

CUADERNO DE FEDERALISMO

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

Año Académico 2008

CUADERNO DE
FEDERALISMO
XXII

Córdoba
2009

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de
Córdoba
Cuaderno de federalismo XXII. - 1a ed. - Córdoba : Academia
Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2010.
347 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-1123-64-3

1. Derecho. 2. Ciencias Sociales.
CDD 340

Fecha de catalogación: 09/12/2009

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

© Copyrighth 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)*

LUIS MOISSET DE ESPANÉS
Presidente

JUAN CARLOS PALMERO
Vicepresidente

JULIO ALTAMIRA GIGENA
Secretario

JORGE DE LA RÚA
Tesorero

ARMANDO S. ANDRUET (h)
Director de Publicaciones

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

Presidentes Honorarios

PEDRO J. FRÍAS

LUIS MOISSET DE ESPANÉS

OLSEN A. GHIRARDI

INSTITUTO DE FEDERALISMO

AUTORIDADES

ACADÉMICO DR. ANTONIO M. HERNÁNDEZ

Director

ACADÉMICO DR. PEDRO J. FRÍAS

Director honorario

DR. JOSÉ MANUEL BELISLE (H)

Secretario

MEMORIA FEDERAL 2008

**INFORME SOBRE EL
FEDERALISMO ARGENTINO
- Año 2008 -**

*POR EL PROF. DR. ANTONIO M. HERNÁNDEZ **

1. La continuidad de las violaciones constitucionales

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

En este aspecto, recordamos que: a) seguimos sin la sanción de una ley convenio de coparticipación impositiva de acuerdo a la Ley Suprema; b) continuamos con la sanción de presupuestos que no se adecuan a los mandatos del art. 75 inc. 8 en cuanto a los principios federales para el gasto público; c) el Congreso ha prorrogado la legislación de emergencia que también lesiona el federalismo y centraliza el país, mediante el gobierno por decreto; d) con notoria insuficiencia en el avance del proceso de integración regional; e) sin dar cumplimiento a otras normas referidas a los aspectos económicos del federalismo; f) con leyes como las de financiamiento educativo y nacional de educación, que también lesionan el federalismo y las atribuciones de las provincias, y g) sin la vigencia de una autonomía plena para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

* 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 y de la Asociación Internacional de Centros de Estudios Federales.

2. El conflicto por las retenciones a las exportaciones del agro

El año 2008 estuvo signado por el conflicto producido con motivo del aumento de las retenciones a las exportaciones del agro, y que enfrentara al gobierno federal con las entidades del campo.

En el informe del año anterior, nos referimos a la inconstitucionalidad de la Resolución N° 125/08 del Ministerio de Economía de la Nación, que diera origen al conflicto.

Ahora, debemos completar la secuencia de los hechos producidos el año pasado, que para nosotros tienen especial relevancia para el federalismo argentino.

En tal sentido, debe destacarse lo ocurrido con el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso, que pretendía la ratificación de la Resolución antes mencionada. Debemos poner de relieve que ha sido sumamente auspicioso el rechazo efectuado por el Senado de la Nación a dicho proyecto, que había sido aprobado por la Cámara de Diputados.

En su art. 1° se disponía la ratificación de la Resolución N° 125 y, lo que todavía era peor bajo el punto de vista constitucional, en el art. 2° se convalidaba el art. 755 y concs. del Código Aduanero (dictado en 1981 cuando no regía el Estado de derecho), que había establecido una delegación a favor del Poder Ejecutivo para fijar las alícuotas de los derechos aduaneros.

Como se sabe, el actual vicepresidente de la Nación, en la sesión del 17 de julio de 2008, tuvo que desempatar la votación y así decidió el rechazo del proyecto. Como se comprenderá, ello constituyó una enorme novedad en nuestra historia política e institucional, ya que significó en primer lugar, una afirmación de la notable importancia que tiene el Congreso en nuestro Estado constitucional y democrático de derecho.

No obstante ello, la actual presidente de la Nación, desconociendo el claro mandato del Congreso, ha insistido en sostener sus competencias al respecto, en otra clara muestra de nuestro hiperpresidencialismo.

En efecto, la señora presidenta firmó el decr. 1076 donde sostuvo que el Congreso no había resuelto la cuestión y que en consecuencia, ella debía hacerlo en base a sus atribuciones presidenciales, para lo cual ordenó al ministro de Economía limitar la Resolución N° 125.

Al respecto insistimos en que nuevamente se violó la Constitución Nacional por las siguientes razones:

a) El Congreso, mediante el rechazo completo del Proyecto de Ley del Poder Ejecutivo, solucionó la cuestión, en aplicación del art. 81 de la Ley Suprema, que impide la consideración de dicho proyecto durante las sesiones de este año.

b) En consecuencia dicha Resolución N° 125 quedó derogada, ya que el Senado rechazó el Proyecto de Ley del Poder Ejecutivo, aprobado en la Cámara de Diputados, que pretendía la ratificación de dicha Resolución en su art. 1° y además la convalidación del art. 755 y conscs. del Código Aduanero (dictado en 1981 sin vigencia del Estado de derecho), donde se había delegado la fijación de tributos en materia de derechos aduaneros en favor del Poder Ejecutivo, en su art. 2°¹.

c) No existe duda alguna que sólo el Congreso puede sancionar normas tributarias, conforme los arts. 4°, 9°, 17, 75 inc. 1 y concordantes de la Constitución Nacional, por lo que resulta groseramente inconstitucional tanto este decr. 1076 como las resoluciones dictadas por el Ministro de Economía con relación a ello.

d) Jamás puede existir constitucionalidad para cualquier delegación efectuada por el Congreso en materia tributaria, conforme el art. 76 de la Ley Suprema, que se suma a los otros artículos antes citados.

e) Se ha tratado en definitiva, de otra expresión más de hiperpresidencialismo, que desconoce los principios constitucionales de la República federal.

De todas maneras, y más allá que esperamos que el Congreso siga reivindicando el ejercicio de sus competencias constitucionales, no podemos dejar de señalar que otra de las consecuencias de este conflicto, ha sido la revalorización del federalismo, ya que quedaron al descubierto en el conflicto, las lesiones producidas por el centralismo a los derechos del interior del país.

¹ Véase además Susana CAYUSO, “La Resolución 125, el decreto 1076/2008 y el juego de poderes. Efectos de la intervención del Congreso de la Nación”, L.L. Doctrina, 23/7/08, pág. 1.

3. La arbitrariedad en el destino del gasto público federal

El periodista Adrián Simioni, de La Voz del Interior, publicó el 9 de abril de 2008 un artículo titulado “Un reparto que es pésimo negocio para Córdoba”, en el cual analizó la totalidad de los gastos que realizó la Nación en cada uno de los distritos del país en 2007, para obtener el promedio correspondientes por cada habitante. En dicho estudio se incluyeron no sólo los gastos de la coparticipación impositiva, sino otros dispuestos por leyes especiales, además del gasto directo de la Nación y las regalías de hidrocarburos, que corresponden a 10 provincias. En orden descendente por distrito, el resultado fue el siguiente:

Capital Federal: 16.775 pesos por habitante; Santa Cruz: 14.475; Tierra del Fuego: 10.230; Catamarca: 6.827; La Rioja: 6.772; Chubut: 6.665; Neuquén: 5.808; La Pampa: 5.664; Formosa: 5.444; Río Negro: 4.750; San Juan: 4.637; San Luis: 4.532; Santiago del Estero: 4.168; Jujuy: 4.010; Chaco: 3.842; Entre Ríos: 3.550; Tucumán: 3.491; Corrientes: 3.350; Santa Fe: 3.343; Mendoza: 3.126; Salta: 3.075; Córdoba: 3001; Misiones: 2.915 y Buenos Aires: 2.632 pesos.

A su vez, el promedio por cada habitante del país es de 5.545. En consecuencia, resulta evidente que una obscena arbitrariedad es la que rige el destino del gasto federal en cada uno de los distritos del país.

No se puede llegar a otra conclusión con sólo observar que el distrito en que más se gasta por habitante es el de mayor riqueza del país, o sea la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Y ello es consecuencia además de una directa violación de la Constitución, ya que todos los argentinos debemos pagar por el funcionamiento de la antes llamada Justicia Nacional, de la policía y de los registros públicos, que debieran ser soportados por la Ciudad Autónoma.

Por si faltara alguna duda sobre la arbitrariedad, el distrito que sigue es Santa Cruz, de donde proviene el matrimonio presidencial. Y el tercero, Tierra del Fuego. En relación con estas últimas provincias, Adrián Simioni destaca que además de sus fuertes ingresos por regalías petroleras, también reciben una porción mayor de la coparticipación por el impuesto a los combustibles y de lo recaudado con los impuestos a la electricidad y el gas.

Ya en relación con la provincia de Córdoba, el periodista expresa que es una de las que menos recibe específicamente por coparticipación

y por habitante, junto a las provincias de Buenos Aires, Mendoza, Santa Fe y Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Y además explica que es una de las que más aportó por las exportaciones de soja y otros cereales, sin recibir la correspondiente contraprestación.

Por ello sostiene que “... *hay una torta impositiva cocinada de modo desigual por los contribuyentes y que luego se reparte también de manera desigual*”, y que ello agrava nuestros problemas fiscales.

Consideramos que ésta es una prueba más de la inmediata necesidad que tiene la República de sancionar cuanto antes la nueva ley convenio de coparticipación impositiva, de conformidad con el mandato constitucional.

INFORMES SUBNACIONALES

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por Eugenio Luis Palazzo

Provincia de Buenos Aires, por Orlando Pulvirenti

Provincia de Córdoba, por José Manuel Belisle (h)

Provincia de Corrientes, por Oscar Ernesto Dotti

Provincia de Entre Ríos, por Norberto Ramón Marani

Provincia de La Pampa, por Gustavo Arballo

Provincia de La Rioja, por Edgar Gustavo Fernández Suárez

Provincia de Mendoza, por María Gabriela Abalos

Provincia de Misiones, por Martín R. Pancallo D'Agostino

Provincia de Neuquén, por Armando Mario Márquez

Provincia de Río Negro, por Jorge E. Douglas Price

Provincia de Salta, por Luis Alberto Martínez

Provincia de San Juan, por Alberto M. Sánchez

Provincia de San Luis, por Luz María Viñals

Provincia de Santa Cruz, por Gustavo Carranza Latrubesse

Provincia de Santa Fe, por José Manuel Benvenuti y Mariela Uberti

Provincia de Santiago del Estero, por Francisco Cerro (h)

Provincia de Tierra del Fuego, por Demetrio E. Martinelli

Provincia de Tucumán, por Federico Lannes

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

Reflexiones iniciales

Las relaciones entre el gobierno nacional y el de la Ciudad fueron difíciles durante 2008, aun cuando no resultó, ni por mucho, la situación más conflictiva que enfrentó a la Presidencia de la Nación con otros sectores, sociales e institucionales. Hubo poco diálogo y menos acuerdo. No obstante, pese a las tensiones y desencuentros, ambas esferas de autoridades convivieron.

La distribución territorial y funcional del poder que implican el federalismo y el sistema presidencialista, opciones definitivas desde 1853, requieren acostumbrarnos a las intranquilidades de enfrentamientos administrados; pues incluso más allá de coyunturales discrepancias ideológicas, los intereses y las representaciones son diversos.

Cuestiones concretas

En el rubro seguridad, uno de los de mayor preocupación general, no se logró el traspaso de un sector de la Policía Federal y su financiación, pero mediante la ley nacional 26.288 se ha admitido que el gobierno de la Ciudad ejerza las funciones correspondientes al tema en todas las materias no federales, a partir de que pueda ejercerlas efectivamente. También se obtuvo la transferencia de la competencia judicial en diversos delitos.

La Ciudad creó la Policía Metropolitana. Según se promete, durante 2009 comenzarán a verse agentes locales controlando las calles porteñas. Se concretaron además otros avances en sistemas de prevención y asistencia, incorporando tecnología y organizando esquemas de conten-

ción social. Es uno de los grandes desafíos de la gestión porteña, como también lo es en muchas otras jurisdicciones.

La ley 2875, por su parte, dio origen al organismo del Registro Público de Comercio y Contralor de Personas Jurídicas, avanzando en otro de los temas álgidos en la relación con el gobierno federal.

En educación, la apuesta a largo plazo de mayor relevancia, hubo una importante inversión en infraestructura escolar, que permitió comenzar obras nuevas, terminar otras, resolver las situaciones de escuelas sin gas e iniciar un modelo preventivo, pues se lanzó la primera licitación para mantenimiento preventivo de 20 escuelas. Se realizaron también importantes avances en becas, capacitación docente y enseñanza de inglés.

El impulso cultural de anteriores administraciones se mantuvo, con importantes festivales y otras actividades.

Respecto de las políticas de asistencia, se están construyendo viviendas en barrios del sur y brindando infraestructura para servicios básicos en villas y barrios de emergencia. No obstante con relación a las villas de emergencia, no se advirtieron avances notorios. Otro absurdo debate de jurisdicción ha impedido frenar el avance de la famosa villa 31, donde cada vez más gente vive en condiciones indignas. Hay esfuerzos para mejorar la distribución de alimentos a los más necesitados, los cuales probablemente deban incrementarse ante la nueva situación de crisis, ahora internacional.

El Sistema de Salud se reorganizó en cuatro regiones sanitarias, con hospitales de cabecera para cada una de ellas, procurando aumentar la coordinación y optimización de los recursos físicos y humanos y mejorar la atención a los vecinos. Se realizó, después de 25 años, un proceso de selección para designación de directores de hospitales, se estableció un nuevo sistema de compras centralizadas y como parte del plan de recursos humanos, el gobierno efectivizó 1.300 nombramientos. También hubo algunos avances en infraestructura y equipamiento, aunque insuficientes. No se avanzó en la implementación de la atención vespertina en hospitales.

Se realizó un gran esfuerzo de bacheo y pavimentación, renovación de veredas y construcción de rampas. Se remozaron espacios verdes y reestablecieron los tradicionales guardianes de plazas.

El tránsito sigue siendo problemático, aunque se nota cierta mejora. Influyeron la extensión de carriles exclusivos para colectivos y diversas

medidas para desalentar el ingreso de vehículos, aunque el factor más importante fue la merma de la actividad económica en nuestro país, y en el mundo. Una gran frustración la constituyeron los subtes, cuya multiplicación y extensión son las verdaderas soluciones del problema del tránsito. Por falta de financiación internacional y de apoyo del gobierno central, sólo se podrán continuar algunas obras ya planificadas.

Ya he señalado algunos problemas que tienen facetas ambientales, como las villas miseria y el tránsito. En cuanto a residuos se avanzó en campañas de concientización, pero no se eliminó la tarea de selección que en muchas calles realizan los cartoneros (cuestión compleja en sus aspectos sociales, pero dramática en lo ambiental). Tampoco existen mejoras significativas en el tema del Riachuelo, que es una cuestión interjurisdiccional, en la cual la Corte Suprema ha requerido respuestas a través de diversos pronunciamientos en el caso “Mendoza”.

El Poder Ejecutivo

La organización del gobierno se modificó sustancialmente a partir de la puesta en marcha de la nueva estructura ministerial, que resulta de la ley 2506.

Una novedad importante es la implementación de la previsión contenida en el segundo párrafo del art. 99 de la Constitución (en realidad, Estatuto Organizativo) de la Ciudad, que posibilita la delegación de atribuciones en el vicejefe de gobierno, por parte del jefe de gobierno. El art. 9º de la ley detalla cuestiones en que se realizará tal delegación, pero en una enumeración que no resulta taxativa, respetando la alternativa de que el titular del Ejecutivo lo haga en otras.

Otra modificación sustancial es la creación de un ministro coordinador o jefe de gabinete de ministros ¹. En la experiencia del año transcurrido, la existencia de este funcionario permitió desembarazar al jefe de gobierno de algún peso burocrático, y de alguna presión mediática.

¹ Curiosamente, y con muy mala técnica administrativa, la ley habilita ambas denominaciones. No es correcto que un mismo cargo posea dos nombres oficiales.

Finalmente, la reducción del número de los otros ministros no implicó inconvenientes. Por el contrario, la impresión es que agilizó la tarea.

La Legislatura

La actividad de la Legislatura de la Ciudad mantuvo un promedio algo inferior a las 300 leyes, que es el estándar anual desde su inicio, en noviembre de 1997. En 2008, aproximadamente el 12% corresponde a acuerdos con otras jurisdicciones, nacionales o extranjeras; el 45% a otras leyes de alcance general; y el 43% restante tienen sólo alcance particular. Este último porcentaje se integra con un 26% referido a homenajes y un 17% de beneficios fiscales o de uso de bienes. Muy pocas, sólo el 1%, todas de alcance general, han sufrido algún tipo de veto.

En lo cualitativo se advirtió una marcada preocupación por asumir decisiones administrativas, tanto de alcance general como particular. Es un rasgo coherente con un presidencialismo más cercano a la ortodoxia, es decir que privilegia el equilibrio de poderes y no la preponderancia del Ejecutivo.

También fue positiva la convivencia entre bloques, que son trece en total para sesenta legisladores, aunque el Pro cuenta con casi la mitad de ese número: veintiséis.

En contraste, la distribución territorial en comunas continúa pendiente, reiterándose prórrogas. Ya he destacado, en anteriores *Memorias*, las ventajas cívicas y funcionales de este esquema, previsto por el Estatuto Organizativo, y siempre postergado.

El Poder Judicial

El funcionamiento de la justicia local reveló, como debe ser, una alta dosis de independencia, más allá de que se compartan, o no, algunas soluciones concretas.

De las muchas decisiones adoptadas, cabe destacar la sentencia del Tribunal Superior de Justicia en autos “Gil Domínguez c/ Ciudad de Buenos Aires”, donde se declaró, por mayoría, que el plazo de caducidad de 45 días, previsto por la ley de amparo 2145 (según texto de la ley

2243) resulta inconstitucional por vulnerar los arts. 43 de la C.N., 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 del Estatuto local.

El juez Casas, en el fallo, hizo suyas expresiones de Gordillo: “*cuan- do en un juicio ordinario nos enteramos una década después del derecho judicialmente aplicable a nuestro caso, no hemos tenido acceso a la jus- ticia, sino a la historia*”².

En síntesis

- Convivencia difícil con el gobierno nacional, pero institucionalmente correcta. En las relaciones federales, y en general en todas, entre tensión y obsecuencia se debe preferir la primera, sin renun- ciar al ideal de acordar.

- Un adecuado funcionamiento de los frenos y contrapesos del siste- ma presidencialista, con el agregado de un ministro coordinador que ayuda mucho en la tarea cotidiana.

- En deuda, la distribución territorial del poder en comunas.

- Avances importantes, pero también demoras en las tareas concre- tas. No es fácil solucionar los problemas cotidianos, menos aún en con- textos de crisis. En ese marco, la sensación es que el saldo es positivo.

- Un muy buen aprendizaje para un equipo que puede formar parte de una alternativa nacional, y que carecía de experiencia en tareas ejecu- tivas públicas.

• PROVINCIA DE BUENOS AIRES, por Orlando Pulvirenti

1. El contexto general causado por la Resolución N° 125

El año 2008 no puede ser analizado en la provincia de Buenos Aires, sin hacer referencia a la crisis originada por la sanción de la Resolución

² Agustín GORDILLO, “Un día en la justicia: los amparos de los artículos 43 y 75, inciso 2 de la Constitución Nacional”, L.L. 1995-E-988.

Nº 125/2008 por el Estado Nacional y su secuela sobre los productores y economía de ésta. Por otro lado, el debate que comenzó en marzo de ese año y que carece de resolución al día de la fecha, sirvió para traer luz sobre problemas estructurales que hacen a la construcción del federalismo nacional y por cierto a la relación entre el conurbano bonaerense y el interior de la propia provincia.

Veamos, tal como se ha planteado con anterioridad, la provincia de Buenos Aires arrastra desde hace varias décadas un importante déficit en términos de coparticipación federal; circunstancia que ha intentado ser paliada muchas veces, por vías de fondos de reconstrucción, planes federales y otras ayudas que con distintas denominaciones son recibidos, pero que no solucionan el problema de fondo. ¿Quién dispone de éstos? Es la Nación la que decide cuándo y a qué gobierno le entrega esa ayuda. Y es lógicamente ese gobierno el que queda rehén de esa colaboración. Como reflejo, los municipios y particularmente los del conurbano bonaerense son presos del mismo esquema, peregrinando a La Plata o ahora, directamente a la Capital Federal para lograr un subsidio que les evite el estallido de sus economías acuciadas por una población necesitada creciente.

La Resolución Nº 125/2008, tuvo la virtud en sus innegables defectos, de poner en claro la transferencia desmedida de recursos de los municipios rurales de la provincia de Buenos Aires en favor de la Nación. A tal grado llegaron esos desatinos, que municipalidades como Junín, Pergamino, Tandil, Rojas, Salto, Bahía Blanca, Tres Arroyos, Trenque Lauquen, por mencionar tan sólo algunas de ellas, transfirieron por vía del aporte de sus productores en concepto de retenciones agropecuarias, dos y tres veces sus presupuestos anuales. No es necesario añadir, que frente a tamaña presión tributaria y la resistencia de pago frente a ella, hiciera que curiosamente las tasas por red vial disminuyeran en su recaudación. Para llegar al límite de lo tragicómico, Tandil financió la reconstrucción de sus caminos secundarios, los mismos por los que sale la producción que genera esas retenciones, con un fideicomiso originado en el sistema previsional. Es decir, al final del camino -valga la redundancia del término- lo abonaron los jubilados.

Lo dicho antes como descripción, tiene muchos elementos para analizar. Primero, el propio gobernador perteneciente al mismo partido político gobernante a nivel nacional, se sumó a las fotos de las sucesivas acometidas estatales y encabezadas desde el Partido Justicialista (en donde se lo pudo ver como ladero incómodo del ex presidente Néstor

Kirchner) contra el sector rural que genera riqueza en su propio territorio. Tales actos se realizaron en el conurbano, con intendentes de esa zona geográfica apoyando éstos y movilizándolo muchedumbres. Claro está, esos mismos alcaldes a su vez, se encuentran apremiados por los mismos problemas de demanda social y necesidades de transferencias de fondos.

El problema tuvo así su repercusión en muchos de los aliados del gobernador, que particularmente en la provincia interior, acosados por los propios productores debieron elegir entre sus vecinos o la política nacional. El voto de Cobos, “No positivo” alivió la situación de numerosos intendentes que habían apoyado al partido ganador pero que no tenían respuesta para sus votantes. Paradigmático es el caso del intendente de Junín, Mario Meoni, uno de los impulsores del transversalismo que llegó al gobierno en las elecciones de 2007 y hoy mano derecha del vicepresidente de la Nación en la construcción de un espacio opositor.

Las reflexiones anteriores sirven para ilustrar de qué manera la ausencia de una discusión seria sobre una ley de coparticipación federal, con la que se encuentran en deuda las provincias argentinas y el Congreso de la Nación, por un lado, y por otro, la ausencia de la autonomía municipal en la provincia de Buenos Aires, a las decisiones gubernamentales de cada uno de esos niveles de organización, a la dinámica partidaria, privando de auténticas políticas de Estado.

2. La demanda de seguridad

Como en años anteriores, diversos acontecimientos de extrema gravedad marcaron la agenda en materia de seguridad. Homicidios y secuestros, pusieron nuevamente la mirada en la seguridad. Ciertamente que la cuestión se vincula a la pobreza reinante en muchos sectores del Gran Buenos Aires, pero no menos, que también no se ha acertado con una política adecuada. De la línea basada en la participación comunitaria, los centros de mediación y sustitución de mandos policiales por civiles, desarrollada por cierto sin grandes éxitos, por parte de León Arslanián, a una reconstrucción de la fuerza basada en los mismos cuadros, por parte del ex fiscal porteño Stornelli, nadie logra una reducción en el número de delitos violentos. A mayor abundamiento, los ojos de la opinión pública

se detuvieron en el rol de la justicia, toda vez que quienes resultaran autores de crímenes en resonantes casos, gozaban o de libertades provisionales o habían sido liberados recientemente.

3. La autonomía municipal

Si en el último período del gobierno de Felipe Solá había circulado entre los municipios un muy pobre borrador de reforma municipal instado por el ahora ministro nacional, Randazzo; en el gobierno de Scioli, más allá de haber prometido en su campaña el destino de ser el intendente número 135 de la provincia, nada se hizo sobre el tema.

Los proyectos existentes en las cámaras legislativas no han sido tratados y ni siquiera se cumplió el antiguo reclamo de Lezama de lograr su separación de Chascomús, lo que se convirtió en un motivo más para justificar protestas y cortes en la ruta 2.

4. La justicia

El año 2008 cerró con una polémica creada por el fallo del Dr. Arias, a cargo de uno de los juzgados contenciosos administrativos de la provincia de Buenos Aires, respecto a la manera en que se designan los jueces provinciales. El magistrado paralizó dos nombramientos, sosteniendo que se habían producido irregularidades, en cuanto incidencia indebida de los políticos en el proceso de selección de los postulantes.

La decisión es alentadora en cuanto señala de qué manera el novel fuero contencioso administrativo que desplazara el viejo esquema del Código Varela, ha permitido descentralizar las decisiones, incrementar la demandabilidad del Estado Provincial y Municipal, antes tutelados por la dificultad de acceso del justiciable que debía peregrinar a La Plata y llevar credibilidad en cuanto al control adecuado en los desvíos de la administración estadual.

5. Conclusiones

Fue 2008 un duro año de prueba para un gobernador, que con gran parte de su gabinete fueran vistos con recelo por los propios dirigentes bonaerenses, entre otras cosas, por ser muchos de ellos de claro origen porteño y deber su candidatura al impulso del ex presidente Kirchner.

La Resolución N° 125/2008 no hizo más que profundizar esa mirada crítica, particularmente desde las comunidades del interior de la provincia, cuyas economías se sostienen y giran en torno a la actividad agropecuaria.

Las necesidades económicas, las demandas sociales, educacionales, de seguridad del conurbano bonaerense, continuaron marcando la agenda política de una provincia que en ausencia de una adecuada ley de coparticipación federal, siguió requiriendo el auxilio permanente de la Nación.

Se llegó así a una situación pocas veces vista de hostilidades y marcadas diferencias de intereses entre la provincia interior y la provincia del Gran Buenos Aires; circunstancia que asimismo modificó y ahora con vistas a las elecciones de 2009, profundamente las alianzas políticas.

Mientras tanto, la provincia sigue navegando en aguas de la dependencia nacional, sabiendo que la crónica falta de recursos en épocas de vacas flacas, es una debilidad demasiado importante para romper con el gobierno de calle Balcarce.

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

1. Reforma político-electoral

1.1. En junio de 2008, la Comisión Consultiva de Expertos para la Reforma Político-Electoral (C.C.E.), que había sido creada a fines de 2007 por decreto del gobernador de la provincia ¹, emitió su dictamen titulado “Así no va más” ².

¹ Decr. 2192, del 10/12/07.

² Ver www.reformapoliticacba.com.ar. El dictamen fue publicado, además, por la Editorial de la Universidad Católica de Córdoba (Educc).

La C.C.E. estuvo integrada por personalidades de reconocido prestigio profesional y personal, a saber: Daniel Zovatto, director regional de IDEA Internacional; los rectores de las universidades Nacional y Católica de Córdoba, Carolina Scotto y Rafael Velasco; los decanos de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba y de Ciencia Política de la Universidad Católica, Ramón P. Yanzi Ferreira y Mario Riorda; los profesores de Derecho Constitucional de ambas universidades, Antonio Hernández y Jorge Gentile; Claudia Laub, de la asociación civil El Agora; y el fiscal general adjunto de la Provincia, con competencia electoral, Hugo Pittaro³. Todos actuaron *ad honorem*. Su tarea se guió por los principios de plena autonomía e independencia funcional de todo poder del Estado Provincial y de cualquier otra instancia de gobierno; pluralismo; imparcialidad; transparencia; idoneidad; compromiso y responsabilidad social; y conciencia ética.

La C.C.E. tuvo como objetivo realizar un diagnóstico sobre fortalezas y debilidades del régimen político-electoral de la Provincia, para con base en él, formular una propuesta de reforma dirigida a la modernización y fortalecimiento de dicho sistema. El propósito fue brindar herramientas útiles al debate a sostener en la Legislatura provincial, única institución con facultades para aprobar cambios de esa naturaleza.

La C.C.E. se caracterizó por la inusual metodología seguida para concretar su labor. Aunque a nivel comparado se forman regularmente comisiones para contribuir a tomar decisiones en asuntos públicos complejos, los antecedentes en nuestro medio son escasos, especialmente en democracia; y las experiencias y modalidades han sido diversas⁴. En ese

³ Pittaro participó como miembro de la C.C.E. en la primera etapa -diagnóstico-, autoexcluyéndose de la elaboración de propuestas, por su condición de integrante del Ministerio Público del Poder Judicial.

⁴ En Argentina se pueden citar, entre los más relevantes: la *Conadep*, creada en diciembre de 1983 (ver decreto del P.E.N. 187/83); el *Consejo para la Consolidación de la Democracia* (creado por decr. 2446/85); y la Comisión de Juristas para el Digesto Jurídico Argentino (constituida conforme ley 24.967, de 1998).

