar al D.E. como un principio jurídico, lo cual como hemos dicho no se hace desde los puros textos provinciales sino en su relación con la C.N., el bloque de derechos humanos y determinada visión del sistema jurídico de base constitucional.

Las constituciones patagónicas y la Constitución de Córdoba aparecen como las que mejor

sintetizan -desde el punto de vista constitucional- aquellos elementos que por sí mismos e interconectados son una de las bases del D.E., básicamente, la cuestión competencial muy bien definida con más el rol del municipio. La conceptualización del D.E. puede ser materia “opinable” por adherir el operador a tal o cual noción de desarrollo, sin perjuicio que estas constituciones parecen adherir a las nociones más contemporáneas.

Estas constituciones, en consecuencia, promueven y facilitan la aplicación de las más recientes teorías del D.E., entre las que se destaca el DET.

##### *5. El D.E. como principio jurídico y su desarrollo en las constituciones provinciales*

El carácter dinámico que caracteriza al derecho constitucional provincial permite dar un paso que a nivel nacional se dará de modo más lento y, precisamente, toma al plano provincial como “banco de prueba”.

La calificación del D.E. como principio jurídico pero sobre todo “qué tipo” de principio es y qué consecuencias tiene ello es un tema abierto que excede esta investigación.

El anclaje que realizamos en el bloque de derechos humanos y en elementos del contexto constitucional como el PNUD es el que determina en última instancia esta calificación del tema como principio jurídico, el que vemos como: el D.E. como derecho fundamental y abierto; el D.E. como una competencia concurrente pero también como un piso para las provincias; el D.E. en las constituciones provinciales, entre modelos y un paradigma económico en transición.

##### *6. El D.E. en las constituciones provinciales, entre modelos y un paradigma económico en transición*

Los 24 textos provinciales -contando en cada caso la última reforma- son de los siguientes años: Buenos Aires, 1994; Catamarca, 1988; Córdoba, 2001; Corrientes, 1993; Chubut, 1994; Entre Ríos, 1933; Formosa, 2003; Jujuy, 1986; La Pampa, 1994; La Rioja, 2001; Mendoza, 1916 (sólo ha tenido enmiendas acotadas); Neuquén, 2006; Río Negro, 1988; Salta, 2003; Santa Cruz, 1998; Santa Fe, 1962; San Juan, 1986; San Luis, 1987; Tierra del Fuego, 1991; Tucumán, 1990; Chaco, 1994; Misiones, 1988; Santiago del Estero, 2005 y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1996.

Los procesos reformadores reconocen los siguientes ciclos: antes de la apertura democrática (anclado en los tiempos del Estado de Bienestar, caso de la provincia de Santa Fe), durante la apertura democrática (numerosas provincias se adelantaron respecto de la Nación de modo general y, particularmente, con relación al tópico del desarrollo) y el ciclo posterior a la reforma constitucional de 1994 (en el cual algunas provincias se “adaptaron” al marco nacional con más un ciclo abierto que comenzó en el 2001 y continúa, bajo el contexto de la “emergencia” y de las reelecciones de gobernadores).

Las diferentes concepciones del desarrollo que constatamos en determinadas constituciones provinciales dan cuenta tanto del elemento temporal como de las idiosincrasias y determinantes económicos provinciales que con mayor o menor precisión han definido un rumbo para sus comunidades. El tema es si dicho rumbo está o no dentro del nacional.

¿Hay tanta diferencia entre los textos provinciales y la misma C.N. en su dimensión paradigmática? En la medida en que todas remiten al bloque de derechos humanos (y éste tiene clara recepción de numerosos modelos económicos y es en sí mismo un nuevo paradigma) vemos cómo nuevamente las provincias parece que se adelantaron a la Nación, sin violar el programa constitucional.

Otro tema es la colisión o choque de modelos económicos que resulten incompatibles: pero esto es propio del federalismo y en la concurrencia cuando hay repugnancia prima el interés nacional, siendo ésta una fórmula muy elástica de la C.S.J.N. que depende del contexto y del caso concreto. Pero éstos son ya problemas de funcionamiento y no de diseño base.

Nos inclinamos por considerar buena parte de las disposiciones constitucionales

provinciales como “modelo económico” si bien se yuxtaponen principios raigales y otros de nuevo orden que -en medio de una transición paradigmática de base- pueden considerarse como “parte de un paradigma económico” en construcción, enraizado en la concepción del desarrollo humano.

### *Indice del original*

- I. Introducción.
- II. Desarrollo, derecho y Constitución Nacional.
  - II.1. Desarrollo humano y derecho.
  - II.2. Referencias expresas en la Constitución Nacional.
- III. El desarrollo económico en las constituciones provinciales.
  - 1. Concepto, competencias y rol del municipio en el D.E.
  - 2. Seis criterios orientadores.
- IV. Tratamiento en la doctrina
  - 1. Debates en el ámbito nacional.
  - 2. Debates en el ámbito provincial.
  - 3. Nuestra opinión dentro del derecho municipal.
- V. Apertura a través de los tratados de derechos humanos.
- VI. El desarrollo económico como principio jurídico.
  - 1. El D.E. como derecho fundamental.
  - 2. El D.E. como derecho abierto.
  - 3. El D.E. como competencia concurrente.
  - 4. El D.E. como un piso para las provincias.
  - 5. El D.E. en las constituciones provinciales, entre modelos y un paradigma económico en transición.
- VII. Conclusiones.
- VIII. Relevamiento integral tematizado sobre los 24 textos.

### *IX. Bibliografía*

- ABALOS, María G. y otros, *Derecho público provincial y municipal*, 2ª ed. actualizada, La Ley, Buenos Aires, 2004, vol. II.
- ANTÓN, Tomás J., *Las políticas públicas y el federalismo norteamericano*, 1ª ed., Heliasta, Buenos Aires, 1994.
- ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, 1ª ed., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.
- BIANCHI, Alberto, *Dinámica del Estado de derecho. La seguridad jurídica ante las emergencias*, 1ª ed., Abaco de R. Depalma, Buenos Aires, 1996.
- BIDART CAMPOS, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, 5 tomos , 1ª reimp., Ediar, Buenos Aires, 2000 y 2002.
- BOBBIO, Norberto, *Teoría general del derecho*, 6ª reimp., Madrid, 1999.
- BOISIER, Sergio, “Desarrollo local. ¿De qué estamos hablando?”, en *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, VÁZQUEZ BARQUERO Y OTROS, Homo Sapiens, Rosario, 1ª ed., 2001.
- CARNOTA, Walter y CALANDRINO, Guillermo, “Los derechos implícitos en la reforma constitucional de 1994” en *A diez años de la reforma constitucional*, autores varios, 1ª ed., Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Buenos Aires, 2005.
- CASTORINA DE TARQUINI, María Celia, *Federalismo e integración*, 1ª ed., Ediar, Buenos Aires, 1997.
- DALLA VÍA, Alberto Ricardo, *Derecho constitucional económico*, 1ª ed., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1999.