En Córdoba, se destacan los casos de la *Comisión Asesora Honoraria de Partidos Políticos*, creada por decreto en 1986, que fue antecedente inmediato del Consejo de Partidos Políticos (cuerpo que obtuvo rango constitucional a partir de 1987); y especialmente la *Comisión Asesora de Juristas para la Reforma de la Constitución Provin-*

marco, la C.C.E. puso en práctica un amplio y plural proceso de consultas para elaborar el diagnóstico e identificar propuestas en la materia, cumpliendo una nutrida agenda que comprendió a partidos políticos, autoridades de los poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo provinciales, intendentes, universidades, gremios, empresarios, colegios profesionales, organizaciones de la sociedad civil, representantes de comunidades religiosas, medios de comunicación social y a la ciudadanía en general, tanto en la Capital como en el interior provincial ⁵.

La C.C.E. dictó su propio reglamento, y conformó un equipo técnico de apoyo surgido de las universidades participantes ⁶. Se recogieron, analizaron y sistematizaron antecedentes, legislación, bibliografía, proyectos legislativos, etc., en la temática de estudio. El trabajo incluyó una encuesta poblacional; *focus group*; y una web, donde además de difundir sus actividades garantizando total transparencia, la C.C.E. ofreció un espacio de interacción con la ciudadanía.

El resultado de todo ello fue un informe circunstanciado, que en más de 200 páginas contiene un prólogo, una introducción, el contexto sociocultural, un diagnóstico, la propuesta, una reflexión final, y opiniones individuales de algunos miembros de la Comisión sobre temas específicos en los que no hubo unanimidad. Tanto el diagnóstico como la propuesta, se organizaron en cuatro ejes temáticos: sistema político-electoral; partidos políticos y sistema de partidos; justicia, procedimiento y contencioso electoral; y régimen municipal y comunal.

La propuesta establece vías legales y constitucionales de reforma, en tres niveles de consenso (alto, medio y bajo) que se identificaron. En apretada síntesis, vale decir que vía reforma legal se establecieron 35 temas, con alto grado de consenso (entre ellos, incorporar la boleta única para emitir el sufragio, eliminar sumatorias, prohibir el transfuguismo, determinar fecha fija para el acto electoral, prohibir elecciones simultáneas, acortar duración de campañas y prohibir publicidad oficial durante

cial, creada en 1997, que integraron los Dres. Ricardo Haro, Guillermo Becerra Ferrer, Alberto Zarza Mensaque y Antonio Hernández. Ver otros antecedentes en www.reformapoliticacba.com.ar/antecedentes_de_reformas_politicas_en_el_mundo.php

⁵ Ver www.reformapoliticacba.com.ar/agenda.php

⁶ Ver www.reformapoliticacba.com.ar/miembros_de_la_comision.php

éstas; regular encuestas y boca de urna; regular debates; revisar requisitos para obtener y conservar la personería jurídica de los partidos; normas sobre financiamiento de partidos; prohibir las reelecciones indefinidas y establecer límites para la fijación de fecha electoral en los gobiernos locales, etc.). Se mencionan 12 temas con alto grado de consenso vía reforma constitucional (tales como incorporar el Consejo de la Magistratura, dotar de legitimación procesal al defensor del pueblo, crear el Instituto Electoral provincial y el tribunal electoral provincial, suprimir el sistema uniforme de elección de intendentes y concejales con cláusula de gobernabilidad; prohibir simultaneidad de elecciones, etc.). Se contaron 5 temas con consenso medio, que requieren una reforma constitucional (Legislatura unicameral o bicameral, y el sistema electoral para su conformación; sistema electoral para elección de gobernador y vicegobernador; barrera o piso legal para acceder a la distribución de bancas legislativas; derogar el voto de preferencia).

En las conclusiones, la C.C.E. enfatizó que no bastarán las reformas que se emprendan, si éstas no van acompañadas del respeto a la ley y la constitución, además de la necesidad de promover la educación y robustecer la cultura cívica democrática, en una sociedad signada por la desconfianza interpersonal.

1.2. La “*Reforma política*” integral sugerida en el exhaustivo informe de la C.C.E. no pudo concretarse aún. No se alcanzaron los consensos necesarios en la Legislatura, donde para tratar la temática se conformó una comisión *ad hoc*, integrada por los distintos bloques legislativos. Tampoco se discutió en el Consejo de Partidos Políticos, prácticamente paralizado.

A falta de acuerdo en la Unicameral, el oficialismo -con *quorum* propio-, más algunos bloques (entre los que no estaban las principales fuerzas políticas de la oposición, el Frente Cívico y la U.C.R.), aprobó cambios en la legislación electoral y de partidos políticos. Previamente, algunos sectores de oposición cuestionaron la metodología seguida por el bloque mayoritario, dada la presentación tardía de los despachos que finalmente fueron tratados en el pleno del cuerpo, además de cambios de última hora que ni siquiera habían sido discutidos previamente en comisión. Estas desprolijidades pusieron de resalto la escasa voluntad política de algunos actores por impulsar decididamente una impostergable reforma política.

En resumen, hacia fines de 2008 se dictaron las leyes 9571 (Código electoral provincial, derogando la ley 8767); 9572 (Régimen jurídico de los partidos políticos, derogando la ley 6875) y 9573 (modificatoria de la ley 8102). Entre los principales cambios que estas normas contemplan, pueden citarse: la eliminación del sistema de sumatorias, que quedan prohibidas a nivel provincial; la incorporación de la boleta única de sufragio; la fijación de un piso electoral para conservar la personería jurídica partidaria; el financiamiento público de los partidos; reducción de campañas electorales; y fijación de un período cierto para establecer la fecha de comicios comunales y municipales.

2. Situación económico-financiera

2.1. En el informe 2007 sobre esta provincia editado en el Cuaderno de Federalismo XXI, se mencionaron cálculos que estimaban los aportes de Córdoba al gobierno federal en más de 2.500 millones de dólares, por retenciones en granos para la cosecha 2007-2008.

Sin embargo, toda previsión en la materia se vio alterada por la conocida Resolución N° 125/08 del Ministerio de Economía de la Nación, y el consecuente “paro agropecuario”, cuya notoriedad nos exime considerar el caso. Córdoba fue escenario de algunas de las principales protestas, por la vasta extensión de tierras cultivables existentes en su territorio. En ese marco, cuando el tema pasó al Congreso de la Nación para su tratamiento, la Legislatura (conforme al art. 104 inc. 5 de la Const. Pcial.) instruyó a los senadores nacionales que representan a Córdoba, a los fines de pronunciarse contra la ratificación de la medida promovida por el gobierno nacional ⁷.

Las consecuencias de aquel complejo proceso no se han podido precisar cuantitativamente. Pero es claro que la extensión del conflicto afectó a Córdoba, y que la necesidad de discutir un nuevo régimen de coparticipación parece indiscutible. Esta provincia padeció problemas económico-financieros, en parte atribuibles a la desigual distribución de recur-

⁷ Aunque la senadora Giri desoyó esa directiva.

sos: en el reparto de fondos, Córdoba resignó en 2008 más de \$ 3.000 millones, en concepto de retenciones, impuesto al cheque y fondos de la ANSeS que recauda la Nación ⁸.

La Región Centro ⁹ podría ser un instrumento idóneo para articular los reclamos del caso, pero no ha tenido recientemente una actividad relevante. En la provincia estos temas, o la crisis económica en ciernes (despidos en automotrices, etc.) pudieron haberse discutido en el Consejo Económico y Social, institución con rango constitucional que actualmente no funciona.

2.2. Aquellos desequilibrios fiscales, sumados a causas propias de la administración provincial, tuvieron en Córdoba su máxima expresión en el déficit del sistema previsional. Ya en el informe 2007 publicado en el Cuaderno XXI, se señaló la delicada situación de la Caja de Jubilaciones de la Provincia, que en ese momento acusaba una deuda de aproximadamente 1.100 millones de pesos.

En 2008 el panorama se agravó. A la dependencia económica de Córdoba respecto de la Nación, se sumó la actitud remisa del gobierno nacional para cumplir compromisos de envío de remesas (acordadas oportunamente en los diversos convenios suscriptos entre ambas jurisdicciones), públicamente atribuida a diferencias entre el gobierno nacional y el provincial por el tratamiento dado a la crisis del campo.

En ese contexto, el gobierno provincial promovió la “Emergencia previsional” y de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba”, transformada por la Legislatura en ley 9504 (del 30/7/08). Consecuentemente se practicaron descuentos de haberes de jubilados y pensionados, menoscabando el derecho a la seguridad social y un amplio conjunto de normas constitucionales. El asunto generó conmoción social y el rechazo generalizado de distintos sectores sociales, políticos y académicos de la provincia. Se interpusieron numerosas acciones de amparo ante los tribunales provinciales, que tuvieron diversa solución en los fallos dictados, tanto en primera como en segunda instancia.

⁸ Ver portada de La Voz del Interior y Suplemento de Economía del mismo periódico, edición del 16/11/08.

⁹ Ver <http://www.regioncentro.gov.ar>

3. Aspectos institucionales

3.1. Córdoba atraviesa un momento de frágil calidad institucional, como se desprende de los diversos temas abordados por la C.C.E. mencionados precedentemente. Un ejemplo de ello es el rol que ha venido desempeñando la Legislatura en los últimos años, en especial desde su transformación en unicameral en 2001. En efecto, el Legislativo provincial ha resignado la tarea de control sobre los otros poderes, especialmente, el Ejecutivo. En el último año casi el 90% de las leyes dictadas en Córdoba tuvieron origen en el Poder Ejecutivo. A veces no hay respuestas, o éstas no satisfacen, los numerosos pedidos de informes que presenta la oposición. Hace años que no se realiza una interpelación o un juicio político a algún funcionario del Ejecutivo. El mecanismo de controles, pilar de la forma republicana de gobierno, se nota poco efectivo en Córdoba.

Prueba de lo anterior fue la distorsión del mecanismo de licencias legislativas previsto por la Constitución Provincial (art. 81). En efecto, los legisladores suplentes asumen temporariamente el cargo si el titular se encuentra de licencia que exceda los treinta días. En 2008 tres legisladores titulares, en uso de licencia porque ocupan cargos en el Poder Ejecutivo (dos ministros y una secretaria de Estado), regresaron por unos días a la Legislatura para tratar la ley de emergencia previsional, pues sin ellos el oficialismo no alcanzaba los votos necesarios para aprobarla (sus suplentes anunciaron que no la votarían). Entonces el bloque oficialista logró ajustadamente la mayoría necesaria para modificar dicha legislación, en medio de un escándalo que incluyó violencia callejera en las inmediateces de la Legislatura. Poco después, dos de estas personas tomaron licencia como legisladores y regresaron a sus ministerios (que estuvieron formalmente sin cubrir esos días). Así, en menos de un mes desempeñaron alternativamente cargos ejecutivos y legislativos, burlando el espíritu constitucional sobre el mecanismo de suplencias y las incompatibilidades funcionales.

3.2. La designación del defensor del Pueblo provincial, y la secuela de asuntos discutidos en torno a ello, se cuentan entre los momentos más críticos de 2008, en términos de calidad institucional en Córdoba.

La Constitución Provincial (art. 124) establece que la Legislatura designa dicho funcionario “con el voto de los dos tercios de sus miembros”. La doctrina interpreta que el cómputo debe realizarse sobre el

total de 70 legisladores, es decir, se requieren 47 voluntades. Sin embargo, en sesión especial, la Unicameral de Córdoba designó en el cargo al Sr. Mario Decara, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes (46) ¹⁰. Varios legisladores, algunos de los cuales ya habían objetado semanas antes la nominación, se retiraron en desacuerdo, antes de votar. Con posterioridad, se formularon varios planteos judiciales que cuestionaron la legitimidad del procedimiento legislativo seguido. Entre ellos, el promovido por un legislador de la U.C.R., acogido favorablemente en primera instancia ¹¹, que dejó sin efecto y declaró nula por inconstitucional la designación ¹².

3.3. La C.C.E. planteó en su dictamen la necesidad de reformular el funcionamiento e integración del Jurado de Enjuiciamiento, que no se había mostrado muy activo recientemente -a pesar de tener planteos de destitución de magistrados y funcionarios judiciales a consideración-, y en cuyo historial registra menos de una decena de destituciones.

Empero, en 2008 el jurado resolvió por unanimidad destituir a Raúl Moll ¹³, por mal desempeño. El funcionario estaba a cargo de la Fiscalía de Corral de Bustos en 2006, cuando un grupo de vecinos atacó esa sede judicial, provocando destrozos y el incendio del edificio, supuestamente reaccionando por el crimen de una niña. Se atribuyó a Moll “baja productividad” e irregularidades en la tramitación de causas. Poco después ¹⁴, el jurado resolvió también por unanimidad destituir a Juan Roco Colazo, ex fiscal de Instrucción de Huinca Renancó, por mal desempeño. Se le atribuyó morosidad, irregularidades, resolver de modo contrario a derecho, y tramitar una causa en la que estaba involucrado su hijo.

¹⁰ Resolución N° 2112/08, del 10/9/08.

¹¹ Juzg. de 1ra. Instancia y 22ª Nominación Civil y Comercial, Sentencia N° 375, del 11/11/2008, en autos: “Rossi, Dante Valentin c/ Gobierno de la Provincia (Poder Legislativo) - Amparo”.

¹² Estando en proceso de edición este informe, la Cámara 8ª C. y C. de Córdoba, revocó dicho fallo, por Sent. N° 53 (30/4/09), centrando sus argumentos en considerar la elección del Defensor del Pueblo como “cuestión política no judicialable”.

¹³ El 13/11/08.

¹⁴ El 29/12/08.

4. Gobiernos locales

Intendentes y jefes comunales de diverso signo político peregrinan por distintos ámbitos oficiales (incluso de la Nación) en busca de auxilios indispensables para sus administraciones. Parte de esa realidad obedece a la desigual distribución de recursos coparticipables. En ese escenario, en 2008 se celebró un postergado censo provincial -el último databa de 1996-.

De acuerdo al art. 188 inc. 3 de la Const. Pcial., los gobiernos locales disponen de recursos provenientes de la coparticipación provincial y federal, cuyos porcentajes no pueden ser inferiores al 20%; el monto resultante se distribuye en los municipios y comunas de acuerdo con la ley, en base a los principios de proporcionalidad y redistribución solidaria.

La ley 8663 (de 1997), estableció el régimen de coparticipación impositiva entre la provincia y sus municipios y comunas, prescribiendo la obligación de realizar censos provinciales cada 10 años (intercalándolos con los nacionales en sus últimos cinco años). En Córdoba, el fondo primario de la coparticipación se compone del 20% de la coparticipación federal; 20% de lo que se recauda en concepto de los impuestos Inmobiliario Urbano y Rural; y 20% del impuesto sobre los Ingresos Brutos. De esos recursos, el 96% queda para 249 municipios y el restante 4% para 178 comunas. De lo que corresponde a los municipios, 21% se divide por igual entre todos ellos; el restante 79% se reparte conforme al índice de población. De allí la relevancia del censo celebrado.

Con los números del relevamiento, algunos gobiernos locales (especialmente del Gran Córdoba) reclaman un aumento de los fondos de coparticipación que les corresponden, por el incremento poblacional que registraron. Ello colisiona con los intereses de otras entidades locales, que pueden perder parte del actual porcentaje que reciben ¹⁵. El debate está abierto.

¹⁵ Por ejemplo, se estima que aplicando los datos de población del censo nacional de 2001, los municipios del departamento Colón (en conjunto) habrían ganado aproximadamente un 10% de coparticipación; mientras que los de Roque Sáenz Peña (al sur de la provincia) habrían perdido 7%, y Córdoba Capital un 1,5%. Ello, sin considerar otras problemáticas derivadas del desigual desarrollo entre regiones (cuyos contrastes lo ofrecen el serrano noroeste; y la pampa húmeda del sudeste).

5. Juicios por crímenes de lesa humanidad

El 24 de julio de 2008, el Tribunal Oral Federal N° 1 de Córdoba, dictó sentencia en la causa conocida como “Brandalís”. El juicio fue histórico, por ser el primero celebrado en Córdoba en el que se juzgó a responsables de crímenes de lesa humanidad cometidos durante la última dictadura militar.

El Tribunal desestimó los planteos de la defensa oficial (que asistió a siete de los ocho imputados) sobre su incompetencia, prescripción de la acción e inconstitucionalidad del proceso. Por el contrario, condenó a Luciano Benjamín Menéndez -ex titular del Tercer Cuerpo de Ejército- y otros cuatro acusados, a la pena de prisión perpetua e inhabilitación absoluta perpetua, al encontrarlos culpables de los delitos de privación ilegítima de la libertad calificada, imposición de tormentos agravada y homicidio doblemente calificado. Los otros tres acusados recibieron penas de 18 a 22 años de prisión, aunque se los eximió del delito de homicidio. Las condenas no se encuentran firmes, porque se tramita un recurso de casación interpuesto por la defensa ante la Cámara Nacional de Casación Penal (Sala III).

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

El año 2008 se presentaba desde el punto de vista político con el desafío de ver si se cumplían los ciclos políticos anteriores que se venían dando desde la llegada de la democracia en 1983 en la provincia de Corrientes.

Para ser un poco más claros veamos cuáles fueron esos ciclos: el primero, el del Pacto Autonomista Liberal con las gobernaciones de José Antonio Romero Feris y Ricardo Guillermo Leconte; el segundo correspondiente a las gobernaciones de Raúl Rolando Romero Feris y Pedro Braillard Pocard del Partido Nuevo, y la tercera se podría decir que corresponde a los primos Horacio Ricardo Colombi y Arturo Alejandro Colombi.

La particularidad de los dos ciclos políticos anteriores es que en cada uno de ellos se rompen las relaciones políticas entre el gobierno provincial de Corrientes y el gobierno nacional vigente en ese momento en la mitad del segundo mandato de cada uno de ellos. Es decir, en el

primer ciclo la relación entre los gobernadores José Antonio Romero Feris y Ricardo Guillermo Leconte fueron buenas con la Nación hasta la mitad de la gestión del segundo. Allí los senadores del Pacto Autonomista Liberal ya no eran necesarios para el gobierno que se iniciaba del Dr. Carlos Saúl Menem, razón por la cual el Partido Justicialista había tomado la decisión de obtener el gobierno en la provincia, y por ello rompe las relaciones que se venían dando entre ésta y la Nación hasta el gobierno del Dr. Raúl Ricardo Alfonsín. Aclaremos que la buena relación estaba motivada por el hecho de que el radicalismo no tenía mayoría en el Senado de la Nación debido a tener muy pocas provincias con gobiernos radicales y hay que recordar que los senadores antes de la reforma de la Constitución Nacional de 1994 eran elegidos en forma indirecta por los integrantes de las legislaturas provinciales.

Esta situación, provocó que el Dr. Ricardo Leconte perdiera una serie de fondos que correspondían en esa época al Fondo de Desarrollo Regional (FDR) y a los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) los cuales derivaron en un desequilibrio financiero importante que posteriormente provocaron una triple intervención federal (Francisco Durañona y Vedia, Claudia Bello e Ideler Tonelli) que duró un período de dos años en total.

El segundo ciclo se inició con el gobierno de Raúl Rolando Romero Feris, que si bien fue electo por el Pacto Autonomista Liberal al poco tiempo se apartó de éste, provocó la renuncia del vicegobernador y creó su propio partido, el Partido Nuevo (PANU), haciendo una alianza estratégica con sus últimos competidores del menemismo.

Finalizado su gobierno le siguió el mandato del Dr. Pedro Braillard Pocard y una vez más a la mitad de su gestión, es decir, del segundo mandato del ciclo del PANU, y como consecuencia del reacomodamiento político nacional generado por la finalización del mandato de Menem y el inicio del de De la Rúa, se precipitara un conflicto político con repercusiones financieras.

El caso de Corrientes se podría decir fue un anticipo del desfinanciamiento provincial que posteriormente se daría en casi todas las provincias argentinas, las cuales terminaron con la generación de cuasi monedas en cada una de ellas como única forma de financiar los déficit presupuestarios.

Esta situación provocó una nueva intervención federal también de dos años que tuvo dos etapas: la del doctor Ramón Bautista Mestre y la de Oscar Aguad.

El tercer ciclo se inicia con el Dr. Horacio Ricardo Colombi, de extracción radical, el cual mantiene una muy buena relación con el gobierno justicialista del presidente Néstor Carlos Kirchner; a pesar de que Colombi proviene de la Unión Cívica Radical, dará origen a los gobernadores del radicalismo K.

Al inicio del segundo mandato, es decir, el del ingeniero Arturo Alejandro Colombi, las relaciones con el gobierno nacional de extracción justicialista seguían siendo buenas. Sin embargo, a la mitad del segundo mandato se vuelve a repetir el ciclo de los períodos anteriores. Es decir, la provincia de Corrientes entra en conflicto con la Nación, como consecuencia del apoyo al campo después que el gobierno nacional pusiera en vigencia la Resolución N° 125 del Ministerio de Economía y Producción de la Nación aumentando las escalas de las retenciones a los productos agropecuarios, en especial, a la soja.

Si bien la provincia de Corrientes basa su actividad primaria principalmente en la ganadería, por lo cual la porción dedicada a la plantación de soja es prácticamente despreciable, el apoyo a la Sociedad Rural Argentina por parte del Partido Liberal, uno de los socios del gobierno del Frente de Todos que encabeza el gobernador Arturo Colombi, le lleva al gobierno a una toma de decisión de carácter dual. Una alternativa es apoyar a uno de los socios, que es el Partido Justicialista al cual pertenece el propio vicegobernador Rubén Pruyas; y el otro es apoyar a la Sociedad Rural a la que apoyaba el Partido Liberal, otro socio del gobierno, claramente representado por la diputada Josefina Meabe, presidenta del Partido Liberal y de la Cámara de Diputados provincial y José Ernesto de Meabe (pariente) presidente de la Sociedad Rural de Corrientes.

Hay que aclarar que así como la Universidad Nacional argentina es asociada al partido radical, los sindicatos son asociados al Partido Justicialista, en Corrientes el Partido Liberal es asociado a la Sociedad Rural.

En estas circunstancias el gobierno provincial tenía que tomar la decisión de apoyar al gobierno nacional y pelearse con el Partido Liberal que públicamente había tomado una postura en contra de la Resolución N° 125; o por el contrario apoyar la posición del Partido Liberal e ir en contra de la decisión del gobierno nacional, cuyo miembro informante y presidente de la Comisión de Presupuesto del Senado de la Nación era el ingeniero Fabián Ríos, hasta ese momento miembro del Frente de Todos provincial, que había tomado posturas críticas hacia éste, adelantando su

intención de ser candidato a gobernador por el Partido Justicialista y a su vez tener el apoyo nacional, provocando que la decisión fuera que los legisladores que respondían al gobernador votaran en contra de la Resolución N° 125.

Debido a esta decisión las represalias por parte del gobierno nacional no se hicieron esperar y, como era previsible, las sanciones fueron de carácter presupuestarias.

En primer lugar, se retrasó el tratamiento burocrático del programa de asistencia financiera entre la Nación y la provincia, hasta los últimos días de 2008; y posteriormente, los diputados y senadores que adhieren a candidaturas que no responde al gobernador actual, no trataron el tema, provocando entonces la pérdida del refinanciamiento de pasivos provinciales por un monto de 232 millones de pesos, que corresponde aproximadamente a un mes del presupuesto provincial.

Estaba claro que la Resolución N° 125 iba a dividir a los gobernadores que estaban con el gobierno nacional y a los que no. Sin embargo, en el caso específico de la provincia de Corrientes, que es la única provincia que elige gobernador en 2009, esta situación era mucho más riesgosa, debido a que dejaba poco tiempo para recomponer la relación con la Nación, y por otra parte, el Partido Justicialista había tomado una vez más la decisión de competir fuertemente por la gobernación de la provincia, confirmando así, la misma situación que se dio en los ciclos anteriores.

Aquí hay que aclarar una cosa. El gobierno provincial, previniendo cualquier situación, creó una especie de “fondo anticíclico” con los excedentes de coparticipación federal provocados en general por un aumento superior a la recaudación de la que estaba establecida en el presupuesto.

Si bien es cierto que la escala salarial en la provincia es una de las más bajas del país, el hecho de no tener malgastados los recursos sean éstos de origen federal o de origen provincial, pero en el fondo, recursos provinciales, le permitió al gobierno provincial sortear con cierta facilidad los compromisos presupuestados.

La situación específica de los salarios provocó que los sindicatos, que como se dijo en su mayoría son de extracción justicialista, vapulearan a lo largo de 2008 al gobierno con reclamos de incrementos de haberes, que en muchos casos son justos, pero también está presente la intencionalidad política. Los casos más emblemáticos corresponden a

los gremios docentes, de la salud, judiciales y aunque parezca insólito a la propia Policía provincial, la que no sólo se acantonó sino que cortó en varias oportunidades a lo largo de varios días el puente interprovincial General Manuel Belgrano que une la ciudad de Corrientes con la ciudad de Resistencia, capital de la provincia del Chaco.

El fondo creado por el gobierno tiene como pretensión primera sostener lo que presupuestariamente se denominan erogaciones corrientes, las cuales competen a los gastos que hacen al funcionamiento normal, habitual y permanente del Estado, dejando en un segundo plano a las erogaciones de capital.

Por otra parte, dentro de las erogaciones corrientes se les da preponderancia a aquellas que tienen que ver con la ejecución del inciso primero del gasto, referido al pago de salarios, hecho éste que se traduce en los hechos en un cronograma de pagos de sueldos y salarios de la administración pública provincial que se inicia antes de la finalización del mes al que se devengan las tareas, dándole cierta tranquilidad al grueso de los empleados públicos.

Se espera para 2009 una alta intensidad de la actividad política, se vislumbra como imposible el recurrente remedio federal, sin embargo, también se vislumbra como imposible que el actual Frente de Todos pueda permanecer de la misma forma en la que se encuentra.

Esto quiere decir que los acomodamientos dentro de las estructuras políticas se van a dar indiscutiblemente, es más, es de esperar que todos aquellos que se sientan excluidos de sus propios partidos o que pierdan las internas partidarias pasen a engrosar las filas de los frentes opositores, como ya se viene dando en la provincia desde hace un tiempo, hecho éste que provoca que casi todos los frentes tengan en su oferta electoral a casi todos los partidos, pasando a ser la discusión no un problema de ideología y objetivos políticos sino más bien un tema relacionado con la aceptación o el rechazo público de los candidatos que componen las distintas listas.

Sobre la base de este razonamiento podemos decir que la política desde el punto de vista de la ejecución de la cosa pública fue dando pasos firmes y positivos, ya que se administra sobre la base de los recursos disponibles y no sobre estimaciones futuras que en muchos casos eran falsas y terminaban provocando grandes desilusiones.

Sin embargo no es menos cierto que desde el punto de vista de los partidos políticos, que en nuestro país tienen rango constitucional, la

provincia de Corrientes se encuentra muy en deuda, ya que en vez de avanzar en estructuras más firmes en cuanto a lo ideológico, a la administración de la cosa pública, a la percepción de las necesidades colectivas y por sobre todas las cosas a los diseños a mediano y largo plazo, los dirigentes no pueden sortear otro obstáculo que no tenga relación directa con la obtención de los cargos públicos referentes al cortísimo plazo, es decir, a las elecciones venideras.

Este hecho es claramente palpable por la sociedad, y se manifiesta en la situación de que elección tras elección la cantidad de votantes disminuye provocando una apatía en el votante el cual no comprende claramente la diferenciación entre los distintos proyectos que se le presentan concluyendo con la consabida frase: “Son todos iguales”.

• **ENTRE RÍOS**, por *Norberto Ramón Marani*

La Convención Constituyente. Reforma Constitucional. Conforme quedara anunciado en el informe rendido para 2007, durante 2008 se llevó a cabo en nuestra provincia la reforma de la Constitución de 1933, ocupando dicha trascendente actividad institucional casi todo el año.

Los cuarenta y cinco convencionales que integraron “*la Constituyente*” entrerriana respondieron a cinco agrupaciones partidarias: Frente Justicialista para la Victoria (23), Unión Cívica Radical (9), Coalición Cívica (8), Viva Entre Ríos (4) y Recrear (1).

En memorable acto cumplido el 22 de enero en el Teatro 3 de Febrero de Paraná, quedó constituida la *Convención Constituyente*, recibiendo el juramento de sus miembros bajo la vigencia provisoria del Reglamento de la Cámara de Diputados de Entre Ríos adaptado mínimamente, presidiendo el constituyente de mayor edad, Dr. Jorge Salomón (FJV), abogado (87 años, 60 de profesión). La presidencia definitiva recaería en el Dr. Jorge Pedro Busti (FJV.), por tres veces gobernador de la provincia.

Luego, se conformarían ocho comisiones para el trabajo parlamentario específico: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial y Régimen Electoral; Nuevos Derechos y Garantías - Participación Popular; Peticiones, Reglamento y Presupuesto; Control del Estado; Régimen Municipal; Producción, Trabajo y Desarrollo Sustentable; Iniciativa y

Participación Ciudadana, y Redacción y Revisión. Al seno de la Convención llegaron proyectos provenientes de la ciudadanía a través, precisamente, de la *Comisión de Iniciativa y Participación Ciudadana* ante la cual los autores podían explicitar y fundamentar sus iniciativas, posibilitándose una interesante comunicación de la actividad reformadora institucional con el ciudadano común a lo que se sumó, naturalmente, el incentivo de los medios de difusión.

El 1° de noviembre de 2008 entró en vigencia la Nueva Constitución de Entre Ríos. Sin un preámbulo que los preceda e inspire, 297 artículos distribuidos en 12 secciones (10 en el texto anterior) incrementan en más de un 26 por ciento el articulado de la visionaria Constitución del '33. Extendida y renovada, la sección destinada a *Declaraciones, Derechos y Garantías* exhibe el reconocimiento a la condición humana a través de la vida, la identidad, la dignidad, la salud, la sexualidad y la reproducción, el ambiente sano, la cultura, el deporte y la preexistencia étnica; además de la justa consideración frente a las capacidades personales diferentes, la privación de la libertad y respecto de los consumidores y usuarios. El derecho a la jurisdicción se encuentra calificadosamente garantizado al preverse la acción popular directa para el planteo de inconstitucionalidad, la demanda por omisión de reglamentación, el *habeas data*, los mandamientos de ejecución o de prohibición y el amparo por mora administrativa y la doble instancia en el proceso penal.

Bajo el rótulo de *Régimen Económico del Trabajo y Desarrollo Sustentable*, la reforma procura *aggiornar* el texto del '33, sumando nueve artículos, tornando operativas las atribuciones que para la provincia confiere el segundo párrafo del art. 125 de la C.N..

Pocas modificaciones se introducen respecto del *Poder Legislativo* que se mantiene bicameral, extendiéndose el período ordinario de sesiones que transcurre ahora desde el 15 de febrero al 15 de diciembre. En cuanto al *Poder Ejecutivo*, la reelección del gobernador y vicegobernador es permitida por un solo período consecutivo, liberándose la cantidad de ministros (el texto reformado limita a tres), materia delegada al legislador.

Respecto del *Poder Judicial*, el nuevo texto deja librado a la ley el número de miembros del Superior Tribunal de Justicia que deberá ser impar y superior a cinco, pudiendo funcionar en salas. Los miembros del órgano jurisdiccional son designados por el gobernador con acuerdo del Senado y, en su caso, a partir de terna vinculante propuesta por el Conse-

jo de la Magistratura. En el ámbito del Poder Judicial, aunque con autonomía funcional, ha sido instituido el *Ministerio Público*, escindido en las ramas *fiscal* y de *defensa*, a cargo -respectivamente- de un procurador general y de un defensor general. En la esfera de dicho órgano está prevista una Fiscalía especial destinada a “*la investigación y acusación de los hechos de corrupción y otros delitos contra la administración pública*” (art. 208).

El control del poder ha sido fortalecido, acordando autonomía funcional a los órganos competentes, entre los que se cuentan los tradicionales: *Fiscalía de Estado*, *Contaduría General*, *Tesorería General* y *Tribunal de Cuentas*. Salvo en el caso del fiscal de Estado, los titulares o miembros de los demás órganos, deben ser designados mediante concurso público y con adecuada participación comunitaria. Se ha sumado la *Defensoría del Pueblo*, órgano unipersonal cuyo titular es designado por la Legislatura con el voto de la mayoría calificada de los integrantes de ambas cámaras; dura cinco años en el cargo, es reelegible y sólo puede ser removido por juicio político.

El *Régimen Municipal* -tema central en la necesidad de la reforma- está encabezado por una concepción sociológica del municipio, extendiéndose su autonomía que, en el ámbito institucional, está reconocida cuando se supere los diez mil habitantes; en lo económico, el aseguramiento de la cuantía coparticipativa tributaria es un avance decisivo, lo que también corresponde decir en cuanto se ha uniformado el gobierno municipal que será la Municipalidad, suprimiéndose la Junta de Fomento articulada en la Constitución del ‘33 para los municipios cuya población no alcanzara los cinco mil habitantes. Se mantiene el municipio urbano, previéndose para los asentamientos menores la institución de la *Comuna*, con un régimen de administración y gobierno que se delinea, encomendándose a la ley su desarrollo. Con un excesivo reglamentarismo y acotamiento innecesario de la autonomía institucional, se ha dejado desperdiciada, a nuestro juicio, la oportunidad de lograr una mejor transformación de la señera institución local.

La *educación común* como especial quehacer del Estado Provincial, aparece también felizmente actualizada; vista como un derecho y un deber, con participación de la familia, programando la erradicación del analfabetismo, la continuidad durante toda la vida del individuo, a prestar por el Estado o la iniciativa y acción privadas, contemplando la armonización ética entre educación, trabajo y ambiente. Están enunciados

lineamientos curriculares integrativos que incluyen: cultura, derechos humanos, valores ancestrales, cooperativismo, sexualidad, paz, trabajo, ciencia y tecnología. Un Consejo General de Educación -perfeccionado- mantiene su rol operativo en la gestión educativa, previéndose acciones positivas para áreas geográficas diferenciadas. El presupuesto educativo aparece pautado expresamente y elevado en dos puntos porcentuales respecto de texto reformado: como mínimo el 28% de las rentas generales disponibles del Estado Provincial.

Junto a numerosas leyes futuras que deberán completar la labor reformadora, aguardan ser creados con perfil específico el Consejo Económico y Social, el Instituto Provincial de la Discapacidad, el Consejo Provincial del Deporte, el Banco de la Provincia y el Ente para el Medio Ambiente; además, claro, del Consejo de la Magistratura y la Defensoría del Pueblo.

Concluida una labor reformadora, por cierto copiosa, diligente y participativa, se apresta una aún incipiente actividad encaminada a difundir la nueva Constitución de Entre Ríos.

• **LA PAMPA**, *por Gustavo Arballo*

Situación del Poder Judicial

No hemos registrado novedades de importancia en materia de jurisprudencia provincial. El dato más importante del año ha sido la adopción de medidas de fuerza en reclamo de mejoras salariales, culminando en una huelga de empleados judiciales que prácticamente abarcó todo el mes de diciembre y que ralentizó el trabajo de todos los fueros. La falta de independencia económica del Poder Judicial y su dependencia presupuestaria hace que esta discusión se deba sustanciar ante el Poder Ejecutivo, que no es su empleador directo, complicando ello el diálogo y la negociación.

Es auspiciosa la tarea de renovación de jueces que se está verificando en los tribunales pampeanos. Ahora bien, cabe referirse en este contexto al marco normativo del Consejo de la Magistratura, cuya ley reglamentaria revela las notorias fallas de hacer reservados los dictámenes de calificación y de transformar la instancia de *oposición* que imprime el

mandato constitucional (cuya genuina plasmación debería ser un *examen*) en un *coloquio* (que en la práctica se traduce en una *entrevista* del Consejo con el postulante). Estos y otros problemas se procuran corregir en una propuesta de reforma que el Colegio de Abogados envió a la Legislatura provincial. Sin embargo, no se avizoran cambios a corto plazo.

Actividad de la Legislatura provincial

La legislatura de La Pampa es unicameral y la Constitución no prevé supuestos de sanción por doble lectura. Actualmente, la Cámara de Diputados se compone de 26 diputados: 15 representantes del Partido Justicialista, 10 representantes del FREPAM (Frente que aglutina radicales y socialistas) y 1 representante de la Coalición Cívica.

Se sancionaron 64 leyes provinciales, algo menos que el rango de 80 a 85 leyes que se habían sancionado en cada año del trienio precedente. No podemos señalar, en 2008, leyes que deban resaltarse por su importancia. Esto no resulta forzosamente un dato negativo, si se entiende que es preferible la prudencia antes que la profusión normativa que muchas veces anima y entusiasma a legisladores locales, redundando en productos espasmódicos de mala técnica y mérito dudoso.

Situación de los municipios

La crítica situación financiera de los municipios pampeanos, a la que no escapa tampoco la ciudad de Santa Rosa, ha llevado a actualizar los reclamos por el reconocimiento de mayores cuotas de coparticipación para afrontar los gastos crecientes, derivados de los nuevos cometidos que por su dinámica propia deben afrontar las comunas. Sin embargo, la Legislatura sigue trabajando el problema desde una perspectiva que presume de “descentralización”, a través de una ley de 2007 que creara un paquete de “programas de desarrollo” estableciendo al efecto diez microrregiones para resolver en forma casuística las prioridades en su fondeo (en cada microrregión se consensuaría ello a través de una terna formada por delegados de cada una de las ciudades integrantes).

En su momento creímos que esta división no resulta eficaz ni eficiente, que no era un caso de genuina regionalización ni parecía augurar una asignación más óptima y transparente de los recursos. De hecho, ya en 2008 se sancionaron otras dos leyes que enmiendan y emparchan este subsistema pero, según entendemos, es altamente preferible que se establezca un sistema unificado de ejecución con asignación estable de recursos vía coparticipación secundaria.

La intervención de Santa Rosa

Durante el 2008, el tema más álgido y trascendente en el derecho público de La Pampa fue sin duda el inusual caso de intervención provincial a una intendencia, hecho inédito en la provincia, muy raro en el país.

El resultado de la elección municipal santarroseña de 2007 había definido, junto con la proclamación de Juan Carlos Tierno como intendente, una composición del Concejo Deliberante en la que, por tener igualdad de escaños el oficialismo (P.J.) y la oposición (FREPAM) era imprescindible el propiciar una actitud armonizante y facilitadora de consensos entre los bloques. Sin embargo, ese no había sido el tono de la campaña y prontamente se advirtió que no sería la tónica de la nueva administración municipal, cuyos primeros pasos mostraron dosis parejas de innovación, voluntarismo, improvisación e inflexibilidad, así como un discurso divisivo y confrontativo para con las críticas.

En enero de 2008 el intendente convocó al Concejo Deliberante a sesiones extraordinarias para la sanción de un paquete de ordenanzas que incluían normas administrativas, contravencionales y presupuestarias. Entre las medidas propuestas se combinaban medidas plausiblemente necesarias, otras de factura técnica ciertamente mejorable pero todavía de indisputable encuadre en potestades municipales, y algunas, en fin, ciertamente irritantes al Estado de derecho, por cuanto se reformaba el Código de Faltas con el expreso propósito de excluir la instancia provincial de apelación de las sentencias del Juzgado Municipal. De todos modos, la controversia política estuvo mayormente anclada en la cuestión presupuestaria y en el aumento de tasas municipales.

La oposición alegó que el proyecto no estaba acompañado de la información suficiente para comprobar la veracidad de las estimaciones y

manifestó que *no proporcionaría el quorum para sesionar* hasta que se evacuaran sus dudas sobre las estructuras de costos que debían justificar las erogaciones y tarifas. Paralelamente, este bloque cuestionaba la legalidad y el marco normativo de medidas a la sazón en marcha como la creación de una policía comunitaria municipal que había empezado a funcionar sin conocimiento ni sanción del Concejo Deliberante.

Cabía suponer que, a pesar de la confrontación desatada, bien podía abrirse un compás de espera para intentar avanzar algo más en su tratamiento deliberativo y disipar dudas. Pero ello no sucedió: el oficialismo optó por un atajo institucional, desertando del ámbito natural de legislación luego de una veloz serie de cinco sesiones frustradas por falta de *quorum*, concentradas en un lapso de dos días. Acto seguido la presidencia del Concejo “devolvió” los proyectos remitidos al Ejecutivo y, en consonancia con ello, este Departamento asumió que podría al efecto aprovecharse de las peculiares facultades que le permiten, por razones de necesidad y urgencia, legislar cuando el Concejo está *en receso*. En efecto, la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) autoriza a que el intendente pueda hacerlo en tales supuestos, dictando resoluciones *ad referendum* que deben ser luego sometidas a ese cuerpo para su sanción. Así las cosas, este derrotero terminaría cuando el Intendente, con rúbrica de sus secretarios, sancionó cinco resoluciones para dar vigor a los proyectos que semanas antes se habían remitido al Concejo para su tratamiento.

Una breve digresión nos llevará a observar dos puntos sobre las ordenanzas *ad referendum*, para luego volver sobre este caso concreto. El primero, que a pesar de su origen legal, a nuestro juicio este sistema es de imposible compatibilización con la división de poderes que propiciamos para la estructuración del gobierno municipal -cuyo modelo y fisonomía debe ser el de una república representativa *a escala*- lo cual nos ha llevado a postular su lisa y llana inconstitucionalidad. Y el segundo, para reconocer que su utilización ha sido históricamente escasa, siempre alusiva a temas de fácil consenso que inmediatamente eran luego aprobados por el propio HCD.

En todo caso, creíamos inadmisibles que se quiebre el principio de legalidad absoluta que concierne a los regímenes contravencionales y tributarios (extrapolable a las tasas municipales) tal como ocurrió con el paquete de *proyectos de ordenanzas* transmutadas en *resoluciones ejecutivas*. En igual sentido cabe reputar como potestad exclusiva del Concejo

jo, no soslayable por este medio, la de la fijación del presupuesto anual de una municipalidad, desde que, por lo antes expresado, no existen ni deben existir “superpoderes” municipales, ni permanentes ni transitorios. Y, a mayor abundamiento, no podemos dejar de señalar que ciertas disposiciones, como la del apuntado cercenamiento de la recurribilidad de las sentencias por faltas municipales, no resistían un examen de legalidad ni siquiera asumiendo que su fuente formal hubiese sido la de una ordenanza.

En un estado de ebullición infrecuente para la calma política local, todo el verano de 2008 quedó marcado por una creciente crispación social, incluyendo “escraches” en el domicilio particular del intendente y marchas de convocatoria multisectorial y multitudinaria, aunque sin liderazgo ni mensaje uniforme en la oposición, oscilando entre el reclamo por la rectificación de políticas puntuales y el repudio de la autoridad municipal *per se*.

Esta agitación tuvo su ápice en el acto de inauguración del período de sesiones ordinarias, el 1º de marzo, cuando las autoridades del Concejo impidieron el ingreso de público al recinto y se produjeron episodios de choques entre los manifestantes y la policía local, así como intentos de agresión a funcionarios municipales. Dos días después, la secuencia de hechos se hilvana con la renuncia del ministro de Gobierno de la Provincia, precipitando el desenlace: al cabo de una tensa semana, el gobernador remitiría el proyecto de intervención municipal a la Legislatura provincial.

Los fundamentos de la iniciativa calificaban a la intervención como un “remedio extremo” que sólo procede “cuando la no intervención prorrogaría o acentuaría la crisis institucional en desmedro de los intereses de la propia comunidad, porque ha fracasado o se han agotado las instancias normales y correspondientes a los departamentos municipales”. Avanzando desde estas vagas conceptualizaciones, y para dar por configuradas la causal de “subversión del régimen municipal”, el gobernador precisó en tal sentido la existencia de “un conflicto institucional que torna deficiente e impide el normal desarrollo de las actividades propias de sus departamentos Ejecutivo y Deliberativo”, apuntando que “a las cuestionadas medidas adoptadas por la autoridad ejecutiva, se suma la ausencia de deliberaciones de su cuerpo legislativo y la judicialización de los actos administrativos adoptados, como así también de las mismas autoridades públicas”.

La última observación tiene que ver con los litigios derivados de las resoluciones dictadas por el entonces intendente Tierno. En sede civil, la justicia había hecho lugar a las cautelares presentadas por amparistas (por particulares contribuyentes, por una asociación de usuarios y consumidores en un proceso colectivo) que se agraviaban de la suba de tasas dispuesta por resolución. Sendos fallos atendieron la petición de no innovar y las causas devinieron luego abstractas cuando el interventor designado revirtió las medidas objetadas.

Paralelamente, en sede penal, los concejales de la oposición habían denunciado al intendente y a los secretarios firmantes de las resoluciones por considerarlos incurso en el tipo penal del “abuso de poder” del art. 248 C.P.¹. Esta causa se siguió instruyendo tras la intervención y prolongó su tratamiento inicial hasta el mes de agosto, coincidiendo con la antesala del proceso electoral. En primera instancia se entendió que en la actuación del intendente no cabía reputar dolo típico sino “buena fe” por la plausible creencia en la legalidad del medio escogido, y se resolvió disponer por ello la falta de mérito. Posteriormente, el Tribunal de Impugnación Penal hizo lugar a la apelación fiscal y revirtiendo ese fallo dictó el procesamiento de los ex funcionarios, sosteniendo que la ilegalidad manifiesta de la resolución presupuestaria no podía ser compatible con el conocimiento exhaustivo del marco normativo que debía presumirse asistía a los co-firmantes. Los inculcados han presentado apelaciones ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por lo que se encuentra pendiente la fijación del juicio oral que deberá sustanciarse si se confirman las imputaciones. Al cabo, este proceso será una *rara avis* dentro del derecho público argentino, una sentencia de mérito donde se deberá atender a la significación y alcance del art. 248 C.P., por lo que su interés doctrinario trascenderá el marco de los hechos y tópicos locales que se ventilan en la causa.

El proyecto de intervención fue aprobado por unanimidad por la Legislatura el 7 de marzo de 2008, ateniéndose a la limitación de 180

¹ Art. 248 C.P.: “Será reprimido con prisión de un mes a dos años e inhabilitación especial por doble tiempo, el funcionario público que dictare resoluciones u órdenes contrarias a las constituciones o leyes nacionales o provinciales o ejecutare las órdenes o resoluciones de esta clase existentes o no ejecutare las leyes cuyo cumplimiento le incumbiere”.

días marcada por la Constitución Provincial para la asunción de las nuevas autoridades (plazo que, curiosamente, se decidió contar por *días hábiles*, cuando nada habilita a hacerlo así en la letra de las normas). El 1° de junio se celebraron internas en el P.J., dándose la circunstancia de que este espacio, en una cerrada elección, volvió a ungir como candidato al ex intendente Tierno. El escrutinio desglosado reveló que el funcionario intervenido fue perdedor en la suma de mesas de “afiliados”, aunque ganó por la diferencia obtenida en las mesas de “independientes” (no afiliados). El peculiar caso de un partido en el que el candidato fue consagrado por votación de electores no sujetos al vínculo afiliatorio provocó, previsiblemente, dudas y críticas sobre la bondad de la vigente ley de internas “abiertas”.

El comicio arrojaría la derrota de Tierno y la proclamación de Francisco Torroba (FREPAM) como intendente, en una elección que tuvo alta concurrencia a las urnas, sin que se presentaran dificultades en su desarrollo o escrutinio. El resultado determinó que el “nuevo” oficialismo tenga quórum propio, con lo que se disipa el elemento de bloqueo que fue clave en el escenario de parálisis institucional suscitado durante el gobierno intervenido. Sin embargo, es preciso encarar una tarea de reconstrucción de la autoridad comunal, debiendo mencionarse en este sentido algunos datos positivos. El gobierno municipal que asumió en septiembre de 2008 realizó por vez primera audiencias públicas como paso previo a la definición de proyectos de aumentos de tasas, siendo del caso resaltar que no existe normativa que así lo imponga. Otra auspiciosa medida de esta administración ha sido la de ofrecer a la oposición la nominación de una terna para el cargo del Cuerpo de Relatores (órgano encargado del contralor de los gastos de la municipalidad). De nuevo, se trata de puntos y formas que deberían estar previstas e institucionalizadas en el orden positivo, y no depender de las oportunistas ponderaciones de coyuntura y conveniencia que se verifiquen en un momento dado.

Una reflexión final

La saga de la intervención de Santa Rosa permite entrever, en escala, muchas de las disfunciones y complicaciones que aquejan a nuestro sistema democrático en general y también -de modo específico- a los

gobiernos locales: excesivo personalismo “ejecutivo” con menoscabo del rol de los poderes legislativos, falta de responsabilidad institucional en los actores políticos, falta de compromiso republicano en los cuadros tecno-burocráticos (muy dados a actuar en desapego a la ley y a incurrir en desvíos de poder), todo ello potenciado por la persistencia de normativas y de conceptos jurídicos que contienen tanto lagunas de imprevisión como resabios autoritarios u obsoletos, y que a pesar de su notoria inadecuación sobreviven por su compatibilidad con las más deletéreas (y frecuentes) prácticas. Por eso no cabe reducirse al anecdotario o a la captura de sensaciones y afinidades, y por eso el derecho público provincial, por supuesto, tiene mucho que decir (y mucho que pensar, todavía) al respecto.

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

Introducción

Políticamente, 2008 ha estado signado por un acontecimiento de singular relevancia: la aprobación de la reforma de la Constitución Provincial tras casi seis meses de deliberaciones de la Asamblea Constituyente¹.

Anteriormente, la Constitución riojana experimentó tres reformas en un período relativamente breve de vida institucional: 1986, 1998 y 2002. En esta oportunidad, los cambios se centraron en la necesidad de incluir nuevas instituciones como el Jurado de Enjuiciamiento o modificarlas (Consejo de la Magistratura y Tribunal Superior de Justicia); como así también otras cuestiones relacionadas con la limitación de la reelección del gobernador e intendentes, y la ampliación de la representación política de las minorías.

* El autor agradece la búsqueda bibliográfica de sus colaboradores: Eduardo Haiek, Vanesa Aguirre y Nicolás Tejada.

¹ La Constitución reformada fue jurada el 20 de mayo de 2008 por los convencionales constituyentes, autoridades y miembros de los tres poderes del Estado Provincial.

De este modo se cerró un proceso político traumático que ocasionó un grave conflicto de poderes y la destitución de un gobernador. No se puede comprender la trascendencia de este hecho, sin retrotraerse a los acontecimientos que enfrentaron al entonces gobernador Angel Maza y el actual titular del Ejecutivo provincial, Luis Beder Herrera, en torno de la reforma constitucional.

Los antecedentes político-institucionales

A inicios de 2006, despuntaron las ambiciones reeleccionistas del ex gobernador (quien finalizaba su tercer mandato) ² para las elecciones del año siguiente, y las de sucesión de su vice, quien contaba con el apoyo de diecinueve de los veinticuatro legisladores provinciales.

El gobernador había consensuado con Jorge Yoma, embajador en México y dirigente principal del Frente con Todos (un desprendimiento del justicialismo y de algunos sectores del radicalismo), los términos básicos de la futura reforma, entre ellos, la eliminación de la ley de lemas y la instauración de un cupo para las agrupaciones políticas minoritarias.

Sin embargo, el vicegobernador tenía el propósito de incorporar a la reforma, la modificación del art. 117 de la Constitución, el cual permitía la elección indefinida del gobernador para limitarla a sólo dos mandatos consecutivos. Teniendo en cuenta que la mayoría de la Cámara de Diputados respondía políticamente al vicegobernador Beder Herrera y, ante la inminencia del tratamiento del proyecto de ley de reforma, el 14 de diciembre de 2006, un grupo de aproximadamente doscientas personas dirigidas por el ministro de Producción, Jorge Bengolea y otros funcionarios, marchó a la Legislatura con el propósito de impedir la sesión de los diputados mediante la toma del edificio. La movilización de los partidarios de Maza no sólo logró su propósito sino que dejó como saldo la generación de graves incidentes y daños físicos al inmueble ³.

² Diario El Independiente (versión digital), La Rioja, 28 de febrero de 2007.

³ Werner PERTOT, "Algo huele mal en La Rioja", diario Página 12, versión digital, Buenos Aires, 15 de diciembre de 2006.

La respuesta del vicegobernador a la agresión de la que fuera objeto el Poder Legislativo fue el inicio del procedimiento del juicio político para lograr primero la suspensión y, posteriormente, la destitución de Angel Maza. La ofensiva se basó en denuncias contra el ex gobernador por supuestas irregularidades en la compra de tierras estatales⁴, las cuales fueron ponderadas por los diputados como suficientes para que la sala acusadora de juicio político recomendara la suspensión por treinta días del gobernador en su cargo.

En un intento último para eludir las acusaciones de corrupción y el ahogo del Legislativo que lo amenazaba con el juicio político, Angel Maza habría solicitado la intervención al gobierno federal que finalmente no llegó, debido al costo político que habría significado en ese momento para los planes electoralistas de los Kirchner⁵.

El 12 de abril de 2007 la sala de sentencia de la Cámara de Diputados decidió, por amplia mayoría, destituir al gobernador Angel Maza por encontrarlo culpable de mal desempeño de sus funciones y falta de cumplimiento de los deberes a su cargo, por las irregularidades en la expropiación de las “Tierras del Golf”⁶. Asimismo, la sentencia no sólo lo destituyó sino que lo inhabilitó para ejercer cargos públicos por el término de cinco años⁷.

La suspensión del gobernador derivó en graves hechos de violencia tras la decisión de Maza de desconocer lo actuado por la sala acusadora y atrincherarse en la Casa de Gobierno a la espera de un auxilio del Eje-

⁴ La acusación se basó en el acuerdo celebrado con Jorgelina Gaitán a quien el gobierno provincial le traspasó 45 hectáreas y le pagó 220 mil pesos por tierras inscriptas a nombre del Estado Provincial. La acusación contra Maza, Pedrali (fiscal de Estado) y Catalán (secretario Gral. de la Gobernación), por mal desempeño de sus funciones y falta de cumplimiento de los deberes a su cargo se fundamentó en que se arrogaron facultades que le corresponden al Poder Legislativo ya que para la cesión de tierras del Estado Provincial se necesita la aprobación de los dos tercios de la Cámara de Diputados.

⁵ Diario El Independiente (versión digital), La Rioja, sábado, 10 de marzo de 2007. También, Horacio Seraffín: “Kirchner se reunió ayer con el gobernador de La Rioja, Angel Maza. Habrían hablado de la intervención a la Provincia”, diario Los Andes, Mendoza, 8 de marzo de 2007.

⁶ Diario El Independiente (versión digital), La Rioja, viernes, 13 de abril de 2007.

⁷ Diario El Independiente (versión digital), La Rioja, miércoles, 18 de abril de 2007.

cutivo Nacional ⁸. Finalmente, el gobernador suspendido, sus colaboradores y partidarios fueron desalojados por la fuerza policial.

Una vez normalizada la situación en la provincia, el Poder Ejecutivo convocó a elecciones para gobernador y vice para el 19 de agosto de 2007. De este modo, Luis Beder Herrera fue elegido gobernador como candidato del improvisado Frente del Pueblo Riojano, con algo más del 40% de los votos, aventajando a su seguidor inmediato el intendente de la ciudad de La Rioja, Ricardo Quintela, por quince puntos.

Las elecciones de agosto, encontraron al justicialismo dividido en tres expresiones políticas creadas para la ocasión; por un lado, el Frente del Pueblo Riojano, de Beder Herrera; el Frente para la Victoria, con Ricardo Quintela (intendente capitalino); y el partido Lealtad y Dignidad, con Carlos Menem como candidato. De este modo, la hegemonía política del peronismo le permitió dirimir su irreconciliable interna partidaria en las elecciones provinciales, creando así un ficticio escenario multipartidario de opciones electorales sólo aparentemente diversas.

En dicha elección se efectuó la consulta popular, según lo establecido en el art 82 Const. Pcial., para aceptar o rechazar el incremento del número de legisladores y poner límites a la reelección de gobernador y vice. El art. 82 señala que la consulta popular obligatoria se considerará rechazada por el pueblo, si más del 35 por ciento de los votos de los electores inscriptos en registro electoral no la aprueba.

Finalmente, habiendo sido ampliamente aprobada la consulta popular, el 30 de agosto de 2007, la Cámara de Diputados sancionó la ley 8183 por la que se declaró la necesidad de reforma parcial de la Constitución Provincial de 1986, con la enmienda de 1987 y reformada en 1998 y 2002.

La ley 8183

La norma que establece los lineamientos de la reforma constitucional, en su art. 2º se propone como objetivos generales: mejorar la calidad

⁸ En forma sorpresiva antes de comenzar la sesión, Angel Maza irrumpió en la sesión y pidió a los diputados el derecho a defensa, generando una situación inédita y confusa. Una vez normalizada la sesión, el gobernador permaneció sentado en el recinto hasta que finalizó la lectura de los dictámenes.

institucional de la provincia; asegurar tanto el pluralismo político en la composición de los cuerpos legislativos (en el orden provincial y municipal) como la participación efectiva de la mujer riojana en los órganos de representación política; llevar a cabo la modernización y fortalecimiento de la función judicial y la *dinamización* de la función municipal.

En el mismo artículo no sólo se mencionan los artículos que podrán ser modificados ⁹ sino que también señala específicamente el controvertido art. 117 sobre la elección del gobernador y vice, advirtiendo que el mandato del gobernador electo para el período 2007/2011 correspondía tomarse como primer mandato.

En el art. 3° inc. 1, se promueve la modificación de la composición de la Cámara de Diputados a efectos de posibilitar mediante el aumento del número de sus miembros, “*la incorporación efectiva de las minorías y la participación necesaria como igualdad real de oportunidades para el acceso a cargos electivos entre varones y mujeres*”.

En el mismo artículo, inc. 3 se insta a la Asamblea Constituyente a limitar la posibilidad de reelección del gobernador y vicegobernador de la Provincia a un solo mandato, pudiendo sucederse recíprocamente; aunque en tal caso, “*no podrán ser elegidos para ninguno de ambos cargos sino con el intervalo de un período*”.

Otro apartado de relevancia política es el inc. 5 en el que se autoriza la modificación del art. 155 Const. Pcial., con el propósito de propender la *eliminación* de su tercer párrafo relativo a la competencia del viceintendente como secretario de Coordinación de Gabinete de Trabajo Municipal ¹⁰ y, al mismo tiempo, autoriza el aumento del número de concejales de acuerdo a una base poblacional allí establecida, respetando en todo caso el cupo femenino y la proporcionalidad de mayorías y minorías igual que se sigue para la composición de la Cámara de Diputados ¹¹.