- ECHVERRÍA, Rafaela, *El búho de Minerva*, 3ª ed., Dolmen, Santiago de Chile, 1997.
- EKMEKDJIAN, Miguel A., *Tratado de derecho constitucional*, 1ª ed., Depalma, Buenos Aires, 1997, t. IV.
- FRIAS, Pedro, *Introducción al derecho público provincial. El federalismo posible*, 1ª ed., Depalma, Buenos Aires, 1980.
- FRIAS, Pedro y otros, *Las nuevas constituciones provinciales*, 1ª ed., Depalma, Buenos Aires, 1989.
- GARCÍA BELSUNCE, Horacio, “La protección constitucional de las libertades económicas”, revista jurídica *El Derecho*, Buenos Aires, 1984, p. 105.
- GARCÍA DELGADO, Daniel, *Estado-Nación y la crisis del modelo*, 1ª ed., Norma, Buenos Aires, 2003.
- GIL DOMÍNGUEZ, Andrés, *Neoconstitucionalismo y derechos colectivos*, 1ª ed., Ediar, Buenos Aires, 2005.
- GORDILLO, Agustín, *Después de la reforma del Estado*, 1ª ed., Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1996.
- HERNÁNDEZ, Antonio M., *Derecho municipal*, 2ª ed. actualizada, Depalma, Buenos Aires, 1997.
- HERNÁNDEZ, Antonio M. y otros, *La descentralización del poder en el Estado contemporáneo*, Asociación Internacional de Derecho Constitucional y Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Buenos Aires, 1ª ed., 2005.
- PÉREZ GUILHOU, Dardo u otros, *Derecho constitucional de la reforma de 1994*, dos tomos, 1ª ed., Depalma, Buenos Aires, 1995.
- LORENZETTI, Ricardo L., *Las normas fundamentales del derecho privado*, 1ª ed., Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1995.
- LOSA, Néstor, *Derecho municipal y público provincial y contravencional*, 1ª ed., Ediciones Jurídicas Cuyo, Mendoza, 1999.
- MARCHIARO, Enrique J., *Derecho municipal, nuevas relaciones intermunicipales: poder de policía, microrregión y sistémica jurídica*, 1ª ed., Ediar, Buenos Aires, 2000.
- “Derecho, federalismo y desarrollo económico territorial en tiempos de complejidad”, exposición en el *II Congreso Democracia más Desarrollo, un desafío en América Latina*, organizado por ASAE, FOSIP y otros, Buenos Aires, noviembre de 2005.
- NINO, Carlos S., *Fundamentos de derecho constitucional*, 1ª ed., Astrea, Buenos Aires, 1992.
- PÉREZ HUALDE, Alejandro, *Constitución y economía*, 1ª ed., Depalma, Buenos Aires, 2000.
- PORRAS NADALES, Antonio J., “Desarrollo y transformaciones jurídicas del Estado social”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, setiembre de 1989.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), *La construcción del federalismo argentino: perspectivas comparadas*, 1ª ed., PNUD, Buenos Aires, 2004.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano 2005*, Grupo Mundi Prensa, Nueva York, 2005.
- ROSATTI, Horacio, *Tratado de derecho municipal*, 2ª ed. ampliada, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1998.
- *Derecho ambiental constitucional*, 1ª ed., Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2004.
- SAGÜÉS, Néstor P., *Elementos de derecho constitucional*, 2ª ed, Astrea, Buenos Aires, 1997, t. II.
- SALOMONI, Jorge L., “Estudio preliminar” en *La crisis del Estado* de CASSESE, Sabino, 1ª ed., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2003.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil*, 1ª ed., Trotta, España, 1999.



*Novedades del*  
*Constitucionalismo*  
**PROVINCIAL**

# **LAS VIOLACIONES A LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN CÓRDOBA**

*por ANTONIO M. HERNÁNDEZ \**

**Sumario:** I. Las bases constitucionales del régimen municipal cordobés. II. Las violaciones de la autonomía local. II.A. La ley orgánica de regionalización de la provincia 9206. II.B. La falta de reconocimiento de nuevas comunas. II.C. La ley 8980 de utilización de dispositivos reguladores y controladores del tránsito. II.D. La ley 9164 de productos químicos o biológicos de uso agropecuario. II.E. Los radios o límites de municipios y comunas. II.F. La coparticipación impositiva. III. La imperiosa necesidad de respetar las autonomías locales

## **I. Las bases constitucionales del régimen municipal cordobés**

Nuestro régimen municipal es uno de los más adelantados, no sólo en Argentina sino en el derecho comparado y fue el resultado de una notable evolución que tuvo hitos importantes en las convenciones constituyentes de 1870, 1883, 1923 y 1987.

Particularmente en esta última quedó configurado el municipio para el siglo 21, con una autonomía vigorosa en sus distintos aspectos: institucional, político, económico, financiero y administrativo, con amplias formas de participación ciudadana -para que sea base de la democracia y el federalismo- y con competencias suficientes para alcanzar el bien común de las respectivas sociedades locales, en el marco del mundo globalizado y de regionalismo abierto en que nos encontramos.

Posteriormente nuestra reforma de 1987 sería una de las fuentes más importantes que tuviera la Convención Constituyente de la Nación, reunida en Santa Fe y Paraná en 1994, que al modernizar integralmente nuestro derecho público consagrara en el art. 123 de la Ley Suprema el gran principio de la autonomía municipal, para afirmar la descentralización del poder en el Estado argentino.

Este principio es ahora de cumplimiento obligatorio por parte de las provincias, que no pueden dejar de sentar en sus respectivas constituciones las bases autonómicas de sus regímenes locales, en sus aspectos ya mencionados.

Recientemente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Ponce, Carlos Alberto c/ Provincia de San Luis”, resuelto el 24 de febrero de 2005, ha ratificado su clara jurisprudencia en ese sentido, constituyéndose en garante de la autonomía municipal. Consideramos necesario destacar que este régimen municipal cordobés, esencialmente prescripto en la Constitución Provincial, fue el resultado de un amplio, transparente y profundo debate en los partidos políticos, en la Universidad, en la prensa y en la sociedad en general, que al final se concretara en elevados grados de consenso tanto en la Convención Constituyente Provincial de 1987, como en la Legislatura al sancionarse la Ley Orgánica Municipal N° 8102 en 1991 y en las distintas convenciones constituyentes municipales que dictasen las respectivas cartas orgánicas. Por ello, dicho régimen ha posibilitado un notable desarrollo de las ciudades y pueblos de Córdoba y ha sido el antecedente más seguido por otras provincias.

Lamentablemente, nuestro ejemplar régimen normativo municipal ha sufrido distintas violaciones de la autonomía local, que significan graves desconocimientos de las constituciones Nacional y Provincial, de las que seguidamente enunciaremos las que consideramos de mayor urgencia y necesidad de modificación.

## **II. Las violaciones de la autonomía local**

*II.A. La ley orgánica de regionalización de la provincia 9206*

Antes de la sanción de este instrumento legal, formulé diversas objeciones constitucionales al proyecto en debate en la Legislatura, en un artículo publicado en La Voz del Interior del 30 de septiembre de 2004, bajo el título “Una propuesta confusa”. Allí recordé el amplio reconocimiento de las relaciones interjurisdiccionales en el art. 190 de la Ley Suprema provincial, que produjese el máximo adelanto en el país, con notables ejemplos como los de Eincor y Adesur; a lo que se sumaban el art. 191 sobre la participación conjunta de los gobiernos locales y la Provincia en la administración, gestión y ejecución de obras y servicios que esta última preste en su radio, con la asignación de recursos en su caso, para lograr una mayor eficiencia y descentralización operativa y el art. 192 sobre la cooperación entre ambos órdenes estatales.

Por otra parte, el art. 9º del Tratado Interprovincial de Creación de la Región Centro, suscripto por los gobernadores Mestre y Obeid de Córdoba y Santa Fe, el 15 de agosto de 1998 - y que tuviera el honor de redactar- expresa que la Junta de Gobernadores deberá procurar la participación de los gobiernos municipales de la Región en la “formulación y ejecución de las políticas regionales que les afecten”. Esto significó sintéticamente el reconocimiento del nuevo rol de los gobiernos locales no sólo en los procesos de integración nacional sino también supranacional, atento al mundo que vivimos.

También recordé que la Constitución vigente, en el art. 175 se refiere a la regionalización en estos términos: “Una ley especial establece la regionalización de la provincia a los fines de facilitar la desconcentración administrativa, la más eficiente prestación de los servicios públicos y unificar los distintos criterios de división territorial”. Dije que resultaba indudable que el constituyente de 1987 pensó en una provincia moderna, con planificación estratégica, inserta en un proceso de regionalización no sólo nacional sino supranacional. Y que había faltado un verdadero plan de desarrollo provincial, que tenga presente las distintas “regiones” o “zonas” o “microrregiones”, que suponen la participación de varios departamentos y por cierto, de las relaciones intermunicipales. O sea que aquí también se advertía otro incumplimiento de la Constitución.

Sancionada ya esta ley, confirmamos lo antes expuesto sobre nuestros temores por las posibles lesiones a nuestro régimen municipal autonómico, pues éstas se han concretado de manera evidente y profunda. A los argumentos antes expresados sumamos los siguientes. En general, se advierte que esta ley no guarda coherencia con nuestra legislación municipal básica, pues no se adecua a los principios de la Constitución Provincial, que establece claramente la autonomía municipal, otra clase de regionalización y que en modo alguno autoriza ni la instauración de un nuevo nivel de gobierno entre los gobiernos locales y el provincial ni la delegación de funciones que se establece a favor de las comunidades regionales.