⁹ Arts. 5°, 105, 117, 130, 134, 135, 136, 136 bis, 155, 155 bis, 156 y 157 Const. Pcial..

¹⁰ El art. 155 Const. Pcial., reformada en 2002, integraba a los viceintendentes al Departamento Ejecutivo del municipio con el carácter de secretario de Coordinación del Gabinete de Trabajo Municipal. *Constitución de la Provincia de La Rioja*, La Rioja, Talleres del Departamento de Imprenta y Boletín Oficial, noviembre de 2002, pág. 93.

¹¹ A saber: 6 concejales hasta 5.000 habitantes; 7 entre 5.001 a 10.000 habitantes; 9 entre 10.001 y 15.000 habitantes; 10 entre 15.001 y 50.000 habitantes; 12 entre 50.001 y 100.000 habitantes y 15 para más de 100.000.

En el inc. 7 se autoriza la modificación del art. 156 Const. Pcial., con el objeto de discutirse sobre la posibilidad de la reelección de los intendentes y viceintendentes, en función de lo establecido para la gobernación y vice de la provincia ¹².

En cuanto a las reformas judiciales que se propician, se destacan la eliminación del juicio político previsto en el art. 105 de la Constitución de 2002, para los jueces inferiores y miembros del Ministerio Público y, al mismo tiempo, la autorización para crear el *Consejo de la Magistratura* y el *Jury de Enjuiciamiento*, indicándose una composición similar en ambos casos ¹³.

Posteriormente, el inc. 4 supone la posibilidad de modificar por completo el capítulo octavo referido a la función judicial con el fin de introducir modificaciones tendientes a lograr “*una correcta adecuación en el funcionamiento de la función judicial*” reglamentada en los arts. 128 a 143 inclusive; y a la incorporación de legislación orientada a proteger los derechos de las víctimas.

La reforma

La modificación de la composición de la Cámara: una de las promesas reformistas más significativas que se hicieron fue la necesidad de posibilitar la representación de las minorías en la Cámara de Diputados. El art. 87 (antes art. 85) amplía el número de diputados, de veintitrés (23) a treinta y seis (36), elegidos mediante voto directo, y establece un sistema mixto de reparto ya que en los departamentos que cuenten con una sola banca se aplicará la simple mayoría de votos, y en los restantes departamentos, se utilizará el sistema D’Hondt, limitando a la mayoría a contar con un máximo de dieciséis (16) bancas, y garantizando para las minorías un porcentual equivalente a ocho (8). Las bancas adjudicadas a las minorías se repartirán teniendo en cuenta “*la totalidad de los sufra-*

¹² El art. 156 de la Constitución de 2002 establecía para los intendentes y concejales una duración de cuatro años en el cargo y la posibilidad de ser reelectos sin especificar ningún límite.

¹³ Art. 3° inc. 3 ley 8183.

gios obtenidos por ellas en cada departamento, se tendrán como total electoral sobre el cual se aplicará el cociente que corresponda en porcentual a cada minoría”.

Si bien el propósito es ampliar la representatividad del cuerpo, se establece como requisito indispensable para los partidos minoritarios un piso mínimo electoral de 3% de la totalidad de votos válidamente emitidos en la Provincia.

El juicio político: el ámbito de aplicación del anterior art. 105 incluía a los jueces inferiores y miembros del Ministerio Público. En esta oportunidad, los convencionales excluyeron del juicio político a los mencionados mediante la creación del Jurado de Enjuiciamiento (arts. 156 y 157, parte 2, Const. Pcial., según reforma de 2007).

La limitación de la posibilidad de reelección: el art. 117 Const. Pcial. de la reforma anterior permitía la reelección indefinida del gobernador y vicegobernador; posibilidad que luego se reproducía para el caso de los intendentes y viceintendentes (art. 156). Como comentamos anteriormente, la limitación de la reelección a sólo un período ocasionó una grave crisis institucional. Era, pues, previsible que dichos artículos fueran modificados ¹⁴ acordes, por otra parte, a la creciente opinión pública contraria a los afanes reeleccionistas de los gobernadores como resultó de las elecciones en Misiones en 2006.

Composición del Departamento Ejecutivo municipal: una singularidad de la Constitución Provincial de 2002 era aquella que organizaba la composición de los ejecutivos municipales, en el que integraba a los viceintendentes en calidad de secretarios de Coordinación del Gabinete de Trabajo Municipal. Esta disposición fue eliminada, teniendo en cuenta que buena parte de la crisis política de La Rioja había estado, precisamente, en la imitación del modelo municipal que había efectuado el Poder Ejecutivo de la Provincia, en el que el vicegobernador era al mismo tiempo jefe de gabinete (art. 2° ley 748), con lo que las decisiones que adoptaba la Cámara de Diputados presidida y controlada por Luis Beder Herrera, eran acatadas por el mismo legislador.

¹⁴ Arts. 120 y 171 respectivamente de la Constitución 2007.

Tal como lo detalló el constitucionalista Jorge Reinaldo Vanossi, en su dictamen sobre la situación política e institucional de la provincia solicitado por los legisladores nacionales por La Rioja: *“Un particular diseño institucional en la estructura del gobierno provincial, en donde el vicegobernador, a más de su condición natural de presidente de la Legislatura provincial, cumple el rol de jefe de Gabinete de Ministros, cargo que ocupa no en razón de su persona, sino por el hecho de ser el vicegobernador (...) sin que exista en consecuencia la posibilidad de pedir su renuncia por parte del titular de la función ejecutiva”*¹⁵.

La modificación de la composición de los concejos deliberantes: el mismo art. 155 (Constitución, 2002) fijaba mediante una tabla la proporción demográfica que había que tener en cuenta para establecer el número de concejales en cada municipio. Esta fue modificada, en esta oportunidad, mediante el art. 169 que incrementa el número de representantes, al tiempo que exige el respeto por el cupo femenino y la proporcionalidad de las mayorías y minorías tal cual se establece para la composición de la Cámara de Diputados (art. 81 Const. Pcial., 2007).

Reforma de la función judicial: el capítulo octavo de la Constitución Provincial de 2002 referida a la organización del Poder Judicial, fue modificado en numerosos aspectos, todos ellos tendientes a otorgarle una mayor transparencia (Ética, art. 135) independencia frente a los otros poderes de Estado¹⁶, cuidándose incluso hasta detalles formales de significativa trascendencia jurídica y política como lo es el juramento de

¹⁵ Publicado en la edición digital del diario El Independiente, el 11 de marzo de 2007.

¹⁶ En el mencionado dictamen de Vanossi advirtió: *“la inexistencia de independencia por parte del Poder Judicial, por cuanto el mismo se hallaba conformado por tres jueces, de los cuales sólo uno continúa cumpliendo sus funciones, el cual -según la opinión pública y los medios periodísticos- es de clara afinidad política al sector interno que lidera el vicegobernador, Luis Beder Herrera. Cabe resaltar que uno de los miembros del tribunal supremo fue removido mediante un juicio político claramente viciado”* (en verdad no fue destituido por juicio político sino que renunció cuando la Legislatura se disponía a hacerlo), *“por cuanto el motivo del mismo se encontraba en razones de mal desempeño de sus funciones con respecto a su actuación en una causa judicial en donde la sentencia es votada por unanimidad por los tres miembros del Superior Tribunal y el voto fundante no pertenece al juez removido, sino a otro de sus*

los miembros del Tribunal Superior quienes lo hacían anteriormente ante el gobernador (art. 129) y a partir de la nueva reforma lo harán ante la Cámara de Diputados (art. 137).

Además de la creación del Jurado de Enjuiciamiento ya mencionada, se afectó la composición del Consejo de la Magistratura. Anteriormente dicho consejo estaba compuesto: una mitad por los representantes del Tribunal Superior, los abogados de la matrícula, los jueces inferiores y de la función ejecutiva (todos ellos en número igualitario), y la otra mitad por representantes de la Cámara. La modificación actual consiste en: tres diputados, uno de ellos por minoría, dos representantes de la función ejecutiva, un representante por los jueces inferiores, un representante por los abogados de la matrícula elegido por voto directo de sus pares matriculados de la provincia, pudiéndose integrar por *personas del ámbito académico* preferentemente docentes de las carreras de derecho (en la forma y número que indique una ley especial que deberá ser sancionada con los dos tercios de los miembros de la Cámara) ¹⁷.

Asimismo se destaca la inclusión específica de legislación orientada a proteger los derechos de la víctima (art. 149), procurándose, entre otras consideraciones, que en todo proceso penal la víctima no sea revictimizada, se la ignore o menosprecie, como así también sea vulnerada su intimidad en la medida que no obstruya la investigación ¹⁸.

Conclusiones

La crisis política que sufrió la provincia de La Rioja concluyó con una reforma constitucional, que fue causa y consecuencia de ella, y estu-

pares. Sin embargo sólo se inicia el juicio político contra uno de los jueces, lo que marca a las claras que el procedimiento sólo se basó en cuestiones de índole y razones políticas ajenas a los criterios jurídicos que deben imperar en ese proceso, a efectos de resguardar el legítimo derecho a un proceso justo. El restante integrante del tribunal ha solicitado licencia por enfermedad por seis meses. Actualmente, el Tribunal Superior se encuentra integrado por un solo juez, que según hemos comprobado, tiene una clara tendencia política afín con el vicegobernador”, publicado en El Independiente, el 11 de marzo 2007.

¹⁷ Del Consejo de la Magistratura, Parte 1, art. 153 Const. Pcial. (2007).

¹⁸ Para el ejercicio de los derechos que se le acuerdan a quien alega su condición de víctima, no será obligatorio el patrocinio letrado.

vo orientada a subsanar algunas de las deficiencias institucionales de la reforma 2002 que se señalan -en principio- como generador de los inconvenientes ya relatados: la inexistencia de representación de la oposición en la Legislatura Unicameral; la falta de independencia del Poder Judicial y de una separación de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo; y la debilidad del principio republicano en el diseño constitucional al permitir la reelección indefinida de los titulares de los ejecutivos de la provincia y de los municipios.

La Constitución reformada mejora, indudablemente, la calidad institucional, al menos en el plano formal. Pero, siendo el derecho no sólo un producto jurídico sino también sociológico no pueden ignorarse las otras dimensiones de la vida social como la política y la cultura jurídica que, en definitiva, condicionarán su desenvolvimiento más allá de las especulaciones formalistas. La absoluta hegemonía política del justicialismo puede llegar a frustrar uno de los propósitos esenciales de la reforma, como fue la de dotar al sistema político de mayor representatividad y equilibrio, en el caso de que no logre solucionar la dispersión de sus facciones en diversas expresiones partidarias, las cuales terminarán ocupando los espacios que deberían pertenecer a una auténtica oposición.

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

I. Situación político-institucional

El primer año de gestión de gobierno justicialista a cargo del gobernador Celso Jaque ha tenido que enfrentar la situación de crisis económica que afecta al mundo entero. A ello se ha sumado una profunda problemática en temas de seguridad pública, de reclamos salariales de distintos sectores públicos y privados, entre otros, que venían instalándose desde varios años antes.

La Legislatura provincial presenta la composición político partidaria que en buena medida caracteriza a Mendoza desde 1983 pero receptando los importantes cambios registrados a partir de las últimas elecciones. Así se integran en forma pareja por los tres partidos más influyentes como son el Justicialista, el Radical y el Demócrata, a los que se suman, principalmente luego de 2007, las alianzas denominadas

Concertación, tanto Plural (radicales y justicialistas) como Ciudadana (radicales escindidos de la estructura orgánica del Partido), hoy estructuradas alrededor del Consenso Federal liderado por el vicepresidente Julio Cobos y el Ari. Esta diversidad exige diálogo y consenso a la hora de viabilizar el ejercicio de la función de gobierno.

II. Proyectos de reforma constitucional

Uno de los temas institucionales que viene instalándose año tras año es el de la reforma de la Constitución Provincial, dado que el texto vigente data de 1916 con algunas modificaciones menores.

Se encuentran en la Legislatura varios proyectos de reforma, tanto totales y parciales como de un solo artículo, siendo ambos mecanismos previstos en los actuales arts. 219 a 225 de la Carta Magna mendocina.

Algunos movilizados desde el Poder Ejecutivo tales como el proyecto para modificar el art. 198 Const. Pcial. que actualmente permite la reelección de los intendentes en forma indefinida, limitándolas a una sola. Otros, originados en las propias cámaras que abarcan reformas totales y parciales, como asimismo de un solo artículo, como por ejemplo, el de introducir la autonomía municipal, conforme exige el art. 123 C.N..

Cualquiera de estos intentos debería recibir aprobación legislativa antes de las elecciones legislativas previstas en 2009, dado que el texto constitucional exige que ambos procedimientos de reforma (total o parcial y de un solo artículo o enmienda) sean ratificados por la mayoría absoluta del electorado en las próximas elecciones de diputados provinciales para luego convocar a una convención constituyente, en el primer caso, y para incorporarse al texto constitucional, en el segundo supuesto.

III. Temas institucionales. Conflicto entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo. Reclamos salariales. La Escuela de Gobierno. Consejo de Estado de ex gobernadores

A. La situación de conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial que se inició durante el gobierno del Ing. Roberto Iglesias (1999-

2003), a raíz de la aguda crisis financiera de esos años, ha llegado a su fin. Por la vía judicial, la Corte Suprema de Justicia Nacional resolvió negar la indexación salarial a un grupo de jueces provinciales, y por la vía de la negociación, se arribó a un acuerdo transaccional con el Ejecutivo por el cual se acordó un aumento salarial y el reconocimiento parcial de lo reclamado.

B. Por su parte, los gremios de la salud, de la educación, de los judiciales, de los empleados de la administración pública central iniciaron 2008 con fuertes reclamos salariales acompañados con paros y movilizaciones. Negociaron primero en paritarias, pero al poco tiempo al incrementarse la inflación volvieron a los reclamos abriéndose un foco permanente de conflicto.

C. El Poder Ejecutivo provincial ha puesto en marcha la Escuela de Gobierno y Administración de Mendoza, que apunta a ser el centro de referencia en formación y capacitación para dirigentes sociales, partidos políticos y la administración pública provincial y municipal. Se trabajará en conjunto con las universidades públicas y las privadas. Tendrá un consejo asesor conformado por los ex gobernadores y apuntará a aprovechar todos los recursos, la infraestructura y el conocimiento disponibles a escala nacional y provincial.

D. El gobernador Jaque ha convocado a los ex mandatarios provinciales que le precedieron, José Octavio Bordón (PJ: 1987-1991); Rodolfo Gabrielli (PJ: 1991-1995); Arturo Lafalla (PJ: 1995-1999); Roberto Iglesias (U.C.R.: 1999-2003) y Julio Cobos (U.C.R., 2003-2007), sin contar a Felipe Llaver (U.C.R.: 1983-1987, ya fallecido), a constituir el Consejo de Estado de ex gobernadores con el fin de posibilitar una política de consenso en seguridad y justicia como temas prioritarios.

IV. La seguridad pública

Este tema ha sido uno de los más conflictivos en los últimos años. A fines de 2007 arranca el período de gobierno de Celso Jaque (Partido Justicialista) encabezando la cartera de seguridad con un dirigente del Partido Demócrata (conservador), reconocido penalista y además partícipe del equipo de seguridad que estuvo asesorando la reforma policial durante el gobierno de Arturo Lafalla (Partido Justicialista, 1995-1999).

La alianza señalada con el partido conservador mendocino no pudo mantenerse, sufrió un fuerte cuestionamiento por parte de los organismos de derechos humanos y de funcionarios del propio gobierno, respecto al subsecretario de seguridad por un supuesto vínculo con la represión de la última dictadura militar y en menos de un año de gestión el demócrata es reemplazado por un dirigente justicialista. Sin embargo, la contradicción interna mostrada por el propio gobierno de Jaque ocasiona la renuncia de varios funcionarios ligados a los organismos de derechos humanos.

A lo largo de este período se han lanzado algunas medidas y se han adoptado decisiones que no han disminuido los elevados índices de delincuencia ni han logrado paliar la creciente demanda de seguridad de la población.

En relación con la seguridad, además, se ha implementado el Programa de Protección Vial que involucra a distintas áreas de gobierno, organismos nacionales, como Gendarmería, municipios y asociaciones civiles involucradas con el tema, que apunta a mejorar la infraestructura de rutas y caminos, la incorporación de tecnología para el control que realiza la Policía en lo atinente a las infracciones viales y la generación de conciencia en la población por medio de las escuelas, las organizaciones civiles y los medios de comunicación.

En este contexto, los municipios mendocinos se han comprometido en la lucha contra el flagelo de la delincuencia suscribiendo un acta acuerdo que procurará crear registros de comercialización de bienes usados, con la intervención de la justicia de Faltas, la Policía y las oficinas de Rentas y AFIP. También se establecerán controles para restringir la venta de bebidas alcohólicas y de productos inhalantes como asimismo la reactivación de los foros vecinales y los consejos de seguridad departamentales.

V. Temas de economía

Los sectores más dinámicos de la economía mendocina siguen siendo los agroindustriales, la construcción y el turismo. En agroindustrias las cuatro actividades básicas: vitivinicultura, fruticultura, horticultura y olivicultura muestran indicadores positivos como también la construcción, especialmente, la privada, y lo mismo ocurre con el turismo, cuyo

número sigue aumentando, tanto nacional como extranjero, y crece especialmente la llegada de turistas de alto nivel adquisitivo. Finalmente debe mencionarse un leve incremento de la producción de petróleo.

Un indicador muy alentador es la evolución de las exportaciones de productos primarios y manufacturas de origen agropecuario, en particular vinos y mostos, también han sido importantes las exportaciones de ajo y cebollas y frutas frescas y desecadas.

Ahora bien la situación de crisis generada a partir de marzo de 2008 por las denominadas retenciones móviles que afectó principalmente a los productores de cereales y oleaginosas no fue ajena a la provincia de Mendoza. El corte de rutas provocó que la producción local de hortalizas no pudiera llegar a los grandes centros de consumo; la vitivinicultura sufrió pérdidas en los mercados interno y externo; el turismo también se vio afectado y la población en general pasó vicisitudes por el desabastecimiento de productos básicos y por un sorpresivo pico de inflación.

A. Vitivinicultura. Exportaciones. Lucha antigranizo

Desde hace algunos años se está implementando en la provincia el Plan Estratégico Vitivinícola 2020 y se ha conformado la Corporación Vitivinícola (Coviar), ámbito donde se establecen los consensos de la actividad en Mendoza.

En relación con las exportaciones se observa que en 2008 se ha incrementado el nivel de ventas de vinos al exterior del 36,3% en facturación y del 24,9% en volumen. Las ventas totales de vinos y mostos se acercan a los U\$S 800 millones, mientras que los vinos embotellados concentrarían unos U\$S 502,71 millones. Del total de vinos exportados, sólo el malbec (sin tener en cuenta los cortes de esta variedad con otras) como varietal embotellado y vendido al exterior representa el 37,9% de la facturación y el 29,5% del volumen total. El segundo lugar lo ocupa el cabernet sauvignon con el 13,2% del total facturado y el 12,1% del volumen vendido.

La provincia posee una superficie total vitícola de aproximadamente 150.000 has., de las cuales se han visto dañadas por el granizo durante 2008 unas 7.000 has., es decir, un 5,3% de la superficie vitícola total.

Ello supone una mejora respecto de la media anual de los últimos diez años ya que la afectación era del orden de las 11.000 has..

Se ha buscado ampliar la cobertura del seguro a otros cultivos a través de créditos para malla antigranizo otorgados por el Fondo para la Transformación y el Crecimiento. Además se han colocado nuevos generadores en zonas cercanas a la montaña que inyectan yoduro de plata en las nubes contribuyendo al accionar de los aviones.

B. Turismo y enoturismo

El turismo sigue siendo un ámbito de la economía local en permanente crecimiento, produciéndose en 2008 un incremento del 3 a al 4 por ciento respecto del año anterior. El enoturismo por su parte ha dado lugar a la firma de importantes convenios como el de Consolidación del Enoturismo en Argentina por parte de la Secretaría de Turismo de la Nación, Bodegas de Argentina, el Consejo Federal de Inversiones, y los gobiernos de las provincias vitivinícolas: Mendoza, San Juan, Neuquén, Río Negro, Salta, Catamarca y La Rioja. Este prevé una inversión de unos 6 millones de pesos, de los cuales el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aportará 3.266.000 pesos; la Secretaría de Turismo de la Nación, \$ 1.100.000; el CFI, 475.000 pesos; y las regiones vitivinícolas, en conjunto, de \$ 1.100.000, de los cuales San Juan y Mendoza aportan 450.000 pesos cada una.

C. Desempleo

Conforme a la información elevada por la Encuesta Permanente de Hogares (E.P.H.) la tasa de empleo para el aglomerado “Gran Mendoza” manifiesta una recuperación del 1,6% y un leve del 0,4% en la tasa de actividad, arribando al 43,9%. A su vez, la tasa de desocupación disminuye en un 2,7%, pasando de un 5,8% en el tercer trimestre a un 3,1% en el cuarto.

La Encuesta Permanente de Hogares (E.P.H) es un programa nacional de producción de indicadores socioeconómicos cuyo objetivo es conocer la dinámica del mercado laboral. Es realizada en forma conjunta por

el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y por las Direcciones Provinciales de Estadísticas (DPE). Del análisis de la información provista por la encuesta se obtienen las siguientes tasas: 43,9% actividad, 42,6% empleo, 3,1% de desocupación, 9,2% de subocupación, 1,1% de subocupación no demandante de empleo y, finalmente, 8,1% de subocupación demandante de empleo.

VI. Medio ambiente y recursos naturales

La provincia ha presentado el Informe de Gestión Ambiental 2008 que constituye un compromiso asumido por el gobierno a través de la Secretaría de Medio Ambiente, que pretende documentar fortalezas y debilidades, amenazas y oportunidades que presenta la política y gestión ambiental en Mendoza en cumplimiento a lo dispuesto por la ley provincial de preservación del medio ambiente 5961. En este sentido, se han firmado también convenios de cooperación con la Administración de Parques Nacionales para la preservación de las áreas naturales, la conservación de la biodiversidad y la preservación del medio ambiente.

VII. Obra pública

A. Marginal del río Atuel

Se lanzó la licitación para la construcción del segundo y tercer tramo del canal marginal del río Atuel, con una inversión total de 137,5 millones de pesos, dicha obra permitirá optimizar la provisión de agua en el sur provincial y convertir en productivas a cientos de hectáreas hasta ahora desiertas.

B. Línea eléctrica Comahue-Cuyo. Paso internacional El Pehuenche

También se ha llevado a cabo la licitación de la obra de interconexión eléctrica, entre las regiones Comahue y Cuyo, fundamental para

llevar energía (desde Comahue) y mejorar la calidad y seguridad del servicio para las provincias de Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires. El llamado a licitación contempla la ampliación y/o construcción y equipamiento de instalaciones auxiliares, comando y control de las estaciones transformadoras existentes y nuevas, así como la provisión, montaje, readecuaciones, ensayo y puesta en servicio de los sistemas de protección y control, operación en tiempo real, medición, medición comercial y telecomunicaciones para la operación de la interconexión de 500 kv. en las condiciones requeridas por las reglamentaciones. Las obras comprenderán una línea de 500 kv. de aproximadamente 708 kilómetros de extensión que vincula las estaciones transformadoras mendocinas Los Reyunos, Gran Mendoza y Agua del Cajón (Neuquén) y las ampliaciones y modificatorias necesarias en ellas. Esta obra, cuyo presupuesto oficial asciende a los 1.200 millones pesos más IVA, será financiada mediante un préstamo de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y aportes de la provincia de Mendoza y del Estado Nacional.

VIII. Relaciones institucionales. La provincia, la Nación y municipios

Son numerosos los convenios celebrados por Mendoza afianzando sus relaciones institucionales a nivel internacional como asimismo con la Nación, con otras provincias y con los municipios.

A. Mendoza y el gobierno italiano han suscripto un convenio para pequeñas empresas locales y de otras provincias que prevé un plan de trabajo destinado al fortalecimiento de la economía local. El objetivo es el apoyo a la Pyme y el desarrollo local. El apoyo financiero y técnico es por tres años. En este sentido, representantes de trece regiones italianas han elegido a las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza para la implementación del proyecto FOSEL, el cual aportará a las provincias un total de 8 millones de euros, bajo el concepto de apoyo financiero, al que se le sumará el apoyo técnico destinado en distintos ámbitos.

B. Se destacan también los convenios suscriptos con San Juan, La Rioja y el Ministerio de Trabajo de la Nación buscando erradicar el trabajo en negro y el infantil sobre todo en el sector vitivinícola, como así también la capacitación de los trabajadores agrícolas.

C. En materia vitivinícola, el Acuerdo Interprovincial Vitivinícola Mendoza - San Juan respecto al mosto, acordando destinar el 30% de la

uva a la elaboración de mostos de la cosecha 2008. La Rioja se incorpora a la política de regulación del mercado interno. Se destaca la importancia de la continuidad de estos acuerdos desde 1994 entre San Juan y Mendoza, y la posterior incorporación de La Rioja. El objetivo es proteger a los pequeños y medianos productores que se dedican a las uvas comunes y que son los más afectados cuando hay una caída en los precios.

D. En temas de desarrollo humano se ha implementado la modalidad de trabajo con los municipios en el marco del “Régimen de Gestión Asociada y Cooperación Institucional de Políticas de Desarrollo Humano”, destinándose veinticuatro millones de pesos para la implementación de los distintos programas, y las acciones de monitoreo, evaluación y aplicación de las acciones quedarán a cargo de los municipios. Tiene por objeto mejorar las respuestas institucionales de los gobiernos municipales ante demandas de desarrollo socioeconómico local. Propone mayor participación en las decisiones y el fortalecimiento local.

E. En relación con los municipios, la provincia ha creado un Fondo de Apoyo Municipal que contará con una base mínima de 50 millones de pesos, que se distribuirán entre los municipios de acuerdo con las características y necesidades particulares. Estará destinado a políticas de seguridad, educación, salud y desarrollo social, entre otros fines.

F. La provincia y los municipios han firmado diversos convenios de cooperación y colaboración en temas de interés para ambos órdenes de gobierno. Cabe citar el suscrito con la Municipalidad de Guaymallén para el mejoramiento de la gestión de residuos sólidos urbanos. El objeto del convenio es implementar acciones destinadas al mejoramiento de la gestión de los residuos sólidos urbanos en el ámbito de dicho municipio mediante la erradicación de microbasurales, y el traslado de los residuos generados en el ámbito de su jurisdicción al Vertedero Controlado de la Municipalidad de Las Heras.

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

1. Retomando algunos de los temas tratados en nuestro informe anterior, durante 2008 el sector agrario yerbatero ha seguido esperando la sanción de la ley que recrea el Mercado Consignatario de la Yerba Mate, que había tenido aprobación en la Cámara de Diputados de la Nación;

pero el proyecto quedó trabado en el Senado sin que se diera explicación alguna. Pese a ello, resulta evidente que la mayoría oficialista hizo prevalecer la decisión política de paralizar la reinversión de este instituto. En ésta como en otras cuestiones, los legisladores que representan a la provincia, prefirieron mantener una relación disciplinada por el gobierno federal, posponiendo la solución de necesidades provinciales.

Como ya dijimos en nuestro informe anterior, a la luz de la experiencia anterior, no creemos que la creación del Mercado Consignatario de la Yerba Mate sea una solución real, ya que sustituirá al verdadero mercado; antes bien, será un mercado proteccionista, donde se fijen precios muchas veces irreales; y el Estado, con sus recursos económicos, será quien sostenga la producción, más allá de la oferta y la demanda. Ello, finalmente resultará gravoso y contrario a la regulación natural y espontánea, producto de la realidad de la economía. Lo que resulta difícil es desarrollar una convivencia de concertación entre productores y molineros, donde converjan la producción y el comercio manteniendo un equilibrio de intereses. Esa sería la única solución con ventajas permanentes.

2. Un tema recurrente este año ha sido el bajo porcentaje de coparticipación de los recursos. Como se sabe, la Nación coparticipa una parte de los recursos impositivos con las provincias mediante el sistema de “goteo”, transfiriendo diariamente, en forma automática y proporcionalmente. Durante enero de 2008 Misiones recibió un total de \$ 141.567.000. Durante enero de 2009 esta partida se redujo a \$ 118.121.000. La real caída que se percibió en nuestra provincia ha sido del 16%; en valores reales fueron 23 millones menos. Esta significativa caída fue compensada con la remisión de fondos bajo el criterio “ley 26.075 de financiamiento educativo”, en total 23,2 millones de pesos.

Actualmente, el total de dinero que Misiones recibe por coparticipación representa cerca de \$ 1.304 anuales por cada uno de sus habitantes, mientras que la provincia del Chaco recibe \$ 2.000 y Formosa \$ 3.000. Este retraso histórico es un tema recurrente que todos los gobernadores que se desempeñaron en los últimos quince años lo han reclamado, sin obtener una rectificación. La estrategia del actual gobernador en su relación con el gobierno nacional pasa por compensar con nuevas obras de infraestructura pública como rutas, agua potable, construcción de puentes y, en general, obras que contribuyan a mejorar la calidad de vida de los sectores más postergados del interior misionero.