Hay violaciones a la autonomía municipal, pues aunque en el art. 6º se indique que es voluntaria la pertenencia por parte de municipalidades y comunas, dicha conformidad no alcanza para legalizar esta superestructura de poder que afecta incuestionablemente a los gobiernos locales y que ha sido creada desde arriba, por ley inconstitucional de la Legislatura.

Esta superestructura es una copia del sistema municipal español, no sólo muy distinto del nuestro, sino que además carece del grado de reconocimiento a la autonomía municipal que caracteriza a nuestra legislación a partir de la Constitución Nacional en su art. 123. En cuanto a la regionalización prevista por el art. 175, de la lectura de la norma resulta palmaria la contradicción con los objetivos y funciones de las comunidades según los arts. 9º y 10. Si algo pretendía el texto constitucional era un estudio profundo e interdisciplinario para una regionalización que tuviese en cuenta una planificación estratégica para el desarrollo, mediante regiones o microrregiones o zonas que no se pueden compadecer con los distintos mapas de la provincia en materia judicial, policial o de salud ni tampoco con los departamentos, que son divisiones administrativas que provienen de la historia y que están más vinculadas con el sistema electoral y político de la provincia.

Por otra parte, no puede desconocerse el notable grado de desarrollo de las relaciones intermunicipales de Córdoba, ejemplar en el país, como hemos antes mencionado y que surgieran desde abajo, con pleno respeto de las autonomías locales.

La Constitución no autoriza la instauración de un nuevo nivel de gobierno entre la

Provincia y las municipalidades y comunas ni de manera expresa ni implícita. En consecuencia, la Legislatura no pudo haber sancionado esta ley de creación de estas comunidades, a las que se pretende otorgar funciones y competencias que corresponden sólo a la Provincia y a las municipalidades y comunas. Es preciso recordar que la Legislatura es un poder constituido cuya misión es la de respetar los mandatos del poder constituyente y que en el Estado de derecho la incompetencia es la regla de los órganos estatales, pues siempre es necesaria la asignación de la competencia de manera expresa o implícita.

Asimismo, también se ha violado la Constitución Provincial en sus arts. 13 y 185, al disponerse la delegación de funciones en las comunidades regionales en varios artículos como el 8º, 10 y concordantes de esta ley. En efecto, el art. 13 prohíbe la delegación de funciones en personas o poderes, “salvo los casos previstos en esta Constitución” y de ninguna manera nuestra Ley Suprema autoriza dicha delegación en estos entes, pues el art. 185 es expreso en mencionar a los municipios como aquéllos en los que puede delegar su poder de policía “en materias de competencia municipal en las zonas no sujetas a su jurisdicción territorial”.

En definitiva, aunque los legisladores de la mayoría mencionaron el art. 175 de regionalización, para tratar de revestir de constitucionalidad a la ley, lo que hicieron fue crear un injerto inconstitucional en el régimen municipal de Córdoba, como es la superestructura de las comunidades regionales, en flagrante desconocimiento de las normas y principios constitucionales citados. Tampoco guarda coherencia esta ley con las otras normas básicas del régimen municipal cordobés como son la Ley Orgánica Municipal y las cartas orgánicas municipales. Es tan notorio ello que no existe referencia a dichos instrumentos. Véase por ejemplo, que algunos de los títulos y textos de los artículos han sido tomados directamente de la Ley Orgánica Municipal como los relativos a la cooperación y la asistencia provincial, pero sin mención de dicha normativa.

En consecuencia, estimamos pertinente la derogación de esta ley por las razones aducidas e insistimos en la pronta implementación de un proceso de regionalización acorde a los principios constitucionales de nuestra Ley Suprema Provincial.

## *II.B. La falta de reconocimiento de nuevas comunas*

La Constitución Provincial se refiere a las comunas en el art. 194 de la siguiente manera: “En las poblaciones estables de menos de dos mil habitantes, se establecen comunas. La ley determina las condiciones para su existencia, competencia material y territorial, asignación de recursos y forma de gobierno que asegure un sistema representativo con elección directa de las autoridades”.

Al comentar esta norma dijimos: *“Esta es otra gran innovación de la reforma: la jerarquización y constitucionalización de las comisiones vecinales o de fomento, transformadas ahora en comunas. Se trata de un justiciero reconocimiento a aquellas pequeñas instituciones locales, creadas por el decreto 6004 de 1956, como verdaderos embriones de la vida municipal, que posibilitaron la descentralización local suficiente para el desarrollo de poblaciones que no superaban los quinientos habitantes, número indicado para el reconocimiento como municipio según la Ley Orgánica Municipal 3373”*<sup>1</sup>.

Y la Ley Orgánica Municipal 8102 ha regulado detalladamente todo lo relativo a las comunas, en su Título XII, en cumplimiento de las normas constitucionales.

Existen hoy 185 de estas instituciones, que son la base de nuestra descentralización política y el escenario para el ejercicio de los derechos políticos que fundamentan nuestro federalismo y nuestra democracia. Impedir de cualquier manera el goce y ejercicio de la autonomía comunal, mediante subterfugios interpretativos que impidan el reconocimiento de estas instituciones o mediante la extensión de radios de un municipio contiguo para impedir su propia vida e identidad histórica y sociológica, comporta una conducta anticonstitucional, que ofende y afecta las bases democráticas de nuestro Estado de derecho. Y esto es lo que está ocurriendo en Córdoba, en los casos concretos de Villa Santa Mónica y Cabana.

Estas conductas importan además la violación o amenaza inminente de los siguientes derechos humanos:

a) Derechos políticos a participar en los asuntos públicos y elegir y ser elegidos dentro de la organización institucional democrática, entre los que se encuentra la posibilidad de formar parte de una Comuna, según lo autoriza y promueve la Constitución de la Provincia de Córdoba en el art. 194, la Constitución Nacional en el art. 37 y tratados internacionales como el Pacto de San José de Costa Rica, en el art. 23 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el art. 25.

b) Derecho a gozar de la autonomía municipal y comunal, conforme lo autorizan y promueven las constituciones de la Nación, en su art. 123, y de la Provincia de Córdoba en su art. 194.

c) Derecho al desarrollo humano, reconocido también por el art. 75 inc. 19 de la Constitución Nacional, luego de la reforma constitucional de 1994.

### *II.C. La ley 8980 de utilización de dispositivos reguladores y controladores del tránsito*

Este es otro ejemplo de violación de las autonomías locales, tanto municipales como comunales, pues se ha avanzado de manera inconstitucional sobre competencias de poder de policía que indudablemente corresponden a dichos órdenes gubernamentales.

En efecto, los arts. 186 -en sus incisos 7 y 9- y 187 de la Constitución Provincial reconocen ampliamente dichas funciones municipales de poder de policía en general -y en particular sobre el tránsito- y en la Ley Orgánica Municipal 8102 se explicitan dichas atribuciones del Concejo Deliberante, del Departamento Ejecutivo y de los tribunales municipales para los municipios y en el título respectivo, para las comunas.

En consonancia con esta normativa, al sancionarse por la Legislatura la legislación provincial de tránsito, a través de la ley 8560 y luego por la 9169 que ordena su texto, se deja a salvo en el art. 1º la posibilidad de que municipios y comunas adhieran o no a dicha legislación y que mantengan su propia legislación en sus respectivas jurisdicciones.

Este adecuado respeto a las competencias autonómicas municipales y comunales, es el que se observa también en la ley nacional de tránsito 24.449, en cuyo art. 1º se indica que las provincias y municipios pueden adherir o no al sistema, en resguardo de las autonomías provinciales y municipales. Y esta correcta técnica legislativa se complementa con la creación del Consejo Federal de Seguridad Vial, en el art. 6º, que busca afirmar un federalismo de concertación, con adecuadas relaciones interjurisdiccionales.

Estos principios han sido desconocidos por la ley que referimos, 8980, cuyo art. 2º al referirse al ámbito de aplicación, dice: "Será ámbito de aplicación las rutas y caminos de dominio provincial y nacional en trayectos interurbanos o en travesías de zonas urbanizadas de municipios y comunas en todo el territorio de la provincia de Córdoba". Como se aprecia, la violación de las autonomías municipales y comunales se produce al disponerse la aplicación de la ley en zonas urbanizadas que caen bajo la jurisdicción específicamente local.