Debemos destacar que en Posadas se está terminando la construcción de un nuevo hospital público con estructuras y servicios de alta complejidad. Ello se está haciendo con fondos exclusivamente provinciales.

2.1. Para mitigar la situación fiscal de la Provincia, se reforzó el poder tributario mediante la reforma del Código Fiscal, disponiendo una suba del impuesto a los ingresos brutos de 2,5% a 3,4%. Y en forma diferenciada, entre 4,5 y 6% a las papeleras, empresas de telefonía, bancos e hipermercados. En cuanto al cobro judicial de impuestos, se permite la traba de embargos preventivos sin los requisitos procesales que el Código de Procedimiento impone para viabilizar cualquier medida precautoria, verosimilitud del derecho, etc. Le quita al juez toda facultad de disponer medidas distintas o de limitarlas a fin de evitar gravámenes innecesarios; con la obligación, además, de resolver la solicitud de la Dirección General de Rentas dentro de las 24 horas.

2.2. En el mes de junio, la Cámara de Representantes, por iniciativa de su presidente, dictó la ley 4425 de creación de una Comisión de Política Fiscal, conformada con seis diputados oficialistas, dándosele la facultad de allanar cualquier oficina pública provincial o municipal o ente descentralizado del Estado y llevarse la documentación que crea correspondiente, pudiendo contar para ello con la fuerza pública. Según la norma, ello está destinado a garantizar la aplicación de los principios de la contratación pública de la legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia, impulsar sistemas de información confiable sobre las contrataciones, concesiones y privatizaciones públicas. También tiene como objetivo fortalecer la política fiscal, asegurar el principio de generalidad en la tributación; analizar e impulsar el contralor parlamentario a efectos de garantizar la recaudación impositiva, entre otros.

En realidad, se trata de un mecanismo tendiente a asegurar el control político centralizado en el titular de la Legislatura; con la peligrosa posibilidad de vulnerar la división de poderes.

3. El 16 de octubre de 2008 la Cámara de Representantes sancionó la ley 4459 por la cual instituyó el *Régimen Provincial de Estampillado y Bancarización* “para regular el comercio de la yerba mate y garantizar a los productores la íntegra percepción del precio de la materia prima”, según reza su art. 1º. Entre sus objetivos figura el de generar un mecanismo de estampillado o equivalente a los fines indicados; se emitirán, a través de la autoridad de aplicación, formularios en los que los secaderos habilitados al efecto, certificarán la cantidad de hoja verde de yerba mate

que entrega el productor, como así también el valor dinerario que importen las entregas. Para ello se asegura que el productor, para percibir el pago de su entrega, concurra a la entidad bancaria y/o liquidadora con el certificado, donde se le abonará el valor expresado en él. Aquí lo que se busca es defender el derecho de los productores de percibir un precio justo.

Pero el tema central de esta norma está en sus arts. 4° y 6°, donde se establece que *la totalidad de la yerba mate cosechada en la provincia y destinada al consumo dentro del territorio nacional, debe obligatoriamente ser envasada en la provincia, en forma individual, tamaño, peso y formato aprobado por la autoridad alimentaria y bromatológica competente. Se prohíbe la salida del territorio provincial de hoja verde de yerba mate, yerba mate canchada o yerba mate molida con destino a secaderos, molinos, fraccionadoras o envasadoras ubicadas fuera de la jurisdicción territorial de la provincia de Misiones.*

Esto ha generado fuertes críticas, ya que un alto porcentaje de la producción se muele y envasa fuera de Misiones, principalmente, Corrientes, con lo cual se elude el estampillado y afecta la fuente de percepción impositiva interna, al igual que el contralor del proceso económico. Considero que esta reglamentación, rigurosa en cuanto al proceso de comercialización de un producto que se produce en la provincia, no tiene características inconstitucionales, pues cada provincia cuenta con la atribución de reglar el comercio interno, ya que no figura entre las delegadas al gobierno federal; por el contrario, todo lo relativo a la economía interna es área propia de cada provincia conforme al art. 125 C.N..

4. El 30 de octubre se dictó la ley 4467 por la que se crea el “*Parque Provincial del Río Iguazú*” bajo el régimen de la ley 2932 de Áreas Naturales Protegidas, en áreas fluviales y terrestres del dominio público y jurisdicción de la provincia. Este parque fluvial comprenderá el sector argentino del río Iguazú y se extenderá desde la línea de ribera en costa argentina hasta el límite internacional con la República del Brasil. En los fundamentos del proyecto aprobado, cuya autoría es del diputado Carlos Rovira, se aclara que el tramo del río Iguazú fuera del perímetro del parque nacional, no es un área sujeta al ejercicio de las atribuciones que la ley 22.351 delegara en la Administración de Parques Nacionales. El autor del proyecto aclara que no se está provincializando el Parque Iguazú, sino que se está creando el primer parque fluvial en una jurisdicción que no está dentro de la ley de parques, ya que ésta llega hasta la línea de ribera, “hasta lo sólido”, donde se olvidaron de lo líquido.

La Administración de Parques Nacionales impugnó la ley argumentando que con ella se superponen las áreas de jurisdicción nacional y provincial. Este ente considera que la parte del río también es de su jurisdicción. La tesis de la superposición es la que Parques Nacionales plantea ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Hasta hoy no tenemos noticia si el máximo tribunal se expidió al respecto.

Tal como se ha concebido y redactado la ley 4467, entiendo que no se da tal superposición. El art. 75 inc. 30 C.N., tal como ha sido concebido por la última reforma de nuestra Constitución, ha quitado la jurisdicción nacional exclusiva, reconociendo a las autoridades provinciales y municipales poderes de policía e imposición sobre establecimientos de utilidad nacional. En el caso, la jurisdicción de parques nacionales no puede excluir a la jurisdicción provincial, y ésta puede ser ejercida en tanto no interfiera en las acciones propias de aquella.

5. Como ya se informara en anteriores Memorias, funciona en esta región un modelo de integración a partir de la creación de la Comisión Regional de Comercio Exterior del NEA Litoral (Crecenea Litoral), por acuerdo de las provincias de Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Santa Fe, con el fin de impulsar la integración del Nordeste argentino con los estados fronterizos de países vecinos. En los primeros años se concretaron múltiples encuentros y gestiones que se fueron desarrollando hasta culminar en la concreción, en el año 1988, del Protocolo Regional Fronterizo N° 23 del Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil. Desde allí, la Crecenea ha integrado su problemática con la de los estados del sur de Brasil: Río Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Paraná y Santa Catarina; nucleando así lo que se llama el Codesul, en el que se elaboran planes conjuntos, conformando el primer bloque subregional dentro del Mercosur.

Este conjunto Crecenea Codesul, como instrumento regional apropiado para la integración, fue reconocido por los presidentes de Argentina y Brasil en 1995, lo que dio sustento a la realización de reuniones de gobernadores, que culminaron con la conformación del Foro Permanente de Gobernadores. A fines de febrero de 2009 habrá un importante encuentro donde se tratarán temas de política industrial, fortalecimiento turístico, integración regional de las Misiones Jesuíticas, desarrollo de las relaciones comerciales y tecnológicas en la región, expansión e integración energética entre Brasil y Argentina. Debemos recordar que periódicamente se reedita la petición de construir un nuevo puente sobre el

río Uruguay, el que se ubicaría en San Javier - Porto Xavier o Alba Posse - Porto Mauá. Esto también será objeto de tratamiento en esta reunión.

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

Cincuentenario del inicio de la vida institucional

La provincia del Neuquén lo celebró el 1º de mayo de 2008, en este caso en un austero acto llevado a cabo en la Legislatura provincial, al que asistieron las máximas autoridades neuquinas. Se recordó así el inicio de la vida institucional, ocurrido cincuenta años atrás cuando el diputado Lorenzo Carlos Crease tomó el juramento de rigor a los señores Angel Edelman y Alfredo Asmar, gobernador y vicegobernador surgidos de las elecciones producidas el 23 de febrero de 1958. Estaban presentes en aquella oportunidad los diputados elegidos en el referido acto cívico y que habían prestado juramento pocos días antes: Roberto Pablo Albazeta, Armando Antonio Bisio, Raúl Carballo, Armando Justo Casanova, Ida Etcheluz de Cavilla, Héctor Julio Cicchero, René Eduardo Córdova, Alberto Chaneton, Alberto Fernández, José Andrés Fernández, Antonio Giambellucca, Virgilio Loyola, Alfredo Linares, María Dolores Goy de Mac Keon, Francisco Augusto Martín, Oscar César Modarelli, Miguel Mujica, Carlos Olano, Juan José Olivero, Eduardo Arturo Ortiz, María Plantey de Pijoan Molinas, Santiago Rambeaud, Oscar Manuel Sotomayor y Carlos Nicolás Tarantino.

Poder Ejecutivo provincial

Destacamos los siguientes aspectos, a los que atribuimos especial interés desde el punto de vista jurídico institucional:

- *La relación con la provincia de Río Negro*: que ésta y Neuquén guardan una especial identidad -no sólo histórica- no es ninguna novedad, por ello no deben sorprendernos las actividades conjuntas de integración entre ambos estados, de las que mencionamos especialmente las reuniones celebradas por nutridas delegaciones de alto nivel de

representatividad de ambos en los meses de abril y agosto, oportunidad en la que se analizaron, entre otras cuestiones, las atinentes al denominado “Tren del Valle” -tiene previsto unir la rionegrina Chichinales con la neuquina Senillosa- y el Programa Frutihortícola Integral.

- *XXVI Encuentro del Comité de Integración de la Región de los Lagos*: entre el 3 al 5 de septiembre de 2008 se llevó a cabo la actividad del título, que convocó en la ciudad chilena de Valdivia a representantes de las provincias argentinas de Neuquén y Río Negro junto con sus pares de las regiones de Bío Bío, Araucanía, De los Ríos y de los Lagos del país vecino. Durante su transcurso se abordaron temas referidos a infraestructura, comercio, medio ambiente, salud, educación, cultura, transporte, migraciones y tránsito fronterizo.

- *Autolimitación de sus facultades*: en abril de 2008 el titular del PEP dictó el decr. 590/08 por medio del cual autolimita sus facultades en el nombramiento de los vocales del Tribunal Superior de Justicia y de los titulares de los ministerios públicos Fiscal y de la Defensa, reglamentándose, de tal modo, el art. 239 Const. Pcial..

- *Convenio con el Consejo Federal de Inversiones*: el gobernador Jorge Sapag y los titulares de 27 municipios y comisiones vecinales suscribieron un convenio con las autoridades del Consejo Federal de Inversiones para la realización de 59 proyectos que abarcan obras de ordenamiento urbano, desarrollo territorial e integración regional en los municipios de Cutral Co, Plaza Huinul, Buta Ranquil, Villa Pehuenia, El Cholar, Los Miches, Las Lajas, Bajada del Agrío, Piedra del Aguila, Picún Leufú, Villa El Chocón, Caviahue-Copahue, Zapala, Aluminé y Villa La Angostura y en las localidades de Aguada San Roque, Guañacos, Villa Nahueve, Paso Aguerre, Santo Tomás, El Sauce, Ramón Castro, Los Chihuidos, Sauzal Bonito, Curi Leuvú, Villa Traful y Varvarco-Invernada Vieja.

- *Plan de Capacitación y Fortalecimiento Institucional para los municipios de la provincia*: el viernes 1º de febrero de 2008 se llevó a cabo el acto de lanzamiento del proyecto del título por medio del cual el Ejecutivo provincial ofreció a las comunas la capacitación de sus estructuras técnicas y operativas, teniendo buena respuesta por parte de sus destinatarios.

- *Las deudas con la Constitución Provincial*: a fin de hacer operativas las diversas instituciones creadas por la reforma constitucional de 2006 el PEP anunció durante el pasado 2008 su intención de motorizar la re-

glamentación de los aspectos vinculados a la Defensoría del Pueblo de la provincia, la audiencia pública y la iniciativa popular, aunque aún no se han avizorado resultados al respecto.

- *Proyecto de reforma a la ley de municipalidades*: la ley 53, que regula la materia, es uno de los pilares jurídico institucionales de la provincia, habiéndose remitido a la Legislatura un proyecto de modificación al texto ordenado de ésta que ya ha cosechado algunas críticas de la oposición e, indudablemente, ocupará buena parte de la vida legislativa de 2009.

La regionalización

Uno de los aspectos más llamativos del concluido 2008 lo constituye el esfuerzo de las autoridades de muchos municipios neuquinos de conformar vías de integración y complementación con sus pares, no sólo de la provincia del Neuquén, sino también de estados vecinos, en especial el de Río Negro.

Vamos a efectuar una somera reseña al respecto.

- *Asociación de Municipios de la Región de los Valles y la Confluencia*: el proceso tuvo su inicio con el recambio institucional de diciembre de 2007, oportunidad en que los intendentes de las ciudades neuquinas de Neuquén, Plottier, Colonia Centenario y Senillosa -lo que se denomina el “Gran Neuquén”-, comenzaron a tener contactos entre sí, para aunar criterios y, de ese modo, llegar hacia los de Vista Alegre, San Patricio y Añelo -todos de la citada provincia- y los rionegrinos de Cipolletti, Fernández Oro, Allen, Cinco Saltos, Campo Grande y Contralmirante Cordero, para dar nacimiento a la entidad del título, que abarca al sector oeste del denominado Alto Valle del Río Negro. El cuerpo tuvo un año muy intenso, en el que se sucedieron reuniones en las que aprobaron su estatuto de funcionamiento, eligieron sus autoridades y avanzaron hacia la solución de cuestiones de interés común tales como medio ambiente, seguridad, transporte, cultura, capacitación laboral, entre los más destacados, actividad que seguramente se renovará e incrementará en 2009.

- *Villa La Angostura y San Carlos de Bariloche*: las ciudades vecinas de mención, separadas por el lago Nahuel Huapi -límite interprovincial-, por intermedio de sus jefes municipales han iniciado ges-

tiones para resolver en conjunto dos cuestiones de interés común: el destino de los residuos domiciliarios y el transporte terrestre entre ambas.

- *Regionalización de la Justicia de Faltas*: el sábado 22 de noviembre de 2008 se reunió en la ciudad de San Carlos de Bariloche la Asociación de Jueces y Secretarios de Faltas de la Patagonia, a la que concurrieron representantes de las seis provincias integrantes de la región, con una numerosa delegación neuquina. Durante su transcurso se dieron importantes pasos para la concreción de actividades comunes en aspectos tales como el cobro de multas, el registro único de antecedentes, la seguridad vial y puntaje en licencias de conductor. Otro aspecto innovador sobre el que avanzaron fue en la creación de una Cámara Regional de Faltas que conocería en instancia de apelación, experiencia que ya se estaba hablando entre algunos municipios locales y que está implementada en otros puntos del país.

- *La Región Centro-Norte*: las autoridades de los municipios del centro oeste y del norte de la provincia del Neuquén: Las Lajas, Caviahue, Loncopué, El Huecú, Bajada del Agrio, Aluminé y Villa Pehuenia, mantuvieron una serie de reuniones durante el curso de 2008 para el análisis y la eventual puesta en marcha de soluciones a cuestiones de interés común.

- *Aluminé y Villa Pehuenia*: los jefes comunales de ambos municipios del centro oeste del territorio neuquino han mantenido a lo largo del año diversas reuniones de trabajo tendientes a la instrumentación de tareas comunes de complementación e integración.

- *Chos Malal y Neuquén*: las capitales histórica y contemporánea de la provincia: las ciudades de Chos Malal y Neuquén, respectivamente, suscribieron el acta compromiso denominada “Puente de hermandad histórica”, por la que se abogará por el fortalecimiento social, cultural, político y económico, por medio de un intercambio activo para el enriquecimiento conjunto de sus comunidades.

Labor legislativa

A diferencia del año anterior, en que la actividad político partidaria propia de las elecciones prácticamente paralizó la vida legislativa local, 2008 fue muy fructífero en ello; de ahí destacamos:

- *Reunión del Parlamento Patagónico*: se llevó a cabo en la ciudad de Puerto Madryn -provincia del Chubut- del 18 al 20 junio, oportunidad en la que se reunieron los vicegobernadores de las provincias que lo componen: Lucio Campo de La Pampa, Ana Pechén de Neuquén, Bautista Mendioroz de Río Negro, Mario Vargas de Chubut, Luis Martínez Crespo de Santa Cruz y Carlos Basanetti de Tierra del Fuego, como así también legisladores de esas provincias, quienes abordaron diversos temas de interés común.

- *Ley de “Cupo Joven”*: el jueves 8 de mayo de 2008 la Legislatura provincial sancionó la ley 2584, que modifica el art. 58 de la ley 165 -Código Electoral provincial-, por medio de la cual se establece la obligatoriedad para que en toda elección de autoridades municipales y provinciales se destine un cupo del 16% a personas de entre 21 y 34 años cumplidos hasta el mismo día de la asunción, debiéndose garantizar una ubicación para este sector en los seis primeros lugares de la lista, como así también que deberán intercalarse varones y mujeres a partir del candidato inicial.

- *Areas Naturales Protegidas*: en la sesión del 26 de junio de 2008 la Legislatura provincial aprobó por unanimidad el proyecto de ley que crea el sistema provincial de áreas naturales protegidas (ANP), una iniciativa que impulsaron en forma conjunta las diputadas Graciela Muñiz Saavedra (MPN-oficialista) y Paula Sánchez (Alternativa Neuquina-oposición). Incluye once zonas creadas por decretos y leyes.

- *Conjueces*: por ley 2601 del 14 de agosto del año en curso la Legislatura provincial reglamentó el art. 239 de la Constitución local en lo atinente a la designación de conjueces para integrar el Tribunal Superior de Justicia.

- *Juicio político*: conforme lo prevé el art. 266 de la Ley Fundamental local, el viernes 8 de agosto de 2008 la Sala Juzgadora de la Legislatura provincial dictó sentencia destituyendo por mal desempeño en sus funciones al Dr. Eduardo José Badano, vocal del Tribunal Superior de Justicia.

- *“De muerte digna”*: así se ha dado en llamar de manera corriente la ley 2611, sancionada el 25 de septiembre de 2008 por la Legislatura neuquina, la que, en su artículo inicial, refiere que tiene por objeto “*enunciar los derechos y obligaciones de los pacientes y usuarios de los servicios de salud públicos y privados de la provincia, especialmente en ma-*

teria de información, documentación clínica y autonomía". El nombre del título lo toman de lo dispuesto por la norma en su art. 4º inc. o), al decir que: "*considerando que al respeto por la vida corresponde el respeto por la muerte, los pacientes tienen derecho a decidir en forma previa, libre y fehaciente la voluntad de no prolongar artificialmente su vida a través de medios extraordinarios y/o desproporcionados y a que se reduzca progresiva y/o irremediabilmente su nivel de conciencia...*".

Vida municipal

- *Consulta pública*: por decr. 121 del 25 de enero de 2008 el PEM reglamentó el proceso de consulta pública a fin de que todos los proyectos urbanísticos con impacto ambiental que se realicen en la ciudad de Neuquén pasen por ese filtro antes de obtener la declaración de viabilidad. En consonancia con ello, el miércoles 4 de junio de 2008 se llevó a cabo la referida a la instalación de un centro comercial en un punto central y neurálgico de la ciudad.

- *I Jornada Integradora de Municipios Neuquinos*: se llevó a cabo en la ciudad de Neuquén presidida por Julio Pereyra, intendente de la ciudad bonaerense de Florencio Varela y presidente de la Federación Argentina de Municipios, con el objeto de "analizar y profundizar el rol de los municipios ante los nuevos desafíos", siendo los ejes temáticos puntuales: las nuevas tecnologías para la gestión de los gobiernos locales y el tratamiento de los residuos sólidos urbanos.

- *Auditoría ciudadana*: el miércoles 21 de mayo de 2008 la ciudad de Neuquén puso en marcha el programa del título, vigente en alrededor de cuarenta ciudades de nuestro país, por medio del cual los vecinos y las entidades locales podrán presentar proyectos como así también ejercer controles sobre el desenvolvimiento del municipio en cuestiones tales como: cultura cívica democrática, participación ciudadana en las políticas públicas, trato hacia el ciudadano y rendición de cuentas. Dentro del referido marco a finales de 2008 las autoridades del Consejo Asesor Económico, Social y de Planeamiento del municipio de la ciudad de Neuquén hicieron entrega a las autoridades del municipio el balance de los diez foros que se realizaron durante el año.

- *Reglamentación de institutos de la Carta Orgánica*: el Concejo Deliberante de la ciudad de Junín de los Andes dictó la ordenanza 1573

del 16 de mayo de 2008, por medio de la cual se reglamentaron los diversos institutos de democracia semidirecta previstos por la Carta Orgánica municipal en el Título III de su Sexta Parte (Mecanismos de Participación Ciudadana y Descentralización): Consulta Popular (Capítulo I, art. 248), Iniciativa Popular (Capítulo II, arts. 249 a 251), *Referendum* Popular (Capítulo III, arts. 252 a 256) y Revocatoria de Mandato (Capítulo IV, arts. 257 a 261).

- *Consejo Municipal de la Discapacidad*: el viernes 30 de mayo de 2008 el Concejo Deliberante de la ciudad de San Martín de los Andes dictó la ordenanza que crea el organismo del título, el que cumplirá tareas de asesoramiento en el ámbito municipal en cuestiones inherentes a la materia que le es propia

- *Consejo Municipal de Prevención del Delito*: los miembros del Concejo Deliberante de San Martín de los Andes crearon el organismo de referencia, el que se conforma de diversos representantes de organismos públicos y de entidades de la vida comunitaria local.

- *Federación Argentina de Municipalidades*: el viernes 3 de octubre de 2008 los intendentes de las localidades provinciales se reunieron en la ciudad de Piedra del Aguila para tratar diversos temas de incidencia común. Lo más destacado fue la creación de una junta promotora para conformar la sede provincial de la entidad mencionada en el título.

- *Reforma a la Carta Orgánica de San Martín de los Andes*: el 26 de octubre de 2008 fueron elegidos los 12 convencionales que tendrán a su cargo la modificación de la ley mayor de esa localidad. Prestaron juramento el 11 de noviembre de 2008 e iniciarán sus actividades el 3 de marzo de 2009.

- *Carta Orgánica de Villa La Angostura*: el 7 de septiembre de 2008 los ciudadanos de esa ciudad eligieron a los 12 vecinos que dotarán a la ciudad del referido instrumento jurídico institucional, quienes juraron sus cargos el 3 de noviembre de 2008 e iniciaron su labor en la segunda mitad de enero de 2009.

Actividad académica

Como es habitual ésta es muy constante y variada en la región, siendo, por lo general, los temas atinentes a la discapacidad e inclusión, el

medio ambiente, historia regional y las cuestiones de género, los que llevan la delantera en cantidad de eventos; sin perjuicio de ello queremos destacar la realización de:

- *Encuentro Binacional “Mujeres del Sur por la Integración de Chile y Argentina”*: se llevó a cabo en la ciudad de Neuquén el 7 y 8 de noviembre de 2008, con el tratamiento exclusivo del tema “La equidad de género en el desarrollo territorial”.

- *Jornadas de Derecho Municipal*: organizadas por el municipio de San Martín de los Andes con motivo de la reforma a su Carta Orgánica municipal, de lo que damos cuenta renglones más arriba.

• **PROVINCIA DE RÍO NEGRO**, por *Jorge E. Douglas Price*

El año se inició bajo los mismos signos con los que había terminado el año anterior: el del aumento simultáneo de la cooperación y la dependencia financiera, que redundan en cotas visibles de mayores resortes de influencia política por parte de la Nación, lo que se traduce sin mayores eufemismos en mayor dependencia política de las autoridades provinciales respecto de las nacionales.

Así ya en el mes de marzo, la provincia de Río Negro y la Nación firmaron acuerdo de asistencia financiera para el ejercicio fiscal 2008. La firma del acuerdo estuvo a cargo del gobernador de la provincia y el ministro de Economía y Producción de la Nación. Se encontraban presentes también los mandatarios de Córdoba, Tucumán y Misiones, quienes firmaron acuerdos similares.

El Plan de Asistencia Financiera suscripto por Río Negro, se inscribe en el marco del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (ley 25.917) que se viene aplicando desde el 2005 a la fecha, con la finalidad de asistir al pago de amortizaciones de la deuda. El acuerdo de Río Negro con la Nación es por la suma de 260 millones de pesos con amortización a 7 años con uno de gracia a una tasa del 6% anual. En lo que sigue analizaremos detenidamente la cuestión financiera y fiscal de la relación.

En otro orden de cosas también en marzo se anunció que la Nación cooperará con la provincia de Río Negro en la instalación del Corredor Bioceánico. Funcionarios nacionales y provinciales continuaron analizando los ejes centrales de la instalación del Corredor Bioceánico Norpatagónico.

Desde el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios se informó que según datos al 30 de septiembre de 2008, en Río Negro, las obras públicas nacionales alcanzan uno de los niveles más altos en materia de ejecución (alrededor del 74% de la inversión presupuestada para proyectos de inversión en infraestructura).

En ese sentido se confirmó en el presupuesto nacional 2009 la continuidad de las obras en las rutas 22 y 23, y también el llamado a licitación pública por 87 millones de pesos para las obras de la ruta nacional 232, en el tramo límite con La Pampa empalme a ruta nacional 22, obras a las que también hay que sumar la obra vial en La Malla 108 b, en la zona del Valle Medio, y partidas para tareas de pavimento en varias ciudades de la provincia, así como obras de saneamiento ambiental y programas de vivienda.

Todo ello no hace sino poner de manifiesto que las tendencias manifestadas durante 2007 relativas a las finanzas públicas rionegrinas no sólo se han profundizado durante 2008, sino que además se han acelerado producto de un nuevo factor altamente distorsionante: la crisis financiera internacional.

Sin duda este hecho, agudizado además por la seria dependencia financiera existente entre la provincia de Río Negro y la Nación ya reflejada en informes anteriores, signará de aquí en más y por un período hoy muy difícil de definir en el tiempo las características de dicha relación.

Podemos afirmar, tomando en cuenta los datos objetivos de 2008 y los correspondientes al primer bimestre de 2009, que la provincia de Río Negro ha ingresado en una situación crítica respecto de sus finanzas. La baja de la recaudación de jurisdicción provincial acompañada por la baja de la coparticipación federal, la ausencia de crédito y el significativo peso de los servicios de la deuda constituyen cada uno de ellos en forma aislada serios problemas. En forma conjunta se potencian y complejizan. Las tendencias verificadas durante 2008 se profundizan.

Las consecuencias de esta situación se visualizan en los primeros acontecimientos del presente año, siendo la más relevante el grave conflicto docente que con un paro por tiempo indeterminado mantiene a Río Negro entre las tres provincias que no han iniciado aún el ciclo lectivo 2009.

La crisis internacional, subestimada en su primera etapa por el gobierno nacional, hoy muestra no sólo en lo externo (caída de las exportaciones, restricción crediticia, baja de los *comodities*, etc.), sino también

en lo interno (caída del consumo, pérdida de puestos de trabajo, descenso de la recaudación tributaria, etc.) su gravedad.

De los diversos temas a los cuales les podríamos asignar un seguimiento prioritario en la relación Nación-provincias en general y particular en el caso rionegrino uno de ellos es trascendente: el tema de la deuda.

En este sentido se produjo un cambio sustancial en la composición de las deudas provinciales por tipo de acreedor. A partir de la implementación del Programa de Canje de la Deuda el stock se concentró en el gobierno nacional.

En efecto, las provincias en su conjunto, y Río Negro no sólo no fue una excepción sino que podría ser un ejemplo paradigmático, sufrieron un default no declarado. Primero, durante la década de 1990, fueron obligadas a desprenderse de sus recursos de financiamiento autónomo (políticas propiciadas y financiadas por el BID y el FMI), básicamente los bancos provinciales.

Al darse que los recursos coparticipables provenían básicamente del consumo, dada la estructura tributaria regresiva de nuestro país, éstos eran fluctuantes (muchas veces a la baja, sobre todo, al terminar la década) mientras que los gastos provinciales eran fijos, con tendencias incrementales normales por la misma estructura de adjudicación de servicios que tiene nuestro arreglo federal actual. Así las deudas de las provincias tuvieron un aumento desproporcionado: en cifras constantes, de 5.000 millones de pesos en 1991 pasaron a 30.000 millones de pesos/dólares en 2001. Con la salida de la convertibilidad y la devaluación, las deudas ascendieron a 70.500 millones de pesos en diciembre de 2003, debido al tratamiento que recibió la deuda pública en dólares. El Estado Nacional pagó a los acreedores y a las provincias les refinanció la deuda con la cláusula CER.

Así devino en el principal acreedor de las provincias (aproximadamente el 70% de la deuda), y la mayoría debe hacer esfuerzos extremos para poder cumplir con las pautas impuestas en la ley de responsabilidad fiscal, lo que deriva, por lo general, en extremas tensiones políticas internas. Tal el caso de Río Negro durante 2008 y lo que se avizora del comienzo de 2009.

En un breve repaso vemos que si bien las provincias se vieron favorecidas por la eliminación del CER en el ajuste de capital de los Programas de Asistencia Financiera 2005 y 2006, esto no disminuyó su depen-

dencia financiera como resultado de constituirse la Nación en su principal acreedor.