Es evidente que cuando la ruta provincial o nacional atraviesa una zona urbanizada la jurisdicción es local y allí deben respetarse no sólo las competencias municipales o comunales en materia de poder de policía sino también las de planificación urbana. En relación a esta cuestión específica, el Tribunal Superior de Justicia de la provincia -que tiene importante jurisprudencia en defensa de la autonomía municipal- en la causa "Municipalidad de Pampayasta Sud c/ Eduardo Zehire - Recurso de inconstitucionalidad y revisión", fallada el 29 de septiembre de 2000, sostuvo que si una ruta provincial se confunde con la calle del pueblo o ciudad, prevalece la competencia local y en tal sentido citó como ejemplo el caso de la ruta N° 5 que al ingresar a la ciudad de Córdoba se confunde con la avenida Vélez Sársfield.

Resulta lamentable que la Legislatura haya sancionado esta legislación en el año 2002, en violación de las autonomías locales y con desconocimiento de la jurisprudencia de nuestro Tribunal Superior.

También resulta lesivo para las instituciones locales que un funcionario provincial intime a los intendentes por este tema, como está ocurriendo en estos días.

He señalado anteriormente que los excesos que puedan cometerse en el ejercicio del poder de policía local, por violación de derechos constitucionales con notorio criterio fiscalista, deben

recibir una adecuada respuesta judicial o de tipo institucional, mediante una adecuada concertación de esfuerzos entre las distintas jurisdicciones estatales. Pero en modo alguno, la solución puede ser la lesión de un principio constitucional que tanto costara consagrar en nuestra legislación suprema federal, provincial y municipal y que constituye un basamento esencial de nuestra república democrática y federal.

#### *II.D. La ley 9164 de productos químicos o biológicos de uso agropecuario*

Esta norma fue sancionada el 2 de junio de 2004 por la Legislatura y es conocida como ley de agroquímicos. Su art. 1º establece: “Son objetivos de la presente ley la protección de la salud humana, de los recursos naturales, de la producción agropecuaria y del patrimonio de terceros, de los daños que pudieran ocasionarse por usos contrarios a lo dispuesto en la presente ley y su reglamentación, y la preservación de la calidad de los alimentos y materias primas de origen vegetal, como también asegurar su trazabilidad y la de los productos químicos o biológicos de uso agropecuario, contribuyendo al desarrollo sostenible y a la disminución del impacto ambiental que estos productos generan”.

Sin poder detenernos en un examen exhaustivo de la ley, a nuestros efectos resaltamos que en los arts. 58 y 59 se establecen distintas áreas de protección de las plantas urbanas de municipios y comunas, a través de una distinción entre los productos químicos o biológicos por clases según su impacto toxicológico y asimismo, según su forma de aplicación, o sea mediante fumigación aérea o terrestre.

En este aspecto, para algunos productos considerados como de clases toxicológicas III y IV (de menor impacto) se habilita su aplicación terrestre dentro de la franja de protección de los 500 metros de la planta urbana de municipios y comunas. Esto significa, en consecuencia, que la fumigación puede efectuarse al lado de las propiedades urbanas que colindan con un campo.

Más allá de las críticas que esta norma ha suscitado entre especialistas y defensores del ambiente, que consideran insuficientes dichas áreas de protección, nosotros queremos señalar de qué manera se ha violado la autonomía local en Córdoba por medio de esta ley.

Y ello surge en forma incuestionable del art. 9º que expresa: “A partir de la promulgación de esta ley, su cumplimiento será obligatorio para todos los municipios de la provincia de Córdoba, los que deberán adherir o adecuar sus normas a la presente”.

La Provincia en modo alguno puede imponer esta legislación a municipios y comunas, ya que son instituciones autónomas y en consecuencia, pueden y deben legislar en sus respectivos radios en lo vinculado a la protección del ambiente y al poder de policía en general.

Algunos gobiernos locales han dictado sus propias normas al respecto, que no coinciden con los criterios de esta legislación provincial y que profundizan el ejercicio del poder de policía y la protección del ambiente y el desarrollo sustentable. Y dicha legislación es constitucional, pues ha sido sancionada en ejercicio de las competencias reconocidas por los arts. 123 y 41 de la Constitución Nacional, 186 y 194 de la Constitución Provincial y 30 y 197 de la Ley Orgánica Municipal.

No puede desconocerse que en materia ambiental hay competencias concurrentes de los distintos órdenes gubernamentales <sup>2</sup>.

Existe legislación ambiental dictada por el gobierno federal, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias y jurisdicciones territoriales.

Recientemente, la Cámara 7ª Civil y Comercial de Córdoba, en un fallo del 14 de diciembre de 2005 en los autos “Chañar Bonito S.A. c/ Municipalidad de Mendiolaza - Amparo”, se ha referido a las competencias en esta materia en nuestro sistema municipal.

Por otra parte, el desconocimiento de las atribuciones municipales ha sido fulminado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el recordado caso “Municipalidad de Rosario c/ Provincia de Santa Fe” <sup>3</sup>, fallado incluso antes de la consagración constitucional de la autonomía en el nuevo art. 123 de la Ley Suprema, con estas palabras señeras: “La necesaria existencia de un régimen municipal impuesta por el art. 5º de la Constitución Nacional, determina que las

leyes provinciales no sólo deben imperativamente establecer los municipios, sino que no pueden privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para desempeñar su cometido. Si tales entes se encontrasen sujetos en estos aspectos a las decisiones de una autoridad extraña -aunque se tratase de la Provincia- ésta podría llegar a impedirles desarrollar su acción específica, mediante diversas restricciones o imposiciones, capaces de desarticular las bases de su organización funcional”.

En consecuencia, estos claros conceptos de nuestro más alto tribunal de justicia, que se suman a las normas constitucionales y legales antes mencionadas, debieran ser fundamento más que suficiente para la inmediata derogación del art. 9º de la ley a la que nos referimos.

## *II.E. Los radios o límites de municipios y comunas*

El art. 185 legisla la competencia territorial de la siguiente forma: «La competencia territorial comprende la zona a beneficiarse con los servicios municipales. La Legislatura establece el procedimiento para la fijación de límites; éstos no pueden exceder los correspondientes al Departamento respectivo”. “Por ley el gobierno provincial delega a los municipios el ejercicio de su poder de policía, en materia de competencia municipal de las zonas no sujetas a su jurisdicción territorial”.

En este tema donde se legisla sobre uno de los elementos constitutivos del Estado municipal, el constituyente ha mantenido en sus lineamientos esenciales la concepción emergente del art. 142 del anterior texto constitucional de 1923, al establecer que la competencia territorial de los gobiernos locales comprende la zona a beneficiarse con los servicios municipales.

En consecuencia, ya no existe más el sistema de radios colindantes, propio del municipio condado, distrito o departamento, que de manera inconstitucional había implementado la llamada ley 5286, vulnerando el artículo que anteriormente citábamos.

En la anterior Ley Orgánica Municipal 3373 de 1925, al regularse este tema, se estableció las zonas A y B, correspondientes a la prestación de servicios públicos municipales y a su ampliación futura. Angel Baulina interpretó que dichos servicios eran los correspondientes a los inmuebles.

Más allá de que en la actualidad pueda una interpretación efectuarse más amplia y flexible de los servicios municipales, se impone para nosotros un criterio de razonabilidad, para no incurrir en los excesos que nos lleven a una ampliación desmesurada de los radios y a la violación del sistema constitucional, como está ocurriendo con algunos municipios, que además pretenden impedir la creación de comunas.

Posteriormente, el art. 186 difiere a la Legislatura, por medio de la Ley Orgánica Municipal, la regulación del procedimiento para fijar los límites, que no pueden exceder los correspondientes al Departamento respectivo.

Finalmente el artículo en análisis ordena al gobierno provincial delegar a los municipios el ejercicio de su poder de policía, pero sólo en materias de competencia municipal, en las zonas que no son de competencia territorial local. Este párrafo es una ratificación del sistema fijado y además, una afirmación de las ideas de eficacia y de coordinación interjurisdiccional. Recordamos nuevamente que esta norma junto a la del art. 13, impiden delegación alguna en las comunidades regionales, ya que ello no está previsto en la Constitución. La única delegación posible es a los municipios, que ahora han sido privados de esa competencia de manera groseramente inconstitucional por la ley de regionalización, a la que nos referimos en la primera nota que publicamos sobre esta materia.