Los años de bonanza posteriores a la crisis de 2001/2002 habían permitido a las provincias revertir la situación crónica de déficit fiscal. El PBG y los ingresos de las provincias crecieron por encima de la deuda (en general no se contrajeron nuevos compromisos). En consecuencia, el superávit generado y los programas de ordenamiento suscriptos con la Nación permitieron que el peso de la deuda sobre los ingresos corrientes provinciales, como la participación sobre su PBG, fuera descendiendo considerablemente. Pero la tendencia comienza a revertirse durante el 2006. Mientras que los servicios de la deuda crecen en un 41% respecto de 2005 los ingresos corrientes provinciales lo hacen sólo en un 23%.

El stock de deuda total del consolidado provincial creció desde \$ 68,5 mil millones de fines de 2002 a \$ 88,6 mil millones de fines de 2007, arrojando un crecimiento interanual del 29,22%, con amortizaciones de capital en el período por un total de \$ 33 mil millones aproximadamente, lo cual básicamente se explica a partir del mecanismo de indexación por CER que pesa sobre parte importante de la deuda.

Vale decir que a lo largo del período que va de 2002 a 2007 se había logrado alcanzar un grado de libertad bastante amplio desde el punto de vista financiero, habiéndose liberado casi un 13% del total de recursos corrientes (entre 2003 y 2007) que estaban aplicados a solventar servicios de la deuda, para ser aplicados a otras necesidades. Claramente, esto se logró mediante un aumento de los ingresos (principalmente vía de la recaudación tributaria) sin precedentes en el país, que superó ampliamente al incremento de los servicios alcanzados por la indexación vía CER.

Esta tendencia declina hacia fines de 2007 y se revierte significativamente durante 2008. Los superávits fiscales devienen en déficits fiscales, situación que no se verificaba desde 2002. Por otra parte se modifica abruptamente el contexto internacional producto de la crisis ya mencionada. El mantenimiento del equilibrio fiscal se constituyó durante el mencionado período en una pauta relevante para hacer frente a los servicios de la deuda, dado que no se contaba *a posteriori* del default de 2001/2002 con la posibilidad de acceso al crédito.

Esta situación vuelve a colocar sobre el tapete, y quizás como única alternativa en este contexto para revertir la situación, el tema de la distribución de los recursos entre la Nación y las provincias.

Conforme a los análisis realizados por la economista Paula Granero para 2007 la relación entre los recursos coparticipados y la recaudación nacional se ubicó en el 26.3% y no hay dudas que ese porcentaje disminuyó (a pesar de no contar aún con cifras definitivas) durante 2008. En dicho análisis se llega a la conclusión de que en los últimos diez años *“la pérdida de participación de las provincias respecto a los recursos netos que recauda el Estado Nacional ya alcanza 6,7 puntos”*, al pasar del 33 por ciento en 1997 a los mencionados 26,3 por ciento de 2007.

Esto permite concluir que 2009 será crucial para las provincias, y en particular para Río Negro, dada la magnitud de los pagos que deberán enfrentar por los vencimientos de la deuda, y la principal acreedora de esas deudas es la Nación.

La situación de Río Negro, reiteramos, es grave. Luego de sostener un superávit promedio de 80 millones de pesos durante el período 2003-2006, el año 2007 arroja un déficit primario de 9 millones de pesos y 2008 (cifras provisorias) de 40 millones de pesos considerando ingresos totales contra egresos totales.

Con pasivos hoy en torno de los 3.500 millones de pesos (cifra extraoficial, dado que la última publicada en la página de la provincia data del 15/7/03), la capacidad de endeudamiento de la provincia es limitada. Los indicadores de solvencia que muestra Río Negro dan cuenta de que ésta se halla sobreendeudada. Tomando sólo un dato macro, se resume el concepto anterior: mientras que la relación de la media provincial del parámetro Deuda pública/PBG se ubica en el 11,4%, en el caso de Río Negro este mismo indicador es del 32,2%; es decir, casi tres veces el promedio nacional.

Mientras los ingresos corrientes provinciales crecieron durante 2008 un 19% la masa salarial -comparando el costo acumulado del 2008 contra el de 2007- lo hizo en un 33% y el conjunto de las erogaciones corrientes se incrementaron en un 26%. Estas cifras son las que justifican la reversión de la tendencia superavitaria de los años anteriores.

Como síntesis podemos expresar que 2008 para la provincia de Río Negro respecto de sus finanzas ha sido un año extremadamente complejo, que marca una tendencia altamente preocupante.

Nuevamente debemos reclamar por un nuevo Pacto Federal que instrumente un arreglo sustancialmente diferente que debe pasar principalmente, aunque no exclusivamente, por lo fiscal. Baste recordar que se cum-

plieron, en 2008, 14 años de la sanción de la reforma de la Constitución, esto es, 12 años de incumplimiento de la cláusula sexta de las Disposiciones Transitorias, que imponía la obligación de sanción de la ley de coparticipación federal antes de terminar 1996.

Pero lo fiscal es sólo un instrumento de la política, recordemos que el régimen de coparticipación comenzó a desarticularse con la dictadura de 1976-83 que introdujo cambios que luego fue muy difícil desandar. Ello fue uno de los tantos condicionantes o trampas que dejó tendida a la democracia venidera. A ello debe sumarse la incapacidad estratégica del elenco político democrático para resolver ésta, una de las cuestiones más cruciales de la gestión gubernamental. Baste recordar que no sólo en 1994 se acordó en que la cuestión debía resolverse; también en plena crisis de 2002, cuando los gobernadores suscribieron el acuerdo de 14 puntos en abril, para intentar asegurar la gobernabilidad de un país que se disgregaba. En él acordaron, entre otros remedios considerados indispensables el enviar al Congreso, en no más de 90 días, un nuevo sistema de coparticipación federal de impuestos. Entonces, como ahora, sólo se habla de la ley de coparticipación federal cuando la Nación se ve precisada de restar ingresos a las provincias, apenas retorna la calma, también desaparece el tema de la agenda pública federal. Sin embargo, no se trata de demonizar a los miembros del staff nacional en favor de aquellos que componen a los provinciales, muchos de ellos han pasado del uno al otro y, por una razón sistémica y política muy explicable, adoptan los criterios de sector al que pertenecen eventualmente.

Aunque suene complejo y difícil, desde esta perspectiva, vemos como necesario un nuevo pacto constitucional.

• **PROVINCIA DE SALTA**, por *Luis Alberto Martínez*

La provincia de Salta y sus autonomías municipales sintieron los efectos de los resultados de las elecciones generales del mes de octubre de 2007.

El nuevo gobierno, como política del Estado, promueve procesos para lograr revertir la concentración que caracterizó a la gestión anterior, expresado en el respeto por la independencia y equilibrio de las instituciones que integran los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Ju-

dicial). La creación de nuevos ministerios compatibles con la diversa realidad, asignados a los distintos actores que conformaron el frente electoral que ganó las elecciones y, a mi entender, la más destacada, porque hará posible las anteriores, es la convocatoria a las nuevas generaciones, sin perjuicio de las precedentes, comprometiéndolas con la política y el bien común; vocación demostrada con innumerables designaciones.

En los municipios de Cafayate, Cerrillos y Santa Rosa convocaron a sus respectivas convenciones municipales a los fines de dictar las cartas orgánicas previstas en el art. 174 de la Const. Pcial. Es de destacar positivamente, la responsabilidad política-institucional de los convencionales municipales elegidos por el voto popular que, con escasos recursos económicos y muy poco tiempo, cumplieron su cometido. Diseñaron normas jurídicas acordes a sus respectivas realidades locales. Lamentablemente, de nuevo debo señalar el mal trato dado por la Legislatura provincial, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, a las cartas sancionadas por las convenciones que, de conformidad a lo que vengo sosteniendo, excediéndose en el ejercicio de la facultad constitucional de “compatibilización” prevista en el precitado artículo, dejaron sin efecto numerosas disposiciones que desnaturalizan el espíritu con el que fueron concebidos estos cuerpos normativos.

En el orden académico fue relevante la actividad de la Filial Salta del Instituto de Federalismo (IFFiS), que en este año, directivos y consejeros en sus reuniones mensuales ordinarias diseñaron un plan de acciones que se proyectan hacia el presente año.

Entre las materias analizadas se pueden mencionar: la creación de los juzgados de Menor Cuantía; la Ley Orgánica de Municipalidades (municipios de menos de 10.000 habitantes) pendiente su reforma desde la vigencia de la nueva Constitución de Salta de 1986; las conferencias-debates sobre “las retenciones al campo” realizadas en el mes de junio donde participaron el director del Instituto de Federalismo, Dr. Antonio M. Hernández, el Dr. Jorge R. Vanossi, el que suscribe, entre otros, y las jornadas nacionales del Instituto de Federalismo realizadas en nuestra ciudad entre el 13 y el 15 de noviembre que contó con la presencia de los más destacados representantes del Instituto de Federalismo en las provincias argentinas como son: Dr. Antonio María Hernández, Dr. Pablo Kosiner, Dra. Mariana Catalano, Dra. María Belén Bennisar, CNP Julio César Loutaif, Dr. Miguel Angel Asensio, Dr. Juan Carlos Nallin, Dr. José Manuel Belisle, Dr. Eduardo Chávez, Dra. Silvia Nallim, Dr. Julio

Saguir, Dr. Marcelo López, Dra. Elizabeth Safar, Dr. Guillermo Barrera Buteler, Dr. Mario Midón, Dr. Daniel Sabsay, Dr. Martín Daniel Martínez, Dra. Silvia Barceló, Dr. Carlos Dante Hilario Colque y el que suscribe. Destaco el acompañamiento del presidente de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Dr. Luis Moisset de Espanés.

En orden a la concertación federal prevista en la cláusula federal del art. 3° de nuestra Constitución Provincial debo reseñar:

El convenio marco '86 entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación y la provincia de Salta. Créase con carácter *ad honorem* en el ámbito de la Secretaría de Asuntos Agrarios, dependiente del Ministerio del Desarrollo Económico, la Comisión Provincial del Plan Ganadero Nacional, destinado al desarrollo de la cadena de ganado y carne bovina, con deberes y funciones establecidas en el manual operativo.

El Convenio Marco de Cooperación y Asistencia Técnica suscripto entre la provincia de Salta y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación (SAGPyA), a través de su Programa Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP), el cual es financiado parcialmente con fondos provenientes de los bancos interamericanos de Desarrollo e Internacional de Reconstrucción y Fomento cuyas áreas de intervención son: Administración de Recursos Hídricos, Infraestructuras Básicas, Desarrollo Tecnológico, Sanidad Animal y Vegetal.

El convenio firmado el 21 de julio de 2008, por el Ministerio de Desarrollo Económico y el Banco Macro S.A. destinados a las Pequeñas y Medianas Empresas y Desarrollo Regional Nacional que sean consideradas de interés por la provincia y declaradas sujetos de créditos por el Ministerio de Desarrollo Económico hasta un monto máximo de \$ 50.000.

Ratificase el Convenio de Cooperación suscripto entre el Programa de Desarrollo Regional y Sectorial del Banco de la Nación Argentina, representado por el Lic. Matías Kulfas y el Ministerio de Desarrollo Económico del 17 de setiembre de 2008. Para distintas líneas de créditos correspondientes a fomento al desarrollo sectorial -fomento a la asociatividad empresaria y al desarrollo microempresario-. Se designa a la secretaria Pymes para coordinar y articular las actividades a desarrollar. Apoyo por parte de este ministerio al Programa de Desarrollo Regional (PRODER). Vigencia 2 años a partir del 17 de setiembre de 2008.

Se ratifica el convenio suscripto entre el gobierno de la provincia de Salta, representado por el Ministerio de Desarrollo Económico en su carácter de autoridad de aplicación provincial ley 26141, C.P.N. Julio César Loutaif y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación, representada por el secretario Dr. Carlos Alberto Cheppi, Secretaría Gral. de la Gobernación.

Apruébase el convenio firmado entre el gobierno de Salta, representado por el gobernador Dr. Juan Manuel Urtubey y el Consejo Federal de Inversiones (CFI) representado por su secretario general Ing. Juan José Ciacero. El objetivo de éste es realizar estudios necesarios para la formulación de un Programa de Desarrollo Regional con acciones concretas por actores involucrados; para la concreción de dichas acciones el CFI asignará hasta la suma de \$ 1.500.000.

Se aprueba el Convenio de Colaboración en el marco del Programa Valorar, suscripto entre el Ministerio de Desarrollo Económico, representado por el C.P.N. Julio César Loutaif y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación, representada por el secretario Ing. Carlos Alberto Cheppi. Este tiene como objetivo, implementar entre SAGP las acciones necesarias para desarrollar eficazmente las herramientas que componen el Programa Valorar logrando la complementación técnica necesaria a fin de contribuir el crecimiento de las Pymes agroindustriales en la provincia de Salta, así como la conformación de una “red de información“ para Pymes alimentarias (RED IPA): desarrollo comercial, sistema de información agropecuaria, promoción de inversiones.

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

El análisis de lo acontecido en 2008 no difiere demasiado de lo expuesto en anteriores informes. Sigue sin registrarse un nivel importante de vinculaciones interjurisdiccionales. Los avances, aunque tibios, se registran sobre todo en la relación con Chile, con algún progreso en la definición del túnel Agua Negra, que facilitará la conexión con la IV Región chilena y tendrá un impacto favorable en el Corredor Bioceánico. Rescato como plausible la realización del Cruce de los Andes por la ruta sanmartiniana, en la que convergen las autoridades provinciales con referentes institucionales y que tiene su punto culminante en el encuentro

con la delegación chilena en la frontera. Se trata de un signo elocuente de progreso en las relaciones con el país vecino, con quien nos hermana mucho más que la mera proximidad geográfica.

Entre las sombras, indudablemente, la mayor es la discontinuidad, rayana en la paralización, que presenta el Nuevo Cuyo, otrora impulsado con decisión. Se trata de un dato realmente negativo, habida cuenta de la necesidad del fortalecimiento de las regiones como elemento esencial para alcanzar un país auténticamente federal.

Finalmente, dadas las limitaciones de espacio del Informe, consigno sólo algunos ejemplos salientes de relaciones interjurisdiccionales en este período:

1. Relación con la Nación

- Convenio Marco de Coordinación y Cooperación entre la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y el gobierno de la provincia de San Juan, referido a la articulación, ejecución e implementación de acciones, proyectos y programas tendientes al ordenamiento ambiental de San Juan, a gestionar sustentablemente sus recursos naturales y al control de actividades contaminantes (decr. 1030). Entiendo que esto es de suma importancia, dada la prioridad que la administración actual ha dado a la explotación minera, la que en muchos casos, y a gran escala, se desarrolla a cielo abierto y con procesos de lixiviación con empleo de cianuro.

- Acta Acuerdo Complementaria entre la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción de la Nación y la provincia de San Juan, para la Prevención de Adicciones (decr. 494).

2. Relaciones institucionales

- Convenio Marco entre el gobierno de la provincia y los sindicatos U.P.C.N. y A.T.E. de asistencia y cooperación para la capacitación de las agentes públicos provinciales (decr. 967).

- Convenio Marco entre la provincia de San Juan y el C.F.I para la Promoción del Corredor Bioceánico Central (decr. 397).

- Se han suscrito también algunos acuerdos de cooperación y complementación entre la provincia y las dos universidades: Universidad Nacional de San Juan y Universidad Católica de Cuyo.

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

El año 2008 fue el del vigésimo quinto aniversario de la democracia. En la provincia de San Luis es necesario un especial análisis de la situación institucional del sistema republicano y el equilibrio de los poderes. Caracterizada por un Poder Ejecutivo fuerte, cuyo cimiento se funda en la reelección del primer gobernante democrático por cuatro períodos consecutivos y la sucesión por su hermano, actualmente en cumplimiento de su segundo mandato, la ausencia de alternancia es una marca indiscutida del régimen político y de la vida democrática provincial.

Reforma política

En el mes de junio se sancionó la ley VI-0607-2008 que creó la Comisión de Análisis, Diagnóstico y Propuestas para el Fortalecimiento Institucional de la Provincia de San Luis.

La Comisión, integrada por representantes de ambas cámaras y un representante del Poder Ejecutivo, tenía como plazo del mandato 90 días, prorrogables. La ley le encomendó la realización de un estudio acerca del funcionamiento del sistema institucional provincial y la sugerencia de los temas de necesaria consideración en reformas legislativas o en una eventual reforma de la Constitución de la Provincia, previendo que tales informes, no vinculantes, fuesen elevados al Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, respectivamente.

El trabajo de la Comisión se extendió entre el 8 de julio y el 23 de octubre, en una dinámica de audiencias públicas, que se organizaron conforme asistentes y temáticas. Según la evaluación final de expertos, participaron más de ciento veinte expositores, representantes de organismos estatales, partidos políticos, asociaciones civiles y fundaciones, univer-

sidades, sindicatos, colegios profesionales, además de legisladores nacionales y provinciales, concejales, académicos, profesionales y ciudadanos en general.

Se confeccionó un informe final conteniendo el resumen de las propuestas y un dictamen de recomendaciones, señalándose que “la mayoría de las propuestas presentadas requerían para su implementación una reforma de la Constitución”.

Medio ambiente: minería

El 1º de octubre se sancionó la ley para la “Preservación y restauración ambiental del sector minero” (IX-0634-2008). La misma, prohibió el uso de sustancias químicas y otras sustancias tóxicas en los procesos mineros metalíferos, incluyendo la prospección, cateo, exploración, explotación, beneficio y/o industrialización, de minerales metalíferos obtenidos a través de cualquier método extractivo en el territorio de la provincia de San Luis. También creó un Fondo de Garantía Ambiental para la restauración ambiental, disponiendo el aporte mínimo del 7% equivalente del monto total de la inversión, por toda actividad minera susceptible de degradación ambiental.

La ley fue celebrada por los sectores ambientalistas que habían promovido hasta esa fecha, movilizaciones y campañas de concientización públicas, denunciando el riesgo ambiental ante trabajos de exploración minera en cordones montañosos de las sierras de San Luis, La Carolina y Virorco.

En la ley no fueron incluidos dos temas considerados fundamentales: la megaminería metalífera con explotación a cielo abierto y la extracción de minerales radiactivos, uranio y torio, altamente peligrosos para la salud, quedando pendientes estos tópicos para una nueva legislación.

Autonomía municipal: otra vez en debate

La Constitución de la provincia de San Luis consagra en su art. 248 la autonomía municipal, reconociéndole a todos los municipios auto-

mía política, administrativa y financiera, además de institucional para los que dicten su propia Carta Orgánica. En el art. 251 refiere al gobierno de los centros urbanos cuya población ascienda a los 800 habitantes por un intendente comisionado; casi el 70% de los municipios del territorio provincial. Estas localidades carecen de departamento legislativo y justicia de faltas.

Mediante ley XII-0622-08, se reglamentó el “Régimen de Intendentes Comisionados”, quedando estas administraciones comunales sujetas a un control mensual y trimestral de gestión patrimonial por el Programa de Asuntos Municipales (PAM), perteneciente al Poder Ejecutivo, u organismo que lo reemplace.

Además, la ley prevé que las ordenanzas municipales sean, previo a su dictado, remitidas a la Legislatura provincial para su aprobación. Así, las ordenanzas, elaboradas por el intendente, deberán ser remitidas al PAM, que en el plazo de 15 días la elevará junto con un dictamen fundado a la Legislatura; esta intervención es condición de validez para el dictado de las ordenanzas.

Por ley VI-0645, promulgada en diciembre de 2008, se creó la “Comisión Bicameral Permanente de Control de Legalidad de Ordenanzas dictadas por intendentes comisionados municipales provinciales” en el ámbito del Poder Legislativo. Esta Comisión suple la intervención de ambas cámaras legislativas.

Designación de jueces: emergencia judicial

En el mes de julio se sancionó y promulgó la ley que reglamenta las “Funciones del Consejo de la Magistratura” previstas en el art. 199 Const. Pcial., ley VI-0615-08, derogatoria de la anteriormente vigente.

Además de lo atinente al concurso y selección de aspirantes, los dos puntos más relevantes son los que se refieren al mantenimiento de la propuesta de una terna cuyo orden de mérito no resulta vinculante para el Poder Ejecutivo y el plazo de desempeño de los jueces designados como provisorios para cubrir vacantes en situaciones de urgencia y/o emergencia en la prestación del servicio judicial -atribución constitucional del Superior Tribunal de Justicia (art. 214.6)-.

Con relación al primer punto, regulado en el art. 12, la sanción de una nueva ley resultaba una oportunidad para reforzar la intervención del Consejo de la Magistratura en cuanto a la propuesta de una terna con un orden establecido conforme al sistema de merituación, con respecto al cual pudiese el Ejecutivo autolimitarse mediante el correspondiente decreto, tomando como vinculante dicho orden. Ello garantizaría una disminución del índice político de selección discrecional de los ternados, sobre todo si se tiene en cuenta que la Constitución Provincial no establece una mayoría calificada para el concurrente acuerdo del Senado y en este cuerpo tiene unanimidad el oficialismo desde las últimas elecciones.

Por otra parte, a la situación de múltiples designaciones de jueces provisorios en el Poder Judicial, se sumó el plazo de caducidad de seis meses. Este plazo resulta a todas luces exiguo y, si bien persigue la regularización de la situación, la aplicación de la ley ha resultado en la vacancia de un sinnúmero de tribunales, sobre todo de la Segunda Circunscripción Judicial. Conforme la ley, esto ha de contrarrestarse a futuro, con la disponibilidad de listados de postulantes que han merecido en instancia de concurso la calificación de “recomendable” para el cargo, calificación cuya vigencia se amplía a dos años para el mismo fuero y cargo.

Los colegios de abogados se han pronunciado acerca de la preocupante situación, no sólo para la regularidad en la tramitación de las causas, sino en cuanto a la eventual afectación de la garantía constitucional del juez natural.

Poder Judicial: método alternativo de resolución de conflictos

El S.T.J. resolvió por Acuerdo 502/08, instalar un “Plan Piloto de Mediación” en el ámbito del Poder Judicial. Así, el 30 de setiembre de 2008 comenzaron a funcionar, en las ciudades de San Luis y Villa Mercedes, sendos “Centros de Mediación y Resolución Alternativa de Conflictos”. El plan cuenta con un término de doce meses de implementación, con el posterior diagnóstico y evaluación.

En el programa serán tratadas las controversias judiciales remitidas por los tribunales de primera y segunda instancia, en las que las partes hayan prestado su consentimiento expreso; ello comprende no solamente las causas a iniciarse sino también todas las que se hallen en trámite.

Existen materias expresamente vedadas a mediación, en general cuestiones en las que esté comprometido el orden público o sean indisponibles por los particulares.

Hasta el mes de diciembre, la experiencia fue evaluada con éxito, pues se habían realizado más de cincuenta presentaciones en las dos circunscripciones, arribando a acuerdos mediados en la mayoría de las audiencias realizadas.

Informatización del Poder Judicial

En 2008 se dio inicio al proceso de informatización en toda la provincia. Se instauró el Sistema Integral de Administración de Justicia GIAJ-TRAMIX, cuya primera etapa se puso en funcionamiento en dos juzgados de primera instancia en el mes de diciembre. El *software* permite el trabajo interno y la consulta de usuarios externos, no sólo para el control de actuaciones y notificaciones, sino para la incorporación de escritos vía Internet.

San Luis adhirió por ley V-0591-07 a la Ley Nacional de Firma Digital 25.506; esta normativa ya cuenta con la reglamentación correspondiente. Otra ventaja señalada, es la existencia en todo el territorio de la provincia, de un soporte denominado Autopista de la Información, que -a través de un anillo informático- vincula el ámbito público estatal local. Se prevé que en un plazo de dos años, el Poder Judicial se halle digitalizado en su totalidad, lo que permite avizorar mayor eficiencia en la tramitación de los expedientes.

Independencia de poderes: presupuesto judicial

El 17 de diciembre de 2008 fue sancionada la ley X-0655-2008, que en su art. 1° establece que “las sentencias judiciales que condenen al Poder Judicial o al Estado Provincial por responsabilidad frente a terceros u obligaciones de cualquier naturaleza originadas en hechos o actos del primero, deberán ser afrontadas por el mismo, con su Presupuesto de Gastos y Recursos previsto en el artículo 2° de la Ley de Autonomía Económica, Financiera y Funcional del Poder Judicial...”.

El Poder Judicial de la provincia afrontó diversas instancias críticas, la última de ellas -en 2005- con un pedido de intervención en ciernes, la que fue zanjada con la sanción de una “Ley Provincial de Audiencias Públicas para la selección de integrantes del Superior Tribunal de Justicia y del Procurador General de la Provincia” (ley IV-0456-2005) que permitió dar mayor transparencia y participación ciudadana en el proceso de designación de los nuevos funcionarios. De este modo, asumieron tres de los integrantes del Superior Tribunal de Justicia, el que quedó conformado con cuatro miembros.

La oportunidad de sanción de la ley coincide con el dictado de sentencias condenatorias -con liquidación firme- contra el Estado Provincial originadas en irregularidades en el despido y cesantía de funcionarios judiciales en períodos anteriores. En 1998 fueron dejadas cesantes once funcionarias. El S.T.J., ha dictado sentencia ya en las primeras causas, haciendo lugar a la demanda interpuesta por las funcionarias removidas de su cargo, declarando la inconstitucionalidad de artículos de la “Ley de Emergencia Judicial” -que declarara la disponibilidad de secretarios y relatores sin necesidad de sumario previo- y de las acordadas dictadas en su consecuencia, disponiendo su reincorporación, condenando al Estado a abonar los salarios dejados de percibir desde la fecha de la remoción y hasta su efectivo reintegro, más el resarcimiento por daño moral.

En otra causa “Dra. Galiano de Luchetta c/ Provincia de San Luis”, el S.T.J., a fines de 2007, hizo lugar a la demanda contencioso administrativa que, en contra de la Provincia, interpusiera la jueza de paz letrada de la ciudad de Justo Daract, quien fuera apartada de su cargo en 1998, en virtud de la supresión del Juzgado de Paz. El alto Tribunal declaró la nulidad por flagrante inconstitucionalidad de las resoluciones del S.T.J., en su anterior composición, ya que se había invocado una ley que sólo podía aplicarse cuando vacare el Juzgado, conculcándose, entre otras, la garantía de inamovilidad de los jueces en su cargo. También, condenó a la accionada, por daños y perjuicios.

En esta misma causa, en el mes de setiembre de 2008, se pronunció el S.T.J. por sentencia interlocutoria N° 602, a raíz de una presentación que realizara el fiscal de Estado, advirtiendo que el pago de las indemnizaciones -de esta causa- “podría afectar seriamente los recursos públicos de ese Poder Judicial”. El S.T.J. la consideró una indebida intromisión en la independencia del Poder Judicial y una velada advertencia coercitiva para el dictado de sentencias futuras por parte del Tri-

bunal en casos semejantes e impuso una sanción correctiva de apercibimiento al funcionario.

Sostuvo entonces el S.T.J., que la condena firme se dirigía a la provincia de San Luis, “que es la persona jurídica de derecho público responsable, que puede ser libremente demandada y ejecutada y que debe responder por los daños que causen sus funcionarios...”. Agregó: “en el caso, los daños producidos a la actora han sido causados por el accionar de varias personas que han violado flagrantemente las normas constitucionales provinciales o no han cumplido en debida forma sus deberes, todos los cuales deben ser considerados responsables solidarios y respecto a los cuáles la Provincia -que debe pagar el daño- tiene la acción de repetición... Esta responsabilidad solidaria deviene impuesta, también, por el art. 25 de la Constitución de la Provincia”.

Resta esperar próximos pronunciamientos del S.T.J., sobre el camino de la inconstitucionalidad de la norma, y las repercusiones fácticas de su vigencia, tanto para los actores involucrados, cuanto para el sistema democrático republicano en su conjunto.

Políticas gubernamentales

Las políticas impulsadas por el Poder Ejecutivo se concentran en el desarrollo digital, la industria cinematográfica, la proyección turística y del deporte automovilístico -nacional e internacional- y el sostenimiento de un plan social de inclusión.

Así, se impulsó -con un presupuesto 2008 de 50 millones de pesos- el programa “San Luis Cine”. A esta iniciativa se sumó “San Luis Música”. Ambos cuentan con infraestructura de última generación, con sus respectivos estudios en las ciudades de La Punta y Villa Mercedes.

El Plan de Inclusión Social “Trabajo por San Luis”, implementado en 2003, con una demanda inicial de 49.000 inscriptos, cuenta hoy, según información oficial, con 24.500 beneficiarios. A cambio de la prestación laboral consistente en arreglos y limpieza de rutas, caminos de acceso a las localidades, limpieza de canales de riego, recuperación de espacios verdes, y tareas de seguridad comunitaria, cada beneficiario cobra \$ 620. Las prácticas desarrolladas por los beneficiarios tienen una duración de 8 horas diarias, durante 5 días a la semana. Todos los ciu-

dadanos beneficiarios gozan de las coberturas de ART y de la Obra Social del Estado Provincial.

La ley I-0538-2006, que dio continuidad al Plan, fue prorrogada sistemáticamente durante los años subsiguientes, habiendo sido aprobada por la Legislatura el 17 de diciembre de 2008 su continuidad para 2009.