En cuanto al procedimiento para la fijación de los límites de municipios y comunas, la Ley Orgánica Municipal 8102 estableció como principio esencial, en cumplimiento de la Constitución, que sea finalmente el Poder Legislativo por medio de ley, el que fije los radios. Y ello se indica en el art. 3º para el reconocimiento de municipios y en el art. 190 para el reconocimiento de comunas. A su vez, el art. 4º establece que la modificación de los radios “se efectuará por ley”, el art. 6º que “La Dirección General de Catastro de la Provincia, llevará el registro oficial los documentos cartográficos que establezcan los ámbitos territoriales de

municipios y comunas y el art. 7° que: “El radio de los municipios comprenderá: 1) La zona en que se presten total o parcialmente los servicios públicos municipales permanentes. 2) La zona aledaña reservada para las futuras prestaciones de servicios”.

La fijación de los límites de municipios y comunas por ley se fundamenta en numerosas razones, de las que destacamos:

a) La necesidad de respetar la jerarquía institucional y autonomía de los gobiernos locales, que requiere la intervención del Poder Legislativo, de la misma manera que ocurre con los límites de las provincias, en el orden federal.

b) La mayor seguridad y jerarquía jurídica que otorga la Ley en un tema tan delicado, que no puede compararse con un simple decreto o resolución del Poder Ejecutivo o de un Ministerio y

c) Por la enorme importancia del tema, que se vincula con el ejercicio de las competencias del Estado municipal en el territorio.

Lamentablemente, no se cumplió acabadamente el art. 235 de la Ley Orgánica Municipal que había ordenado al Poder Ejecutivo Provincial la confección de los mapas de los radios en un plazo de 5 años, lo que ha originado innumerables problemas, en una muestra más de la anomia que nos caracteriza.

Y ahora ocurre algo todavía más grave, pues directamente no se están aplicando estas normas, debido a que se intenta suplir los procedimientos descritos por uno distinto ante el Ministerio de Gobierno, en el marco del decreto 607 del 13 de junio de 2005, Reglamentario de la Ley de Regionalización 9206, que se refiere entre otros aspectos a la determinación de la competencia territorial de las comunidades regionales.

En este sentido, al reglamentarse el art. 5° se otorga a dicho Ministerio la determinación de dicha competencia territorial y en relación al art. 7° de la ley, se indica que los municipios y comunas deben informar la modificación de sus radios a la comunidad regional de que formen parte y ésta a su vez, al Ministerio de Gobierno.

Se comprende entonces la extraordinaria gravedad institucional de lo que se pretende: otorgar a las comunidades regionales y al Ministerio de Gobierno finalmente, la potestad de fijar los límites de municipios y comunas, obviándose el procedimiento prescrito por la Constitución y la Ley Orgánica Municipal, que disponen para ello una ley sancionada por la Legislatura.

Estamos convencidos de que éste es uno de los problemas más graves que atraviesa nuestro régimen municipal, como fruto evidente del incumplimiento de sus bases constitucionales y legales.

Por ello, imaginamos una reacción inmediata de los representantes del pueblo -en defensa de sus atribuciones constitucionales- y de las autoridades municipales y comunales -en defensa de sus autonomías locales- para que la fijación de los radios se efectúe de acuerdo al sistema estipulado en nuestro régimen municipal y se otorgue la más elemental seguridad jurídica en un tema de profundas implicancias políticas, económicas y sociales.

## *II.F. La coparticipación impositiva*

Es bien conocida la enorme incidencia que la coparticipación tiene en las finanzas locales. Por ello, la Constitución Provincial en el art. 188 -incorporado en la reforma de 1987- garantizó a las Municipalidades un porcentaje no inferior al 20 % de la coparticipación provincial y federal, en base a criterios de proporcionalidad y solidaridad. Esta disposición junto al reconocimiento amplio del poder tributario municipal, constituyen las bases constitucionales sustanciales de la autonomía municipal en su aspecto económico, tal como también lo requiere la Constitución de la Nación.

La Legislatura oportunamente sancionó la ley 8663 de 1997 que estableció el régimen de coparticipación de impuestos entre la Provincia y sus municipalidades y comunas, cuyo análisis no podemos efectuar por razones de brevedad. Por ello, sólo queremos señalar que al fijarse lo poblacional como uno de los criterios para los índices de distribución, en el art. 8° se prescribió la obligación de realizar censos cada 10 años por parte de la Provincia, intercalando los mismos

con los nacionales en sus últimos 5 años, a los fines de tener actualizada la información respectiva.

Al haberse realizado el censo provincial a estos efectos en 1996 y el nacional en 2001, corresponde que este año se efectúe uno provincial. Y tal como lo expresara el periodista Javier Cámara de La Voz del Interior, en su artículo del 27 de febrero pasado, no se han previsto las partidas respectivas en el presupuesto aprobado para este año. De ello resulta que si se incumple esta obligación, se habrá producido otra lesión a la autonomía municipal, al privarse a determinados gobiernos locales de los fondos de coparticipación que les corresponden por el incremento poblacional producido.

### **III. La imperiosa necesidad de respetar las autonomías locales**

Reiteramos nuevamente nuestra convicción sobre la imperiosa necesidad de cumplir estrictamente los principios autonómicos, libertarios y democráticos del régimen municipal cordobés, que emergen de nuestras leyes supremas Provincial y de la Nación.

Esta es una responsabilidad primera de los tres altos poderes de nuestro Estado provincial y de las autoridades locales, que deben respetar escrupulosamente la Constitución y la ley.

Alentamos al Poder Legislativo a efectuar las modificaciones legales pertinentes y al Poder Ejecutivo a actuar en consecuencia, para restablecer la plena vigencia de las autonomías locales, que son el fundamento de nuestro régimen municipal. En caso contrario, sólo queda confiar en nuestro Poder Judicial y en particular en el Tribunal Superior, que es el garante de dicho principio constitucional.

También resulta fundamental que las autoridades municipales y comunales ejerciten una celosa defensa de las autonomías locales reconocidas en nuestra legislación suprema. Esperamos que Córdoba pueda vivir en plenitud este principio esencial de nuestro régimen municipal, que tal vez sea lo más respetado y reconocido de nuestro derecho público provincial.

#### **NOTYAS**

\* Profesor de Derecho Constitucional y de Derecho Público Provincial y Municipal de la UNCba., director del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba y ex convencional constituyente de la Nación, de la Provincia y de la Ciudad de Córdoba.

<sup>1</sup> FRIAS Y OTROS, *La Constitución de Córdoba comentada*, La Ley, Buenos Aires, 2001, capítulo "Municipalidades y comunas", de nuestra autoría, pág. 193.

<sup>2</sup> Como lo estudiamos en nuestro libro *Derecho municipal*, Parte General, México, 2003, Cap. X sobre "Relaciones intermunicipales e interjurisdiccionales y desarrollo sustentable", pág. 477 y ss..

<sup>3</sup> L.L. 1992-A, p. 396.

# COMPETENCIA DE LAS PROVINCIAS Y DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES PARA INSTITUIR JURADOS

*por ANTONIO M. HERNÁNDEZ*

**Sumario:** I. La institución del juicio por jurados en la Constitución Nacional. II. Los juicios por jurados en las constituciones provinciales

## **I. La institución del juicio por jurados en la Constitución Nacional**

La Constitución Nacional incorporó esta institución en tres normas que provienen del texto originario de 1853: el art. 24, que dice: “El Congreso promoverá la reforma de la actual legislación en todos sus ramos y el establecimiento del juicio por jurados”; el art. 75 inc. 12 (antes 67 inc. 11) que entre las atribuciones del Congreso menciona la de dictar leyes generales, incluyendo entre ellas “las que requiera el establecimiento del juicio por jurados” y el art. 118 (antes 102), que expresa: “Todos los juicios criminales ordinarios que no se deriven del derecho de acusación concedido a la Cámara de Diputados, se terminarán por jurados, luego de que se establezca en la República esta institución. La actuación de estos juicios se hará en la misma provincia donde se hubiere cometido el delito, pero cuando éste se cometa fuera de los límites de la Nación, contra el derecho de gentes, el Congreso determinará por una ley especial el lugar en que haya de seguirse el juicio”.