Desde el Ejecutivo se ha impulsado la incorporación de la inclusión social como parte integrante del texto constitucional.

Juicio por crímenes de lesa humanidad

El 20 de octubre se realizó la primera audiencia del primer juicio oral penal federal contra los presuntos responsables por crímenes de lesa humanidad cometidos durante la última dictadura militar en la provincia.

En el proceso, fueron acumuladas las causas por el asesinato de una joven de la localidad de La Toma cuyo cuerpo fue reconocido y entregado a sus familiares diez años después de su muerte; la desaparición de dos estudiantes, y por torturas de uno de los sobrevivientes, todas detenciones efectuadas en 1976. Los procesados en la causa son cinco: el ex capitán del Ejército a cargo de la subjefatura de la Policía, el ex jefe del Area 333 del Comando del Ejército GADA 141, ex jefe del Departamento de Informaciones de la Policía, el ex subjefe de esa división y un policía provincial -entonces cabo-; también, estaba imputado el ex jefe de la Policía durante la dictadura, fallecido mientras cumplía detención domiciliaria.

Treinta y dos años después de los sucesos, comenzó el debate oral. Las audiencias se desarrollaron con normalidad durante los últimos meses del año, rindiéndose la prueba correspondiente. Se prevé para comienzos de 2009 la apertura de la etapa de alegatos.

Podría concluirse, luego de la selección del presente informe, en que, a pesar de los claroscuros y las particularidades que la realidad provincial ofrece, existen algunas señales que permiten un acto de confianza en la madurez progresiva de las instituciones. Más aún, si, con Held, se entiende que la democracia continúa siendo “el principio central de legitimidad política de nuestra era” y el consentimiento del pueblo el principio más convincente como fundamento del orden político.

• **SANTA CRUZ**, por *Gustavo Carranza Latrubesse*

Aunque un informe sobre las relaciones de la provincia con la Nación y, *ad intra*, con sus municipios debiera ser una herramienta técnica para conocer el estado de situación del Estado local en el conglomerado federal, he de desatender esa finalidad para mencionar, únicamente, aspectos importantes que apuntan a la situación social de la provincia y su ecología. Santa Cruz es la provincia con mayor actividad de exploración petrolera, con un 40% del total del país, seguida por San Juan. Es sabido que la explotación petrolera ha generado una notable asimetría en los ingresos de la población según se desempeñe o dependa de esa industria, o lo haga en el comercio, en la actividad ganadera o en los servicios del Estado. Dejando de lado la relativa importancia de la pesca en la economía social, se ha agregado una nueva fuente de ingresos y de preocupación: la actividad minera con la explotación de minas de oro y plata. La más conocida, “Cerro Vanguardia”, provee a la comunidad de San Julián la demanda de mano obra suficiente para sostener sus necesidades, pero incide en las desigualdades existentes entre las otras actividades. La provincia participa en un 7% de los resultados de la explotación minera, con lo que el aporte significativo de la actividad redundaría en la ocupación de los vecinos del municipio. Otro nuevo desarrollo minero emerge con similares características en el oeste provincial, en las proximidades de Perito Moreno, receptando mano de obra proveniente de distintos puntos del país. A lo positivo de tales emprendimientos se opone la utilización de cianuro en la extracción de los metales, material que arriba a las minas por vía terrestre, por camiones y sin ningún tratamiento especial (aunque se prohíbe el ingreso de “residuos peligrosos”, art. 3º, ley 2567 de 2000). El destino del cianuro remanente se va filtrando a las napas subterráneas sin que se disponga de datos fidedignos de permanencia o eliminación, y la Legislatura no ha logrado consensuar un proyecto de ley protectorio del suelo y del medio ambiente, que permita asegurar una minería sustentable. Según la ley nacional 24.196, a la que ha adherido la provincia, las empresas mineras sólo deben abonar un 3% de regalías, porcentaje que resulta negativo para el erario público luego de los reintegros por exportación a través de los puertos patagónicos. En contraste, las fuentes “limpias” de energía (producción de hidrógeno a través de la energía eólica) son, apenas, incipientes y no se ha avanzado demasiado más allá de la planta piloto de Pico Truncado. La provincia de Santa Cruz, según

se informa, se habría beneficiado con un mayor caudal de recursos federales para el desarrollo de su infraestructura vial, aunque la ruta 40, columna vertebral de un futuro turístico cordillerano, avanza con notoria lentitud. La represa del dique Los Monos, proyectada sobre el límite con Chubut, aunque en esa provincia, habría de depararle fuente de energía eléctrica y agua potable y para riego, proveniente de aquella, pero el proceso licitatorio no parece avanzar, más allá de los anuncios. El interconectado eléctrico entre Puerto Madryn (Chubut) y Pico Truncado (Santa Cruz) se ha realizado, aunque con graves sospechas de sobrepresos en su ejecución. La corrupción sigue siendo una vía del desarrollo de la obra pública provincial. Por cierto, de los fondos financieros en el exterior, provenientes de regalías petroleras mal liquidadas, cuya cuantía actual se desconoce, sólo queda la promesa de su repatriación. La crisis del petróleo afectará la paz social, sin que las otras actividades la puedan sustituir, con lo que la dependencia del Estado federal será el punto de inflexión del devenir político de sus instituciones.

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

Reforma política, calidad institucional. Plan estratégico. Nodos regionales

Es el resultado que se procura alcanzar a través de un proceso de deliberación cumplido a lo largo de 2008 a través de un instrumento de trabajo flexible que orienta la gestión gubernamental, en el que se realizaron asambleas ciudadanas en las cinco regiones del territorio con interesante participación ciudadana.

El Plan Estratégico Provincial (PEP), comprende tres líneas: I. Territorio integrado; II. Calidad social, y III. Economía del desarrollo. El gobierno intenta con la puesta en marcha de asambleas ciudadanas proyectar ámbitos de acuerdos amplios entre el Estado y la sociedad civil sobre el futuro de cada región y de la provincia. Hacer de Santa Fe una sola provincia, proyectando una conformación provincial integrada por cinco regiones, que confluirán en cinco nodos o núcleos referenciales, en principio, en las ciudades de Santa Fe (capital), Rafaela, Reconquista, Rosario y Venado Tuerto.

Acceso a la información pública

- A nivel provincial, la iniciativa ha quedado trabada en el ámbito legislativo (el Poder Ejecutivo prevé la posibilidad de reglamentarlo en el ámbito de su competencia).

- El 13 de marzo, por Ordenanza N° 11.450 de la Municipalidad de la ciudad de Santa Fe, el Concejo Municipal de la ciudad Capital aprobó el proyecto de información pública.

Ley de ministerios

Por ley 12.817 se modificó la ley de ministerios, fijándose su número en 12: Gobierno y Reforma del Estado, Justicia y Derechos Humanos, Seguridad, Economía, Producción, Salud, Trabajo y Seguridad Social, Desarrollo Social, Obras Públicas y Vivienda, Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente, Educación, Innovación y Cultura y una Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Plan estratégico de reforma judicial en la provincia de Santa Fe

La mayoría de los proyectos resultantes continúan en el Poder Legislativo. A la sanción del moderno sistema de enjuiciamiento penal para la provincia (ley 12.734/07) de naturaleza acusatoria, garantizándose, por fin, el debido proceso, la defensa en juicio y el juez imparcial, del que se diera cuenta en el informe 2007, debemos ahora comentar que se ha sancionado la ley 12.912 (7/10/08) que establece la implementación progresiva del nuevo sistema. Ello atendiendo a la dilatada geografía de nuestra provincia (más de 1.000 kms. de extensión de norte a sur) con una población, si bien principalmente concentrada en los centros urbanos más importantes, también diseminada, lo que obliga a generar una importante estructura tanto a nivel del Ministerio Público de la Acusación como de la Defensa, cuanto a la propia judicatura.

Consejo de la Magistratura

El 26 de diciembre de 2007, se dictó el decr. 0164 por el cual se creó en el ámbito provincial el Consejo de la Magistratura (dejando sin efecto los decrs. 2952/90 y 2391/02) como órgano asesor del Poder Ejecutivo, proponiendo, mediante concursos y entrevistas, los candidatos a cubrir los cargos del Poder Judicial excluidos los ministros de la Corte y el procurador general (art. 86 Const. Pcial.).

Luego de un debate enriquecedor se reglamentó su funcionamiento (decr. 1121/08). Se compone por un *presidente* (secretario de Justicia), un *secretario* (director provincial del Consejo de la Magistratura y jueces comunales), un *Cuerpo de Evaluación Técnica* (3 titulares y 3 suplentes: uno por el Colegio de Abogados, uno por el Colegio de Magistrados y Funcionarios y uno por las facultades de Derecho de la Universidades Nacionales con asiento en la Provincia) y un *Cuerpo Colegiado Entrevistador*, el presidente del Consejo y docentes (titular y suplente) en representación de las facultades de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNL) y de Derecho (UNR), ambos se integran para cada concurso.

Problemática agropecuaria

- El gobernador, Dr. Hermes Binner, remitió al Ejecutivo federal -a mediados de abril- un documento “en nombre de la provincia de Santa Fe”, que identifica diez medidas como políticas públicas de construcción colectiva para la acción de gobierno, entre las que se destacan: el marco institucional, justicia contributiva, costo de la producción, consumo interno, ciencia, tecnología e innovación; plan de desarrollo nacional agropecuario, etc..

- El 24 de octubre próximo pasado se declaró la situación de emergencia y desastre agropecuario a toda explotación de tal naturaleza afectada por la prolongada sequía, situación en la que se encuentra gran parte del territorio del centro-norte provincial.

Universidad

El acto central de las actividades conmemorativas de los 90 años de la Reforma Universitaria -verdadera revolución educativa iniciada por un grupo de jóvenes cordobeses que se extendiera por toda Latinoamérica- se llevó a cabo en el mes de julio en el patio principal de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNL) al que se le impuso el nombre de “Patio de la Reforma”. En tal oportunidad se recordó la trayectoria del militante reformista Guillermo Estévez Boero egresado de dicha casa de estudios, haciéndose entrega de una placa recordatoria a su esposa, Inés Bertero y se descubrió una placa en homenaje a la Reforma Universitaria con una frase de jóvenes de la Federación Universitaria de Santa Fe de 1919.

Otras medidas, propuestas y acciones destacadas

- Exigencia de la provincia de un esquema de coparticipación más justo, respetuoso de su autonomía y de la propia Constitución Nacional. En tal sentido, se han planteado reclamos tanto desde la política - por el *quantum* coparticipable- como administrativamente (solicitando se declare la plena coparticipación del impuesto a los débitos y créditos bancarios).

- Se conmemoró el 75° aniversario de la implementación de las cartas orgánicas de las municipalidades de Santa Fe y Rosario dictadas en cumplimiento de lo dispuesto por la Constitución Provincial de 1921, puesta en vigencia por el gobernador demócrata progresista Dr. Luciano Molina. Si bien la vigencia de dichos estatutos autonómicos sería breve (1933/1935) marcaron un verdadero hito en el derecho municipal argentino.

- El 2 de julio de 2008, por decr. 1573/08 se creó la Infraestructura de Firma Digital de la Provincia, siendo el Poder Judicial provincial el organismo que encabeza su uso masivo según información brindada por la Oficina Nacional de Tecnologías Informáticas (ONTI).

El proceso de modernización tecnológica encarado por la Corte Suprema de Justicia de Santa Fe -de la cual la firma digital forma un importante eslabón- es consecuencia de la decisión de lograr mayor eficiencia en la administración y organización judicial. Para ello se realizaron transformaciones en la organización y en la normativa interna para concretar

el servicio de correo electrónico oficial facilitando y agilizando la comunicación entre las dependencias judiciales de toda la provincia.

• **PROVINCIA DE SANTIAGO DEL ESTERO**, por *Francisco Cerro (h)*

El acontecimiento de mayor relevancia en la provincia durante 2008 fue la celebración de los comicios generales para elegir gobernador y vice por el período 2009-2013 y para la renovación total de la Cámara de Diputados por idéntico período, en razón de que, conforme a la última reforma constitucional de 2005, se ha eliminado su renovación parcial bienal.

Sobre un padrón de 559.502 electores habilitados para sufragar (2,1% del padrón nacional) votaron 307.831 electores. El Frente Cívico por Santiago, una coalición electoral formada principalmente por la U.C.R., aliada con un sector del peronismo, el local Partido Compromiso Social, vecinalistas y Recrear, encabezada por el gobernador Gerardo Zamora que propiciaba su reelección, obtuvo 271.817 votos (85,1%) sobre 46.014 (14,9%) de toda la oposición, lo cual configura un histórico triunfo ya que jamás se había obtenido en la provincia semejante porcentaje.

La apertura a la participación de los sectores sociales en el marco institucional de las Mesas de Diálogo junto al formidable plan de obras públicas y de subsidios, dieron sus réditos al gobernador Zamora que plebiscitó su gestión con un resultado favorable y contundente, pese al desgaste que debió provocarle su inocultada adhesión al gobierno nacional.

En materia de legislación se destaca la sanción de la ley 6910 del Código de Procedimientos Civil y Comercial de la Provincia; la ley 6933 de Administración Financiera y Control Interno del Sector Público; la ley 6908 que establece el Código Electoral Provincial; la ley 6920 del Código de Procedimiento Mineros y el Decreto 1830/08 Reglamentario de la Ley Provincial de Bosques 6841, la cual también ha entrado en vigencia, resguardando la autonomía provincial en materia de manejo de sus recursos naturales frente a las previsiones reglamentarias de la ley nacional 26.331.

Durante el año se han inaugurado la mayoría de las obras de envergadura que se venían construyendo, como las escuelas, los hospitales y las viviendas. Especialmente se destaca por su envergadura la terminal

de ómnibus y los hospitales de Niños en la Capital y de Loreto en el interior de la provincia.

En materia de planeamiento, se informó en 2006 la creación del Consejo de Promoción y Desarrollo Provincial, integrado, además del sector estatal, por las universidades localizadas en la provincia, el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) y el INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial) más las organizaciones referentes del sector, como son la Unión Industrial de Santiago del Estero, la Cámara Argentina de la Construcción, las organizaciones representantes del sector productor de las materias primas, el sector financiero y está prevista la integración del sector comercial. Durante 2008 se desarrolló un proceso de apertura de la provincia materializada a través de visitas realizadas y recibidas de representantes de diferentes naciones, especialmente de Africa intentando abrir nuevos mercados.

Durante 2008 ha comenzado a regir la ley provincial de educación 6876 que “regula el ejercicio del derecho de enseñar y aprender en el territorio de la provincia de Santiago del Estero conforme lo disponen el art. 14 Constitución Nacional, los tratados internacionales incorporados en la misma, la Constitución de la Provincia y la Ley de Educación Nacional”. Establece que “La educación y el conocimiento son bienes públicos y constituyen derechos personales y sociales, garantizados por el Estado”, que “La educación es una prioridad provincial constituyéndose en una política de Estado para construir una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática y republicana, respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico-social sustentable de la provincia y su inserción en la Nación... El Estado Provincial, a través del Ministerio de Educación, tiene la responsabilidad principal e indelegable de proveer, garantizar y supervisar una educación integral, inclusiva, permanente y de calidad para todos sus habitantes, garantizando la igualdad, gratuidad y la justicia social en el ejercicio de este derecho a los fines de conseguir el desarrollo y formación integral de los individuos a lo largo de toda su vida basada en los valores de responsabilidad, cultura del trabajo, bien común, respeto a las diversidades, justicia, paz y libertad (art. 67 Constitución Provincial)... El Estado Provincial garantiza el derecho social a la educación... Los municipios, las confesiones religiosas y las organizaciones de la sociedad civil reconocidos oficialmente, podrán ejecutar acciones educativas dentro del territorio

provincial bajo supervisión del Ministerio de Educación, conforme lo establecido por la ley nacional de educación, la Constitución Provincial y normas que reglamenten su alcance, supervisión y adecuación al sistema provincial”.

La ley prevé que “De acuerdo con los términos del art. 17 de la ley 26.206 de educación nacional, la provincia define como modalidades a: la Educación Técnico-Profesional; la Educación Rural; la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos; la Educación Especial; la Educación Artística; la Educación Intercultural bilingüe; la Educación en Contextos de Privación de la Libertad; la Educación Domiciliaria y Hospitalaria y la Educación a Distancia”. El financiamiento educativo está establecido en la Constitución de la Provincia en un 30% de las Rentas Generales de la Provincia, el cual debe ser claramente estipulado en la ley de presupuesto. De la Mesa de Diálogo y Trabajo Docente, y en el marco de las Paritarias Docentes Nacionales se estableció la suma de \$ 1.590 (un mil quinientos noventa pesos) como sueldo de bolsillo para el cargo testigo que es el de maestro de grado.

El gobierno provincial ha continuado priorizando el diálogo social sobre el diálogo político, a través de las diferentes Mesas de Diálogo. Durante 2008 se ha notado especial actividad en la Mesa de Diálogo y Trabajo sobre la Tierra y la Producción, especialmente, el Registro de Poseedores y el Comité de Emergencia que funcionan en ese ámbito. Allí se ha observado la intervención de agrupaciones de campesinos, la institución policial y el Poder Judicial de la Provincia, para el tratamiento de la problemática del conflicto por la tenencia de la tierra, un grave problema en la provincia de cara a su desarrollo que proviene del sector agropecuario. En tal sentido se ha creado un Registro de Aspirantes a la Regularización de la Tenencia de la Tierra, “cuyo objetivo es contribuir a la regularización dominial a los pobladores que se encuentran en posesión de sus tierras desde tiempo inmemorial y que no cuentan con los recursos necesarios para hacer valer ese derecho”, pero que ha sido criticado por consolidar situaciones al margen del ámbito judicial donde deberían dirimirse estas cuestiones. Ha sido tachado de inconstitucional por vía judicial sin resultado hasta el presente. Funciona también un Comité de Emergencia cuya loable finalidad que “es evitar que se produzcan situaciones de violencia en los conflictos sobre tierras”. No se ha materializado aún, subsistiendo situaciones de violencia y grave conflicto.

Durante 2008 se ha sancionado la ley 6884 creando el Instituto Espacio para la Memoria “cuya misión es el resguardo y transmisión de la memoria e historia de los hechos ocurridos durante la época de terrorismo de Estado acaecido en los años 70 e inicios de los ‘80, hasta la recuperación del Estado de derecho, con el objeto de promover la profundización del sistema democrático, la consolidación de los derechos humanos y la prevalencia de los valores de la vida, la libertad y la dignidad humana”. En la materia se ha seguido la impronta nacional y lo más significativo ha sido el Archivo Provincial de la Memoria y Centro Documental que permitan reunir, recopilar, sistematizar y conservar el material documental y testimonial relacionado con las violaciones de los derechos humanos y el accionar del terrorismo de Estado en el ámbito de la provincia.

En esa misma línea, el Poder Ejecutivo ha emitido el decr. 0260/08 creando el Consejo Provincial de Políticas de Derechos Humanos “que tiene como objetivo articular con las organizaciones sociales vinculadas a la defensa de los derechos humanos, políticas que en el corto, mediano y largo plazo impliquen la remoción de cualquier obstáculo para la concreción de los derechos humanos y ciudadanos de todas y todos los santiagueños, sin ningún tipo de discriminación social, política o económica”.

En los ámbitos internacional y regional, la provincia ha firmado convenios de cooperación y asistencia técnica con CEPAL (Consejo Económico para América Latina y el Caribe); FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) e ICARDA (Centro Internacional de Investigaciones Agrícolas en Zonas Áridas). Ha participado de los Foros Regionales de Integración, como ZICOSUR, ATACALAR y Región Norte Grande.

Se han llevado a cabo acciones provinciales en el marco del Programa Nacional de Capacitación de la Sepyme; y convenios con SAGPyA para instrumentar Sellos de calidad - Alimentos argentinos y con la Secretaría de Medio Ambiente de la Nación para incluir las industrias locales en el Programa de Producción Limpia.

La continuidad del plan de obras y de subsidios, estrechamente vinculado al nivel ocupacional de la provincia, depende en gran medida de la situación nacional.

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

El año 2008 ha sido extremadamente difícil para Tierra del Fuego, tanto desde el punto de vista económico como institucional.

Al hecho concreto de contar con una gobernadora electa por un partido tradicionalmente minoritario en esta jurisdicción como lo es el ARI, lo que ha planteado no pocos inconvenientes desde el punto de vista del federalismo de concertación -cuya promoción ha previsto el art. 6° Const. Pcial.-, se ha sumado la merma progresiva y constante de sus recursos, particularmente de la coparticipación impositiva y de las regalías hidrocarburíferas.

Resulta obvio que respecto del primer obstáculo, esto es, la no pertenencia al selecto grupo de provincias amigas del poder central, es poco lo que se puede hacer si no se afronta desde el Congreso Nacional una postura muy firme en defensa del federalismo, particularmente desde el Senado de la Nación. Esta tarea deberá ser necesariamente global para resultar exitosa, ya que el tema no es menor en tanto constituye el pilar básico de la forma de gobierno adoptado por la Ley Suprema federal.

Sin embargo, y a juzgar por los antecedentes que ha mostrado la realidad política durante el año que se fue, no es mucho lo que se puede esperar en una jurisdicción que, como ésta, carece de un caudal electoral de peso, sobre todo después de la desaparición del Colegio Electoral con la reforma de 1994.

La merma de los ingresos por coparticipación tiene un componente natural, que es producto de la caída de la actividad económica a nivel nacional, pero también un ingrediente artificial, cual es la toma de decisiones a nivel central sobre los tributos que son por naturaleza coparticipables y los que no lo son (aunque lo sean por definición), y la distribución de estos últimos en base a simpatías, lealtades y conveniencias de quienes encarnan el poder. Y es entonces aquí donde se siente claramente la impotencia surgida del “no pertenecer”.

Vemos entonces que para Tierra del Fuego, parte de la crisis económica viene de la mano de la crisis institucional, que ha llevado a muchos representantes provinciales a enfrentar la ira de sus representados, o a cambiar de orilla.

La reducción de los ingresos por regalías tiene que ver con causas menos tangibles para nosotros, desde que este recurso depende, espe-

cialmente, del precio internacional del barril de petróleo que a su vez, se rige por el incremento o disminución de la actividad global, entre otras cosas.

La crisis del campo no nos ha afectado directamente en tanto Tierra del Fuego no es productora de granos, ni de leche, ni de otros *commodities* ahora en baja -excepción hecha de la lana-, pero no se ha mantenido en silencio frente a una conducta francamente violatoria de la forma federal de gobierno, y particularmente dañina de los derechos a la coparticipación impositiva, en tanto las retenciones y el impuesto al cheque, entre otros tributos, debieran ser compartidos con el interior.

No obstante lo expuesto, la firme vocación de servicio de la titular del Poder Ejecutivo, de su Gabinete y de las autoridades de los entes autárquicos y descentralizados, traducida en un trabajo serio, austero y transparente, ha generado el aporte de recursos nacionales para la satisfacción parcial de necesidades puntuales que permiten avizorar un futuro extremadamente complicado, pero superable con el apoyo de lo que se supone una nueva relación de fuerzas a nivel legislativo en el concierto nacional que se espera, establecerá normas más claras para la distribución de recursos federales.

En este aspecto, la provincia ha integrado nuevos organismos regionales y ha afianzado sus vínculos en otros, en los que las preocupaciones cotidianas le habían limitado su participación. Así, podemos citar el acuerdo sobre cooperación turística entre las provincias más australes que dio origen al Corredor Patagonia Sur integrado por Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, la vuelta al protagonismo en el Ente Patagonia Turística, y la presencia permanente y activa en el Consejo Federal de Turismo.

No menos importantes resultan los acuerdos de cooperación general suscriptos con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Mendoza y otros de carácter internacional suscriptos con el Estado de Amazonas, República Federativa del Brasil relacionados con las actividades turística e industrial.

Y en la búsqueda de optimizar los escasos recursos, resulta trascendente la decisión de suscribir un acuerdo con una empresa de capitales estatales chinos con el objeto de industrializar en la provincia gas natural proveniente de regalías, ratificado por ley provincial, la que no sólo generará la radicación de capitales, sino de una industria demandante de mano de obra local, con recursos no renovables de alto valor industrial.

Mientras tanto, desde el punto de vista institucional, la provincia espera la decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre la vigencia del mandato de uno de los senadores nacionales por Tierra del Fuego -de origen radical, pero ahora integrante del Frente para la Victoria-, destituido como gobernador en 2005 con una pena accesoria de diez años de inhabilitación, suspendida sin fecha por el recurso judicial en trámite ante el máximo Tribunal.

El año 2009 no parece auspicioso para nadie. Sin embargo, en el decir de Einstein, es en la crisis que nace la inventiva, los descubrimientos y las grandes estrategias. Así sea...

• **TUCUMÁN**, por *Federico Lannes*

1. Durante 2008, el gobernador José Alperovich combinó éxitos y reveses, sin que se haya resentido su capacidad de conducción. No obstante ello y con la reciente sanción de la ley 8136, Tucumán ha caído en la marea de la minusvalorización de sus instituciones ya que dicha ley violenta visiblemente principios constitucionales federales y locales, afectando el derecho humano esencial a contar con una justicia independiente, idónea e imparcial tal como lo prescribe el art. 8° del Pacto de San José de Costa Rica.

Con este instrumento, el gobernador podrá designar a su antojo a los jueces interinos o subrogantes para 23 puestos que actualmente están vacantes, sin ningún mecanismo de selección de jueces. Con este proyecto, el mandatario provincial podrá elegir a los jueces subrogantes de una lista que abrirá para la inscripción de los interesados. Luego enviará su nombre a la Legislatura, donde el Frente para la Victoria tiene 44 de las 49 bancas.

En esta cuestión, los abogados a través de las instituciones que los nuclean en la Capital y en el sur de la provincia, insisten en que un nuevo Consejo Asesor de la Magistratura (CAM) debe ser el que designe el plantel de jueces subrogantes. En reunión con el vicegobernador manifestaron su preocupación por la demora en la resolución de los procesos judiciales y por la necesidad de que los magistrados que se seleccionen sean independientes del poder político, e idóneos para ocupar cargos. Reiteraron su postura respecto de lo imprescindible que resulta la conformación de un CAM equilibrado para la selección de magistrados. Es

aquí donde radica la diferencia de criterio entre las entidades de profesionales y el oficialismo, que pretendería impulsar una ley para seleccionar jueces provisorios

2. Una explicación de lo que sucede en Tucumán está íntimamente vinculada con una forma de hacer política fundada en la certeza de que el bien de los tucumanos está en relación directamente proporcional con una toma de posición de absoluta lealtad y dependencia del matrimonio presidencial, a la que se subordina todo bajo la *raison d'état* “*pienso en el bien de los tucumanos*” (*sic*). Criterio que se hizo público en el momento más álgido de la crisis con el campo, donde fue uno de los primeros en defender las retenciones móviles aunque estuviera en desacuerdo con la Resolución N° 125. O, dentro de la misma situación, cuando mandó cerrar el stand de la provincia en la Exposición Rural de Palermo -papelón al margen- ya que lo importante era mostrarse “ciento por ciento K”. En suma hay que estar en consonancia con el matrimonio K, porque Tucumán depende ciento por ciento de los fondos nacionales. Al respecto resultan sumamente significativas las manifestaciones del Dr. José Ricardo Falú “*Hemos descendido a una etapa preideológica, porque la crisis es fundamentalmente moral. El PJ, en el ámbito nacional y en Tucumán, no da ningún signo de advertir la necesidad de que se dé el ejemplo y de que se respeten las instituciones, que son las que garantizan el crecimiento de una sociedad. Por el contrario, sus dirigentes sólo tratan de apoderarse de todas ellas con fines personales*”. Para este peronista, que ocupó numerosos e importantes cargos en el orden provincial y nacional (ex vocal de la Suprema Corte de Justicia, ministro de Gobierno y Justicia, diputado nacional, etc.) el panorama institucional es sombrío: “*La Legislatura concebida como el poder para ejercer el contralor por antonomasia, está pulverizada por una obediencia ciega al Ejecutivo. Y a la Justicia, en tanto máxima exponente del equilibrio que debe primar en una república, la están buscando someter por todas las vías posibles. Esto no puede ser peronismo, sino populismo personalista o autoritario, como máximo*”. En esta lectura de la realidad que hace Falú, “*los municipios y los entes de contralor mejoraron su estatus jurídico, pero empeoraron en la realidad por su dependencia del Poder Ejecutivo. Los municipios nunca manifestaron mayor vasallaje. Democracia se ha vuelto una palabra etérea, porque a la hora del sagrado libre voto, al ciudadano se lo hace claudicar a través de bolsones, prebendas y dinero*”.

3. La transferencia de tecnología al medio y la gestión de proyectos propios y de terceros potenciaron, durante 2008, los vínculos de la Universidad Nacional de Tucumán con el sector productivo e institucional tanto público como privado por medio de las tareas llevadas a cabo por la Unidad de Relación Tecnológica o UNE (Unidad de Negocios) donde se llevan a cabo actividades de consultoría y se brindan servicios integrales a las empresas en áreas tan variadas como luminotecnia, agroindustria, bioingeniería y estructuras urbanas y edilicias. La Unidad de Relación Tecnológica nacida en el ámbito de las universidades nacionales ha brindado asesoramiento a casi 200 empresas durante 2008 las que también confiaron la formulación o ejecución de sus proyectos. Cuestiones importantes como la contaminación microbiana, o la investigación en áreas de geología con la gestión de suelos para emprendimientos petroleros o gasíferos, o el tema biocombustibles junto con servicios de consultoría en rubros de planificación urbana y territorial, han sido materia de consulta a la UNE.