Aunque la institución también estaba prevista en el proyecto de Constitución de Alberdi, se atribuye a José Benjamín Gorostiaga la redacción de estos textos, que tuvieron como fuentes a las constituciones venezolana y norteamericana de 1787.

Coincidimos con Ricardo Cavallero <sup>1</sup> en que se puede afirmar que la finalidad de la normativa constitucional fue: a) garantizar el derecho a ser juzgado por los pares, o sea en este caso los ciudadanos, ya que el jurado tiene como una de sus vertientes el derecho anglosajón que así lo consagraba desde la Carta Magna de 1215; b) asegurar principios republicanos y democráticos en la administración de la justicia, mediante la participación del pueblo en esta institución, lo que proviene de la otra vertiente histórica, o sea la de la Revolución Francesa; c) ordenar una profunda renovación institucional en el sistema de administración de justicia del país mediante la incorporación de esta institución y d) establecer una colaboración entre jueces profesionales y jueces populares a través del sistema acusatorio y con jurados.

El juicio por jurados fue impulsado por personalidades como Alberdi, Sarmiento, Mitre, Avellaneda y Quintana. En 1873 fue presentado al Congreso un proyecto de ley del presidente Sarmiento, que había sido redactado por Florentino González y Victorino de la Plaza. Sin embargo, al no ser sancionado, con el tiempo se impondrían criterios de tipo inquisitivo, que fueron modificados muchos años después en nuestra legislación procesal.

No obstante, otros proyectos fueron presentados a los efectos de dar cumplimiento al mandato constitucional, como lo hicimos en nuestro carácter de Diputado de la Nación con fecha 25 de noviembre de 1992 <sup>2</sup>.

## **II. Los juicios por jurados en las constituciones provinciales**

Se han vertido opiniones en contra de la posibilidad de la instauración del juicio por jurados por parte de las provincias, aduciéndose que es una facultad delegada por ellas en virtud del mencionado art. 75 inc. 12, que menciona dicha materia dentro de la legislación especial que puede dictar el Congreso.

No compartimos ese punto de vista por las siguientes razones:

a) Aunque el gobierno federal deba sancionar dichas normas, ello no prohíbe que también lo hagan las provincias, dado que cuando el art. 126 (antes art. 108) enuncia las facultades prohibidas a las provincias -porque han sido delegadas al gobierno federal- no incluye el juicio por jurados.

b) Además, incluso dicha norma indica que las provincias pueden dictar los códigos de fondo, mientras no lo haga el Congreso. Por lo tanto, con mayor razón pueden sancionar normas sobre juicios por jurados, mientras no haya sido regulada la institución por el Congreso.

c) La regla más importante de distribución de competencias en nuestra federación es el art. 121 (antes 124) que establece que las provincias conservan todo el poder no delegado expresamente al gobierno federal por medio de la Constitución y por pactos especiales antes de su incorporación. En consecuencia, dentro de las competencias residuales se encuentran todas aquéllas sobre las que las provincias pueden ejercitar su autonomía, como v.gr. las relativas a la sanción de los códigos de procedimientos y a la organización de sus poderes judiciales.

d) Porque al decir el constituyente federal que debía ser instituido el juicio por jurados en la República, no puede ello ser interpretado sino como una directriz general para la adopción de la institución por su relevancia republicana y democrática, tanto por la legislación respectiva del orden federal y de los órdenes provinciales. Pero nunca como un criterio centralista, que prive a las provincias de sus competencias en la materia, con lesión de los principios federales de nuestra Ley Suprema.

e) Porque varias constituciones provinciales han sancionado en sus textos la posibilidad de instituir juicio por jurados, como los casos de Córdoba (art. 162), Chubut (arts. 135 inc. 27, 162 y 171), La Rioja (art. 129), Entre Ríos (arts. 81 inc. 24 y 147), Corrientes (art. 138) y Río Negro (art. 197). También debe agregarse a esta lista la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (arts. 81 y 106). Por su parte, San Luis condiciona su establecimiento a la previa institucionalización en el orden federal (art. 215), como antes lo hacía la Constitución de nuestra provincia en las reformas de 1870 (art. 133) y de 1923 (art.134).

Por todo ello sostenemos la plena competencia provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para legislar sobre esta institución en ejercicio de sus respectivas autonomías, como se ha efectuado en los casos precedentemente citados.

\* Profesor de Derecho Constitucional y de Derecho Público Provincial y Municipal de la UNCba., director del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba y ex convencional constituyente de la Nación, de la Provincia y de la Ciudad de Córdoba.

<sup>1</sup> FRÍAS Y OTROS, *La Constitución de Córdoba comentada*, La Ley, Buenos Aires, 2001, capítulo "Municipalidades y comunas", de nuestra autoría, pág. 193.

<sup>2</sup> Como lo estudiamos en nuestro libro *Derecho municipal*, Parte General, México, 2003, Cap. X sobre "Relaciones intermunicipales e interjurisdiccionales y desarrollo sustentable", pág. 477 y ss..

<sup>3</sup> L.L. 1992-A, p. 396.

<sup>1</sup> Ricardo CAVALLERO, *Congreso Internacional de Juicios por Jurados en materia penal*, Buenos Aires, 1998, págs. 142/3.

<sup>2</sup> Antonio M. HERNÁNDEZ (H), *Labor parlamentaria*, Buenos Aires, 1995, t. I, págs. 64/75.

## REFORMAS CONSTITUCIONALES PROVINCIALES Y REELECCIÓN DE

## LOS GOBERNADORES

por ANTONIO M. HERNÁNDEZ

Resulta comprobable que la posibilidad de la reelección de los gobernadores ha sido uno de los motivos políticos determinantes de las reformas constitucionales provinciales producidas en el ciclo comenzado en 1986, luego del restablecimiento democrático de 1983.

En efecto, hasta dicha fecha y conforme acontecía en el orden federal, no era permitida la reelección de los titulares de los poderes ejecutivos provinciales, sino con el intervalo de un período.

Este criterio provenía de la Constitución Nacional histórica de 1853, que había prohibido la reelección, para superar los problemas producidos por el ejercicio ininterrumpido del Poder Ejecutivo en manos del mismo titular a través de muchos años.

Sin adentrarnos en el interesante debate sobre la conveniencia o no de la reelección y de sus límites, señalamos que dicho criterio también fue seguido por el constitucionalismo latinoamericano. En cambio, en la Constitución de 1787 de los Estados Unidos se posibilitó la reelección presidencial sin límites, hasta que luego de la 4ª elección como presidente de Franklin Delano Roosevelt en pleno siglo XX, se limitó por enmienda dicha posibilidad hasta sólo un período más de 4 años y sin posibilidad de reelección posterior.

Pero dicha posición no reeleccionista en el Poder Ejecutivo provincial cambió a partir de la reforma constitucional de San Juan de 1986, que posibilitó la reelección sucesiva del gobernador aunque sólo por un período, luego del cual es necesario un período de intervalo.

Y esa tendencia se hizo mayoritaria en nuestro constitucionalismo provincial, como veremos seguidamente, de la misma manera que en el constitucionalismo latinoamericano, incluido el orden federal argentino, como consecuencia de la reforma de 1994.

Actualmente podemos clasificar de la siguiente manera la cuestión en nuestro constitucionalismo provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires:

a) Constituciones que posibilitan la reelección de los gobernadores por un solo período sucesivo de 4 años, luego del cual es necesario un período de intervalo:

Es el caso de las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Chaco, Chubut, Jujuy, La Pampa, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán y también de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que tiene un status constitucional especial de ciudad Estado y que integra la sociedad federal con las provincias y el gobierno federal.

b) Constituciones que posibilitan la reelección indefinida de los gobernadores:

Es el caso de las provincias de Formosa, La Rioja, Salta, San Luis y Santa Cruz.

c) Constituciones que no posibilitan la reelección sucesiva:

Es el caso de las provincias de Corrientes, Entre Ríos, Mendoza y Santa Fe, aunque debemos aclarar que en las tres últimas mencionadas no hubo reformas constitucionales en el período analizado. Y no sería extraño que de concretarse éstas, se introduzca alguna posibilidad de reelección de los gobernadores.

Estimamos que la tendencia mayoritaria enunciada en a), es la que responde con razonabilidad, equilibrio y prudencia a este problema relevante relacionado estrechamente con la eficacia, la gobernabilidad y los valores republicanos y democráticos.

En cambio, sostenemos que la posición minoritaria de establecer la reelección indefinida no nos parece conveniente para afirmar los valores precedentemente mencionados. Creemos que los ejemplos observados en nuestro país y Latinoamérica de aquéllos que han buscado perpetuarse en el ejercicio del poder, ilustran acabadamente sobre las profundas lesiones causadas por dichas actitudes a la cultura política democrática y calidad institucional de nuestros pueblos.

Es menester dejar de lado esas prácticas agónicas de conservación del poder a cualquier precio, para poner el énfasis en el ejercicio de una política arquitectónica que intente resolver los graves problemas estructurales de nuestras sociedades y que haga realidad los principios del Estado constitucional y democrático de derecho.

Debe partirse de la base de que la quintaesencia de la política arquitectónica es la política constitucional,

y que ella debe conducir todo proceso de reforma constitucional, a través del mayor consenso posible, ya que la Constitución es el proyecto político colectivo por antonomasia de una sociedad y el resumen de sus sueños e ideales.

# ***ACTIVIDADES***

## **INFORME DE ACTIVIDADES DEL INSTITUTO DE FEDERALISMO EN 2006**

### **I. Publicación del Cuaderno de Federalismo XIX**

Bajo la dirección del anterior director, Dr. Pedro J. Frías, se publicó en el mes de marzo de 2006 el Cuaderno de Federalismo XIX, con las actividades realizadas durante el 2005, destacándose la Memoria Federal del año, además de las Jornadas anuales de Federalismo y de Medio Ambiente. La obra también incluye las novedades del constitucionalismo provincial y una crónica con otras actividades de interés para nuestro federalismo.

### **II. Designación de director honorario y de nuevos miembros del Instituto**

La Academia Nacional, en sesión extraordinaria del martes 3 de octubre de 2006 aceptó las propuestas que formulara en mi carácter de director, de designación del director honorario del Instituto y de nuevos miembros del Instituto.

Con relación a la primera cuestión, fue designado como director honorario el anterior director y presidente honorario de la Academia, Dr. Pedro José Frías.

Con respecto a la segunda cuestión, débese distinguir conforme la última reglamentación dictada para los Institutos, entre los miembros titulares, los correspondientes y los invitados.

#### *Miembros titulares*

1. Dr. Alberto Zarza Mensaque, ex profesor titular de Derecho Público Provincial y Municipal de la Universidad Nacional de Córdoba y actual profesor emérito.
2. Dr. Guillermo Barrera Buteler, profesor titular de Derecho Público Provincial y Municipal de la Universidad Nacional de Córdoba.
3. Ab. Luis Cordeiro Pinto, profesor adjunto de Derecho Público Provincial y Municipal de la Universidad Nacional de Córdoba.
4. Ab. Ricardo Vergara, profesor adjunto de Derecho Público Provincial y Municipal de la Universidad Nacional de Córdoba.
5. Dr. Federico Robledo, jefe de trabajos prácticos en la Cátedra de Derecho Público Provincial y Municipal de la Universidad Nacional de Córdoba.
6. Ab., magister y licenciado Pablo Riberi, profesor adjunto interino de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Córdoba; magister en Derecho en Estados Unidos y España y licenciado en Filosofía de la Universidad Nacional de Córdoba.
7. Ab. y magister José Manuel Belisle, profesor adjunto de Derecho Político y Auxiliar Docente en Derecho Constitucional en la Universidad Nacional de Córdoba.
8. Ab. Armando Mayor, profesor adjunto interino de Derecho Público Provincial y Municipal de la Universidad Nacional de Córdoba.
9. Ab. Víctor Rubén Marcellino, ex director de Asuntos Municipales de la Provincia y autor de libros y artículos sobre derecho municipal.

#### *Miembros correspondientes*

1. Dr. Daniel Sabsay, profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad

Nacional de Buenos Aires.

2. Dr. Alberto R. Dalla Vía, profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Buenos Aires y vicepresidente de la Cámara Nacional Electoral.

3. Dr. Alberto Bianchi, profesor de posgrado de varias universidades y autor de numerosas obras sobre derecho público.

4. Dr. Eugenio Palazzo, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Católica Argentina de Buenos Aires.

5. Ab. Pablo Garat, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Católica Argentina de Buenos Aires.

6. Dr. Eduardo Jiménez, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

7. Dr. Ricardo Luis Zuccherino, profesor titular de Derecho Público Provincial y Municipal de la Universidad Nacional de La Plata.

8. Ab. Víctor Bazán, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de San Juan.

9. Dr. Alejandro Pérez Hualde, profesor de Derecho Constitucional y de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de Mendoza y juez de la Corte Suprema Provincial de Mendoza.

10. Dr. Diego Giuliano, profesor de Derecho Público de la Universidad Católica de Rosario y secretario de la Legislatura de la provincia de Santa Fe.

#### *Miembros invitados*

1. Dr. Ernesto Rezk, director del Instituto de Economía y Finanzas de la Universidad Nacional de Córdoba.

2. Dr. Salvador Treber, profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba.

3. Lic. Raúl Hermida, director del Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba.

4. Cdor. Norberto Bertaina, ex vicerrector de la Universidad Católica de Córdoba y ex secretario de Hacienda de la Nación.

5. Cdor. Alberto Castagno, ex vicerrector de la Universidad Siglo 21 y ex presidente del Banco de la Provincia de Córdoba.

6. Dr. Carlos Vido Kesman, ex vicerrector de la Universidad Católica de Córdoba y ex secretario de Comercio Exterior de la Nación.

### **III. Premio Provincias Unidas 2006**

En tal sentido y con la expresa conformidad del anterior director Dr. Pedro J. Frías, se propuso a los tres diarios que editan conjuntamente la publicación “Región Centro”, destinada a afirmar y difundir este proyecto regional de singular importancia no sólo para las tres provincias participantes sino también para el federalismo argentino.

Los aspectos culturales de la regionalización son de especial trascendencia y bajo esa óptica, se debe premiar a las tres instituciones que llevan adelante esta trascendente iniciativa, o sea, “La Voz del Interior”, de Córdoba; “El Litoral”, de Santa Fe y “El Diario”, de Paraná, que deberán recibir la distinción en acto público a realizarse en la sede de la Academia, por intermedio de sus respectivos directores.

Además del prestigio público y notorio de estos tres medios de prensa, de aquilatada presencia en la historia de las tres provincias, debe ponerse de relieve su extraordinaria importancia en su lucha por el federalismo y la democracia argentina.

En la sesión extraordinaria del 3 de octubre de 2006, la Academia aceptó la propuesta y el 30 de noviembre de 2006, se realizó el acto público de entrega del premio, que fuera presidido por el presidente de la Academia, Dr. Olsen Ghirardi y que fuera recibido por el Dr. Carlos

Jornet, director periodístico de La Voz del Interior, de Córdoba; Dr. Luis Etchevehere, director periodístico de El Diario de Paraná y María José Pilatti, directora del Consejo de Administración de El Litoral, de Santa Fe.

Como director del Instituto hice referencia a las razones que fundamentaron la decisión de la Academia, agregando a las ya expuestas, que no hay posibilidad de concreción de un proyecto regional sin la participación de la sociedad, ya que se trata de un proyecto no sólo político o económico sino esencialmente, social y cultural. Y en este aspecto se destaca la importancia de la prensa, que debe ser libre e independiente y auténticamente federal. Recordé los debates en la reforma constitucional de 1860 con relación al actual art. 32, donde se prohíbe la sanción de leyes que restrinjan la libertad de prensa o establezcan sobre ella la jurisdicción federal. Dije que más allá de la evolución de la jurisprudencia respecto de esta última cuestión, no debía olvidarse el sentido de la norma, que trata de impedir lo que precisamente hoy ocurre, o sea, un mensaje centralizador y uniformador, que ejercen los grandes multimedios y que afectan el federalismo. Por ello debía resaltarse el rol de estos tres grandes diarios del interior del país, que representaban la historia, la tradición y la voz de nuestras provincias. Insistí asimismo en la importancia de lo “glocal” (o sea, pensar globalmente pero actuar localmente) y de los aspectos culturales de la globalización y reafirmé la trascendencia de la función educativa de la prensa con relación al federalismo.

#### **IV. Premio al Mérito Federal**

En tal sentido y con la expresa conformidad del anterior director Dr. Pedro J. Frías, propuse para este premio a Radio Cadena 3.

La propuesta fue fundamentada en los indiscutibles y notables aportes realizados por Radio Cadena 3 al federalismo argentino en sus aspectos culturales y periodísticos, ya que se ha constituido en la cadena radial más importante que tiene el país y que se caracteriza precisamente por su presencia y enfoque federal. Ello fue concretado desde nuestra ciudad y asume particular relevancia porque sirve para equilibrar la enorme concentración de medios de comunicación masivos que existe en la ciudad de Buenos Aires, con sus notorias consecuencias sobre la centralización del país.

La propuesta fue aceptada por la Academia en la sesión extraordinaria del 3 de octubre pasado y el acto público de entrega del premio fue realizado el 30 de noviembre -al que nos referimos en el punto anterior- recibiendo la distinción por parte de Radio Cadena 3 su director, contador Carlos M. Molina.

#### **V. Jornadas sobre Federalismo Económico y Tributario**

El Instituto organizó estas jornadas que se realizaron el 30 de noviembre y 1º de diciembre en la sede de la Academia, de conformidad al programa que seguidamente se transcribe:

*Jueves 30 de noviembre*

**10 hs.:** Inauguración. Palabras del presidente de la Academia, académico Dr. Olsen Ghirardi; del director del Instituto, académico Dr. Antonio M. Hernández y del director honorario del Instituto, académico Dr. Pedro J. Frías.

**10.30-12.30 hs.:** Panel sobre Aspectos Económicos y Fiscales del Federalismo: Dr. Carlos V. Kesman, Dr. Norberto Bertaina y Dr. Ernesto Rezk.

Debate.

**16.45-18.45 hs.:** Panel sobre Aspectos Económicos y Fiscales del Federalismo: Dr. Alejandro Pérez Hualde, periodista Adrián Simioni (La Voz del Interior) y Cdor. Alberto Castagno.

Debate.

**19 hs.:** Acto público de entrega de los premios “Provincias Unidas” a los directores de los

diarios La Voz del Interior, de Córdoba; El Diario, de Paraná y El Litoral, de Santa Fe y “Al Mérito Federal” a Radio Cadena 3, de Córdoba.

*Viernes 1° de diciembre*

**9.30-12.30 hs.:** Panel sobre Aspectos Económicos del Federalismo: Prof. Dres. Alberto Dalla Vía, Víctor Bazán, Alberto Zarza Mensaque, Eugenio Palazzo, Mario Midón y Luis Martínez.

Debate.

**16.30-19.15 hs.:** Panel sobre Aspectos Fiscales del Federalismo: Prof. Dres. Pablo Garat, Guillermo Barrera Buteler, Héctor Belisario Villegas, Néstor Losa, Diego Giuliano y José Heredia.

Debate.

**19.15 hs.:** Conclusiones. Dr. Antonio M. Hernández, director del Instituto de Federalismo.

**19.30 hs.:** Reconocimiento al anterior director del Instituto y presidente honorario de la Academia, Dr. Pedro J. Frías.

En el discurso inaugural, recordé la creación del Instituto hace 20 años por parte del anterior director, Dr. Pedro José Frías y luego de mencionar que las Jornadas culminarían con un acto en su reconocimiento, explicité la organización en base a las nuevas designaciones, antes transcritas en esta memoria.

Luego me referí a un gran proyecto a concretar en el 2007, referido a la incorporación del Instituto a la Asociación Internacional de Centros de Estudios Federales, que preside la profesora de la Universidad de Melbourne, Australia, Cheryl Saunders, también presidente de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional, cuyo Comité Ejecutivo integro.

Es por ello que ya he comenzado tales gestiones, que deben culminar el año próximo en la reunión de la Asociación a celebrarse en Canadá. Dicha Asociación vincula en la actualidad a 23 centros de estudios federales de Estados Unidos, Canadá, Australia, Suiza, Alemania y Austria -entre otros países federales- y es la Asociación más importante del mundo, para el estudio del federalismo.

Finalmente me referí a las jornadas, resaltando la importancia y actualidad del tema y la visión interdisciplinaria para su estudio. En este sentido adelanté que sería publicado un libro sobre la base de las exposiciones efectuadas, que además sería completado con otros trabajos, por parte de reconocidos especialistas. Este libro será continuado por otros donde se tratarán los demás aspectos del federalismo, destinándose el 2007 para las jornadas sobre el federalismo en lo institucional y político.

El acto de inauguración de las jornadas fue presidido por el presidente de la Academia, Dr. Ghirardi, contándose con la presencia del vicepresidente Dr. Haro; del secretario general, Dr. Rey Caro y de los presidentes honorarios Dres. Frías y Moisset de Espanés.

Particular emotividad alcanzó el acto de reconocimiento al anterior director y fundador del Instituto, Dr. Frías, al que se le hizo entrega de un pergamino con la inscripción “Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba - Instituto de Federalismo al Profesor Dr. Pedro José Frías en reconocimiento a su lucha por el federalismo argentino”.

No puedo dejar de expresar un profundo agradecimiento a los expositores por la calidad de sus aportes, que enriquecieron y dieron especial brillo a las jornadas, como se apreciará cuando se publique el libro respectivo. Ese agradecimiento también es extensivo a las autoridades de la Academia y a su personal, que apoyaron y colaboraron para alcanzar el éxito logrado.

## **VI. Designación de Secretario del Instituto**

En ejercicio de las atribuciones conferidas, procedí a designar al abogado y magister José Manuel Belisle como secretario del Instituto.



## ÍNDICE

### MEMORIA FEDERAL 2006

• Memoria Nación-Provincias	
Informe general	
<i>por Antonio M. Hernández</i> .....	15
Informes provinciales	
Buenos Aires	
<i>por Ricardo Luis Zuccherino</i> .....	29
Catamarca	
<i>por Armando Bazán</i> .....	30
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	
<i>por Eugenio Palazzo</i> .....	31
Córdoba	
<i>por Antonio M. Hernández</i> .....	36
Corrientes	
<i>por Mario Midón</i> .....	42
Entre Ríos	
<i>por Norberto Ramón Maraní</i> .....	44
Mendoza	
<i>por María Gabriela Abalos</i> .....	47
Misiones	
<i>por Martín R. Pancallo D'Agostino</i> .....	63
Neuquén	
<i>por Hugo N. Prieto</i> .....	68
<i>por Armando Mario Márquez</i> .....	72
Salta	
<i>por Luis Alberto Martínez</i> .....	74
Santa Fe	
<i>por José Manuel Benvenuti</i> .....	77
Santiago del Estero	
<i>por Francisco Cerro</i> .....	80
Tucumán	
<i>por Federico Llanes</i> .....	83

### DOCTRINA

La reforma de la Constitución de Mendoza y los llamados “proyectos abiertos”. Algo más sobre las atribuciones del poder constituyente derivado y la oportunidad del <i>referendum</i> popular	
<i>por Víctor Ibáñez Rosaz</i> .....	89
Descentralización, autonomía, principio de las nacionalidades, derecho de autodeterminación: ¿confusión terminológica o interés político?	
<i>por Juan Carlos Jiménez Redondo</i> .....	105
Desarrollo económico y constituciones provinciales	
<i>por Enrique José Marchiaro</i> .....	127

### NOVEDADES DEL CONSTITUCIONALISMO PROVINCIAL

  Las violaciones a la autonomía municipal en Córdoba

<i>por Antonio M. Hernández</i> .....	145
Competencia de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para instituir jurados <i>por Antonio M. Hernández</i> .....	159
Reformas constitucionales provinciales y reelección de los gobernadores <i>por Antonio M. Hernández</i> .....	163
Actividades del Instituto de Federalismo 2006.....	169

Se terminó de imprimir en  
Editorial Advocatus, Obispo Trejo 181,  
en el mes de agosto de 2007