4. Sin lugar a dudas, el juicio realizado contra Domingo Antonio Bussi por la desaparición del ex senador provincial Guillermo Vargas Aignasse en 1976 y que concluyó con su condena a cadena perpetua, fue un importante acontecimiento ya que, más allá del rigor jurídico, se trató de un juicio con connotaciones políticas. Hay quienes consideraron que “este juicio fue arbitrario, parcial e inconstitucional, dado que fue sustanciado por magistrados incompetentes y consumado por los terroristas de ayer que están hoy en el gobierno, desde donde se están digitando estos procesos”. Para quienes vivieron esta tormentosa etapa de la vida nacional y de la provincia, este juicio tuvo la particularidad de hacer revivir las especiales circunstancias que se vivieron con una guerra que empezó en el período constitucional. En ese momento murieron muchos terroristas y hubo también desaparecidos, pero no fueron investigados aquéllos que dieron las órdenes legales de aniquilar la subversión de los militantes del ERP y de Montoneros. La litis estuvo centrada en demostrar si hubo o no el estado de guerra en la provincia antes del golpe de estado de 1976.

5. Con el relanzamiento en Tucumán de la Cámara Española de Comercio de la República Argentina, se intenta fortalecer las relaciones económicas directas entre el país europeo y nuestra provincia dan-

do un paso importante para fortalecer los intereses futuros de ambas partes. La trascendencia de esta iniciativa motivó la presencia del embajador español Rafael Estrella Pedrosa, y del cónsul general Rafael Soriano Ortiz, El embajador señaló ante un auditorio de hombres de empresa, que a los empresarios de su país les interesa buscar socios en el interior argentino para sus negocios, mencionando también las dificultades que en estos momentos enfrentan los empresarios españoles con motivo de la crisis mundial.

6. Con la Cumbre del Mercosur, la provincia fue escenario de un cónclave internacional que fue un éxito. El gobernador Alperovich fue elegido presidente del Foro del Mercosur. Con motivo de este evento, Tucumán fue centro de atención cuando recibió a siete jefes de Estado que deliberaron en la XXXV Cumbre del Mercosur, y emitieron una dura condena a la política migratoria de Europa por la “Directiva de Retorno”, que autoriza la expulsión y la detención de los inmigrantes ilegales en el viejo continente. La crisis alimentaria y energética también ocupó el centro de los debates y los mandatarios pregonaron el desarrollo del bloque regional. Durante el desarrollo de este evento Cristina de Kirchner señaló que *“Si antes la integración fue un desafío, hoy es una necesidad”*. A su vez, el brasileño Lula lanzó una fuerte crítica a las especulaciones de los mercados a futuro. De manera simultánea, se realizó la X Sesión Plenaria del Parlasur, con la presencia de 55 legisladores latinoamericanos.

7. La ejecución de obras públicas marcó la agenda gubernamental, aunque con menor ritmo que en años anteriores, por las dificultades políticas y económicas desencadenadas por el conflicto con el campo y la crisis mundial.

En el marco del plan Norte Grande, financiado por el BID, se contempla la realización de obras viales e hídricas con fondos no reintegrables. Ya fueron licitadas las reparaciones en las rutas provinciales 307 y 302, al igual que la ampliación del canal de Los Puestos. En materia de salud pública, después de 50 años se inauguró en la ciudad de Aguilares un nuevo hospital. En esa misma dirección durante 2008 se dieron los primeros pasos para la construcción del Hospital del Este, formalizándose su iniciación el 9 de diciembre con una inversión que rondará los 16

millones de euros. En materia habitacional se avanzó con la construcción de 6.990 viviendas y más de 15.500 mejoramientos en hogares precarios. A ello se agrega el emprendimiento Lomas de Tafí, cuyas primeras 600 casas ya fueron entregadas y más de 3.000 unidades se inaugurarán hasta 2011. En total, desde mayo de 2003, Tucumán cuenta con casi 6.000 nuevas viviendas y unas 8.000 mejoras habitacionales.

8. Durante los meses de noviembre y diciembre de 2008, se llevó a cabo un proceso de autoevaluación de la calidad educativa en 90 escuelas de la provincia de Tucumán.

El proyecto, financiado por UNICEF, se ejecutó mediante un convenio de Cooperación entre UNICEF-CEADEL y el Ministerio de Educación de la Provincia.

El marco teórico conceptual del trabajo fue diseñado por CEADEL.

El IACE (Instrumento de Autoevaluación de la Calidad Educativa) tiene por objetivo orientar y apoyar a los directivos y docentes de escuelas primarias que buscan en forma continua mejorar las oportunidades de aprendizaje de la población escolar y consiste en la realización de cinco ejercicios de reflexión y valoración de aspectos significativos de la calidad educativa.

Las dimensiones analizadas son: 1) La gestión institucional democrática de la escuela; 2) Los logros de la escuela: aprendizajes e inclusión; 3) La gestión y orientación pedagógica de la escuela; 4) El clima escolar: vínculos y convivencia; 5) El entorno escolar protector de los derechos de niños y niñas; 6) El espacio escolar: infraestructura y equipamiento.

Desde esta perspectiva es una estrategia que asume valor para cada uno de los establecimientos que lo implementen, pero también para quienes deciden las políticas y los sistemas de evaluación que implementa el propio Estado.

DOCTRINA

EL ROL DE LA CORTE SUPREMA EN LOS CONFLICTOS INTERGUBERNAMENTALES. ANÁLISIS DEL FALLO “PROV. DE LA PAMPA C/ PROV. DE MENDOZA” *

POR CRISTIAN ALTAVILLA **

Sumario: 1. Introducción. 2. Competencia de la C.S.J.N. 3. El rol de la C.S.J.N. en el Estado federal. Origen del art. 127. 4. La jurisdicción “*dirimente*”. 5. Principios aplicables. 6. Conflictos entre provincias. 7. El principio de igualdad político-jurídica. 8. La negociación como medio de solucionar el conflicto. 9. Caso “Provincia de La Pampa c/ Provincia de Mendoza”. 10. Conflicto entre poderes públicos de una misma provincia. 11. Tipo de conflictos. Conflictos sobre límites. 12. Conflictos entre Provincia y Nación. 13. Conclusión.

1. Introducción

Todo tribunal de justicia tiene a su cargo la función jurisdiccional de resolver conflictos suscitados entre personas (sean físicas o jurídicas,

* Una primera versión del presente trabajo fue presentado en el 5º Congreso Argentino de Administración Pública: *Administración Pública y cuestión federal: la red Nación, provincias y municipios*”, 27 a 29 de mayo de 2009, San Juan, publicado bajo el título “La jurisdicción dirimente de la Corte Suprema” en <http://www.aaep.org.ar/ponencias/congreso5/index5congreso.html>.

** Abogado, adscripto de Derecho Político (Cátedra “C”) y de Derecho Público Provincial y Municipal (Cátedra “A”), Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, U.N.C., e investigador asistente en el CIJS (Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales), Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, U.N.C..

públicas o privadas). Esta función jurisdiccional -en tanto administración de justicia- es una tarea propia e indelegable del Estado, ejercida exclusiva y privativamente por los órganos judiciales, esto es, sin injerencia de los restantes órganos de poder, consistente en la aplicación de las normas positivas internas vigentes en nuestro país para la solución pacífica y civilizada de los conflictos producidos dentro de la jurisdicción nacional, restableciendo así el orden jurídico conculcado.

Sin embargo, la Corte Suprema -dada su naturaleza política- posee otro tipo de función diferente a la judicial en la que interviene no ya como tribunal de justicia sino como órgano dirimente (como una especie de árbitro) en ciertos conflictos suscitados entre provincias. Consiste en una función política y no judicial, que surge tanto por la naturaleza de la causa como por la de las partes intervinientes, por la que se dirime una contienda que exige una decisión de naturaleza política y diplomática.

2. Competencia de la C.S.J.N.

Dada la estructura federal de nuestro país, coexisten dos órdenes de justicia. Por un lado, la justicia ordinaria que es ejercida, como principio general, por los jueces y tribunales de provincia (facultades reservadas por las provincias -art. 124 C.N.- y que asumen como obligación -art. 5º C.N.) y, por otro lado, según ciertos casos enumerados por el art. 116 C.N. (por razón de la materia, de las personas o del lugar), en que interviene la justicia federal, siendo en este sentido una justicia de excepción, es decir no común, y suprema en lo que le concierne.

La justicia federal se integra con la Corte Suprema y “*los demás tribunales inferiores que el Congreso estableciere en el territorio de la Nación*” (art. 108 C.N.). Corresponde a éstos el conocimiento de las causas que menciona el art. 116 C.N., en jurisdicción ordinaria y la Corte interviene sólo en grado de apelación. Por su parte, el art. 117 establece algunas causas que habilitan la jurisdicción originaria de la Corte: asuntos concernientes a embajadores, ministros y cónsules extranjeros, y en los que alguna provincia fuese parte. Este articulado establece los dos tipos de competencias para la Corte: la de apelación y la originaria.

Además, el art. 127 C.N., establece que “ninguna provincia puede declarar, ni hacer la guerra a otra provincia. Sus quejas deben ser *some-*

tidas a la Corte Suprema de Justicia y *dirimidas* por ella. Sus hostilidades de hecho son actos de guerra civil, calificados de sedición o asonada, que el gobierno federal debe sofocar y reprimir conforme a la ley”. A partir de esta disposición, como veremos, la Constitución le está confiando a la Corte otra facultad distinta a la de los arts. 116 y 117.

3. El rol de la C.S.J.N. en el Estado federal. Origen del art. 127

Siguiendo el modelo norteamericano, nuestra Constitución Nacional erige una Corte Suprema de Justicia como órgano político¹, cuya función principal es velar por el cumplimiento de la Constitución Nacional y de las garantías individuales que ésta contiene², materializando así el *principio federal de subordinación* (entiéndase jurídica) que rige la relación federal.

A este respecto, se le confirió por ley N° 48, la facultad de revisar las sentencias de los tribunales inferiores, tanto federales como provinciales, a través del recurso extraordinario federal, siempre que se encuentren en juego derechos de índole federal. En este sentido, “*el recurso extraordinario, no fue pensado para hacer justicia sino para mantener la unión nacional*”³.

¹ La 2ª Secc. de la Segunda Parte de la Constitución así lo denomina: “Poder Judicial”; es así un poder específico dentro de la estructura del Estado y juega un rol destacado en el sistema de pesos y contrapesos en que se basan las repúblicas modernas a través del control de constitucionalidad que ella realiza.

² Cabe aclarar que esta función no surge expresamente de ningún artículo de la Constitución, sin embargo, surge implícitamente de la estructura general de la Constitución Nacional que la erige como “suprema” (arts. 53, 59, 75 inc. 20, 99 inc. 4, 108, 110 a 113, 116, 117 y 127) y ha sido, desde sus orígenes, la postura tomada por la Corte al autocalificarse como “intérprete final de la Constitución” y “supremo custodio de garantías constitucionales” (causa: “Pérez de Smith”, Fallos 297:338).

³ Alberto Antonio SPOTA, “La Corte Suprema de Justicia de la Nación como parte del poder político del Estado”, L.L. 1990-B-979 - LLP 1/1/1990, 197: “Los tres supuestos que habilitan el recurso extraordinario, muestran bien claro, que ese recurso no tiene por objetivo ‘hacer justicia’ sino obligar a respetar la distribución de competencias entre lo federal y lo local, para así mantener la unión nacional... importa un verdadero medio político para cuidar la distribución de competencias entre lo federal y lo

También surge del texto del art. 127, el cual le confiere competencia en asuntos que podrían denominarse como “cuestiones políticas no justiciables”, es decir, “*no necesariamente conflictos judiciales en los cuales deba aplicarse el derecho, sino de cualquier conflicto interprovincial que, de otra forma, no tendría solución pacífica*”⁴.

La Corte ha sido concebida para garantizar, a través de la Constitución, la unidad nacional. En este sentido, la misma Corte declaró que “la Constitución quiso hacer un solo país para un solo pueblo, pero no en forma de Nación centralizada, sino que ha fundado ‘una unión indestructible de Estado indestructibles’”⁵.

Las continuas guerras intestinas que precedieron el dictado de la Constitución Nacional y la conformación del Estado Nacional, fueron un crudo antecedente que los convencionales quisieron desterrar para siempre. Uno de los objetivos principales de nuestra Constitución, enumerados en el Preámbulo son, precisamente, el de *constituir la unión nacional*, el de *consolidar la paz interior* y el de *proveer a la defensa común*. En consonancia directa con estos propósitos, el art. 127 prohíbe terminantemente el uso de la fuerza o cualquiera otra vía de hecho para dirimir las disputas entre los estados provinciales. Además, en el deslinde de competencias estructurada a partir de la Constitución, las provincias delegaron al flamante Estado Nacional el ejercicio de las Fuerzas Armadas -siendo el presidente de la Nación, a partir de entonces, el único comandante en jefe de todas las Fuerzas Armadas de la Nación (art. 99 inc. 12). Este fue uno de los requisitos necesarios para la constitución de la República, y uno de los principales compromisos asumidos por las provincias ya en el Acuerdo de San Nicolás del 31 de mayo de 1852 (art. 15)⁶.

La misma Corte reconoció estos antecedentes para fundamentar su competencia en los litigios interprovinciales: “como se sabe, la cláusula

local, y así preservar la Unión. Así vemos, en profundidad, el poder político reservado a la Corte Suprema, que tiene por ‘telos’ mantener la unión nacional”.

⁴ Miguel Angel EKMEKDIAN, *Tratado de derecho constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1999, t. II, págs. 773/774.

⁵ “Bressani”, Fallos 178:9, citado por Néstor Pedro SAGÜÉS, *Elementos de derecho constitucional*, 3ª ed., Buenos Aires, Astrea, 2003, t. 2, págs. 2/3.

⁶ Además, el Acuerdo preveía ya como atribución del director provisorio, intervenir ante conflictos provinciales.

supone conferir al más alto tribunal de la República la trascendente misión de *dirimir* los conflictos interprovinciales, propósito inspirado, sin duda, en la penosa y prolongada secuela de discordias entre las provincias que siguió al inicio de nuestra vida independiente”⁷, recordando asimismo que su aplicación por parte del tribunal ha sido “afortunadamente muy poco frecuente”.

Citando la opinión de Joaquín V. González, sostuvo que los conflictos interprovinciales podían comprometer la tan trabajosamente acordada unidad nacional y su competencia tiene su razón de ser en impedir que, apelando a las armas, se disolviese el vínculo federativo⁸. De este modo, “el delicado equilibrio del sistema federalista, que asegura la armonía y el respeto recíproco de los estados provinciales -y la de éstos con el poder central- requería que, como medio de garantizar la paz interior, la Corte Suprema interviniese para resolver las querellas entre estos organismos autónomos partes del cuerpo de la Nación, en ejercicio de las facultades que le conciernen como intérprete final de la Constitución y con la sola exigencia de que tales quejas asumieran la calidad formal de una *demanda judicial* (Fallos 165:83, entre otros)”⁹.

Y citando a Montes de Oca: “*Las relaciones interprovinciales están regladas por una norma invariable de gobierno. Las provincias no pueden celebrar tratados entre sí, si no es acerca de los objetivos netos y explícitos determinados en la Constitución. En cuanto a sus diferencias políticas, lo hemos dicho ya, las provincias no tienen personería para discutir las por su propia autoridad; en consecuencia sus cuestiones deben ser sometidas al gobierno federal, deben ser sometidas a alguna autoridad superior que prevenga las conflagraciones armadas, y esa autoridad no puede ser otra que la Corte Suprema. El art. 109 es fruto de nuestros antecedentes; está impuesto por nuestra luctuosa historia civil; sin él la tranquilidad del país peligraría y, como sabemos, ha sido uno de los primordiales objetivos que la Constitución se propuso alcanzar. La facultad dada a la Corte de dirimir los conflictos de las provin-*

⁷ C.S.J.N., “Provincia de La Pampa c/ Provincia de Mendoza”, Fallos 310:2520, del 3/12/1987, cons. 61.

⁸ *Idem*, cons. 62.

⁹ *Idem*, cons. 63.

*cias entre sí es una garantía de paz, cuya eficacia ha podido demostrarse después de nuestra organización. Las provincias no han sido ensangrentadas por esas luchas externas (podrían denominarse así) de que dieron tantos y tan repetidos ejemplos durante la gestión de nuestra nacionalidad; los movimientos sediciosos observados después de la reorganización han sido alzamientos en armas de una provincia o de parte de una provincia contra el gobierno nacional; pero las luchas y disensiones de las provincias que espían sus movimientos recíprocos, a causa de celos y de rivalidades, se han acabado en virtud de lo dispuesto en el art. 109' (Manuel A. MONTES DE OCA, Lecciones de derecho constitucional, t. 2, pág. 455)"*¹⁰.

En definitiva, "la jurisdicción está limitada a las disputas que entre estados enteramente independientes podrían ser materia de un arreglo diplomático"¹¹, lo cual implica afirmar que, tratándose de estados autónomos que integran un único Estado Nacional bajo el régimen federal, sus disputas no podrían ser dirimidas ni por la fuerza ni por un tribunal internacional, sino por un órgano interno del propio estado nacional, en este caso, la Corte Suprema.

El cimero tribunal reconoció como antecedente del art. 127 a la Constitución norteamericana, al sostener que era en el estudio de los antecedentes norteamericanos donde podían encontrarse los fundamentos de esta intervención de la Corte como árbitro final de semejantes conflictos y la naturaleza misma de los alcances de aquélla¹². Sin embargo, en su voto en disidencia, el ministro Fayt sostuvo que "*el art. 109 [actual 127]... tiene origen en el derecho constitucional latinoamericano y no se halla en la Constitución de los Estados Unidos. La toma Alberdi de la Constitución de Nueva Granada y el constituyente argentino adopta la norma por él propuesta con leve variante en un término*"¹³. Este artículo proviene inalterable del antiguo art. 106 según texto de la Constitución de

¹⁰ C.S.J.N., "Provincia de La Pampa c/ Provincia de Mendoza", cons. 5, párr. 5º del voto en disidencia del ministro Fayt.

¹¹ C.S.J.N., "Provincia de La Pampa c/ Provincia de Mendoza", cons. 65.

¹² Confr. *ídem*, Cons. 64.

¹³ C.S.J.N., "Provincia de La Pampa c/ Provincia de Mendoza", cons. 5 del voto en disidencia de Fayt.

1853, luego 109 con la reforma de 1860 y se encuentra en el art. 106 del Proyecto de Alberdi en idénticos términos, salvo por la sustitución “Gobierno *general*” por el de “Gobierno *federal*”, operada en 1860.

4. La jurisdicción “*dirimente*”

Evidentemente la jurisdicción de la C.S.J.N. no es la misma en el caso de los arts. 116 y 117 que la que surge del art. 127. Aquellos habilitan la competencia de la Corte en “los asuntos en que la Nación sea parte; de las *causas* que se susciten entre dos o más provincias” (art. 116), es decir cuando la Nación o las provincias actúan como personas jurídicas en un litigio de índole judicial, regido por el derecho interno del país (v.gr., el Código Civil). En cambio, el art. 127, que prohíbe a las provincias recurrir a la guerra y habilita como único medio la demanda ante la Corte, viene a ser, así, una función “*sustitutiva de otras vías (negociación, acuerdo), para arreglar esas controversias, [ya] que la solución de estos conflictos no depende de las mismas consideraciones, ni está gobernada por las mismas reglas que se aplican para decidir cuestiones similares de derecho privado. No hay aquí, pues causa civil en el sentido judicial de este vocablo; el art. 127 refiere a las relaciones políticas provinciales, donde la Corte tiene ‘amplias facultades para determinar el derecho aplicable al litigio’ (dictamen del procurador general Díaz Vélez, Fallos 166:358). No se trata, por ende, de los pleitos del art. 117*”¹⁴.

Al tratarse de conflictos entre personas jurídicas de derecho público, “estados soberanos e independientes entre sí”¹⁵, que componen una “unión indestructible de estados indestructibles”¹⁶, surge necesario la aplicación de normas del *derecho de gentes* en lugar de la legislación civil nacional, cuyas pautas de decisión deben estar precedidas por los valores supremos que rigen en nuestro país, como el bien común, la se-

¹⁴ SAGÜÉS, op. cit., t. 2, pág. 33.

¹⁵ C.S.J.N., “Casiás, Raffo, Correa y Casas Ferrer c/ Armstrong”, Fallos 14:18.

¹⁶ C.S.J.N., “Bressani”, Fallos 178:9.

guridad, la paz, y aun de los principios del *derecho internacional*, más que por el derecho privado, pues se trata de diferencias de naturaleza política, es decir, son “*reclamos provenientes no de actos antijurídicos de una provincia a otra (conflictos de derecho tramitables por los procesos ordinarios), sino de actos contrarios a la cortesía interprovincial (una suerte de comitas gentium), o de diferencias políticas (de programas de acción) realizadas por una provincia que aunque no sean ilegales, pueden perjudicar a otra*”¹⁷.

Siguiendo a Cano¹⁸, debemos tener en cuenta cuatro aspectos que nos permiten concluir la existencia de una jurisdicción dirimente:

En primer lugar, el art. 127 se encuentra dentro del Título 2º “Gobiernos de Provincia” y no en el dedicado al Poder Judicial (2ª parte, tít. 1, sec. 3ª);

En segundo lugar dicha jurisdicción “dirimente” es creada en sustitución de la guerra entre provincias, lo que nos da la pauta de ser una vía de solución de conflictos políticos, donde la C.S.J.N. debe actuar más como árbitro que como juez;

En tercer lugar, la Suprema Corte de los EE.UU., en una interpretación de una cláusula similar a la nuestra, dijo que esa jurisdicción “es mucho más de naturaleza política y diplomática que judicial”¹⁹ y que “la jurisdicción y el procedimiento ante esta Corte en las causas entre estados *difiere de los casos de demandas entre particulares...* nace de la propia génesis de la creación de los poderes que la Constitución le confirió como sustituto para el arreglo diplomático de las controversias entre entes soberanos y una posible respuesta al uso de la fuerza. Jurisdicción... limitada a las disputas que entre estados enteramente independientes podrían ser materia de un *arreglo diplomático...* ante un *daño o gravamen a su capacidad cuasi soberana*”²⁰.

Finalmente, el Superior Tribunal suizo ha dicho que las relaciones intercantonales son de naturaleza política y administrativa y no de dere-

¹⁷ SAGÜÉS, op. cit., t. 2, pág. 35.

¹⁸ Guillermo CANO, “Aplicabilidad de los principios de derecho internacional a las relaciones interprovinciales en la Argentina”, L.L. 1984-C-1129.

¹⁹ UC USA, caso “Missouri vs. Illinois” (180 US 208).

²⁰ UC USA, caso “North Dakota vs. Minnesota” (263 U.S. 365).

cho civil, el que es inaplicable en tales casos²¹, como tampoco lo es el Código Civil en las relaciones interprovinciales argentinas.

En “Provincia de La Pampa c/ Provincia de Mendoza”, el ministro Fayt sostuvo que “mediante las *quejas* que prevé el art. 109 [actual 127] la Constitución Nacional ordena que el tribunal resuelva aquellos conflictos entre los estados provinciales que no tienen solución dentro de cada provincia, ni en el ámbito de la justicia nacional, tal como éste es delimitado en el art. 100 [actual 117] de la Ley Fundamental, ni en la esfera de competencias de otros poderes como es el tema del art. 67, inc. 14, de aquella [actual 75, inc. 15]. Tienen un carácter diverso al de otros casos en que participan las provincias y cuyo conocimiento también corresponde de manera originaria al tribunal. No se trata de una ‘causa civil’ en el concepto desarrollado por las leyes reglamentarias de esa competencia [por ejemplo, la ley 48 o el decreto-ley 1285/58] y tal como la concibió la jurisprudencia de esta Corte. La competencia originaria en aquellas quejas *requiere tan sólo la existencia de un conflicto entre diferentes provincias producido como consecuencia del ejercicio de los poderes no delegados que son el resultado del reconocimiento de su autonomía*”²². Y más adelante, realizando una interpretación literal de los términos empleados en la norma, sostuvo que “*dirimir no es juzgar, y por ello es función que si la Constitución Nacional confió a jueces, lo fue en razón no de la índole de la tarea sino de una preferencia del constituyente en el reparto de tareas que efectuó... Juzgar es ‘deliberar, quién tiene autoridad para ello acerca de la culpabilidad de alguno o de la razón que le asiste en cualquier asunto, y sentenciar lo procedente’; dirimir es ‘ajustar, fenecer, componer una controversia’ (Academia)*”²³.

Se trata pues de una *función no judicial* -ya que no hay aquí causa civil ni controversia de las que ordinariamente resuelven los jueces-, que obra como una *garantía de paz* entre sujetos de derecho público integrantes de una federación.

²¹ Causa “Aargau vs. Zurich”, del 12/01/1878.

²² C.S.J.N., “Provincia de La Pampa c/ Provincia de Mendoza”, Cons. 2, párr. 5º del voto en disidencia del ministro FAYT.

²³ *Idem*, Cons. 5.

5. Principios aplicables

La decisión del constituyente de atribuir esta facultad dirimente a la C.S.J.N. -que es un tribunal de justicia y que está constantemente abocado a tomar decisiones fundadas en derecho- prefiriéndola a los dos restantes poderes del Estado, manifiesta el deseo de que sean en el ámbito del derecho que las quejas interprovinciales se resuelvan²⁴.

Sin embargo, como se sostuvo anteriormente, este tipo de conflictos escapa a las potestades regulares de los jueces y no siempre encuentra solución en las leyes. Ante ello, la misma Constitución establece algunas guías: “como son las que surgen de su Preámbulo, en especial, para el caso, el constituir la unión nacional, asegurar la paz interior y promover el bienestar general. A esta guía normativa deberán los magistrados agregar el uso de la razón, el conocimiento de la realidad, la comprensión del pasado y la proyección de las consecuencias futuras”²⁵.

La naturaleza política de tales conflictos y de los sujetos intervinientes exige, para su solución, la aplicación tanto de *normas federales*, como de normas *locales* e incluso de normas del *derecho internacional*, según lo requieran las circunstancias. “Estas cuestiones, de naturaleza muchas veces compleja, concernientes a las relaciones políticas entre los estados (Fallos 166:358, dictamen del procurador general, Dr. Horacio R. Larreta), requieren para su solución que se otorguen al tribunal *amplias facultades para determinar el derecho aplicable al litigio*. Que, en principio, será el *derecho constitucional nacional o comparado* y, eventualmente, si su aplicación analógica es posible, lo que la Corte norteamericana denomina *common law federal* y el *derecho internacional público*”²⁶.

Resultan así aplicables, en primer lugar -y de modo ineludible- los preceptos de la Constitución Nacional, del derecho federal argentino y, si las circunstancias lo ameritan, sería admisible la aplicación del dere-

²⁴ *Idem*, cons. 4. Ello explica por qué el constituyente prefirió al Poder Judicial (único poder no político) a cualquiera de los otros dos.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ C.S.J.N., “Provincia de La Pampa c/ Provincia de Mendoza”, cons. 69.

cho comparado²⁷, del derecho internacional público y del derecho consuetudinario internacional.

En el caso “Provincia de La Pampa c/ Provincia de Mendoza”, donde se discutían cuestiones sobre aprovechamiento de un río interprovincial, la Corte rechazó la aplicación de normas del derecho privado interno (en el caso, disposiciones sobre la posesión y las acciones que la protegen, los arts. 2645 y 2646 C.C., y la acción turbatoria de la posesión²⁸, invocados por la provincia actora para fundar su pretensión) y aplicó por directa analogía normas del derecho internacional, como el principio del aprovechamiento equitativo o de soberanía limitada, que ha recibido consagración en el derecho internacional -“donde se lo reconoce como una doctrina idónea para resolver conflictos de esta naturaleza al punto que... se ha convertido en una norma de derecho consuetudinario”²⁹- al que además ambas partes habían acudido como fuente alternativa para la decisión del litigio.

Así, sostuvo que “los razonamientos precedentes llevan al tribunal a la convicción de que para resolver la presente causa en el aspecto referente a la utilización de las aguas del río Atuel es menester tomar en consideración las normas que pueden ser asumidas como *costumbre en el derecho internacional*, los *principios* vertidos en diversas *convencio-*

²⁷ “Dentro del *derecho comparado* ocupa por razones históricas un lugar destacado, aquél emanado de los Estados Unidos de América, cuya Constitución ha inspirado la nuestra. Pero debe enfáticamente señalarse que este recurso a la sabiduría jurídica no implica la aplicación analógica ni supletoria de normas, sino que aquél se integra a través de la razón, el conocimiento y los demás factores señalados en el párrafo anterior” (cons. 72 del voto en disidencia del ministro Fayt).

²⁸ En este sentido, argumentó que “este instituto parece inconciliable con las cosas que forman parte del dominio público del Estado y que, por consiguiente, están fuera del comercio (art. 2400 del Código Civil), y tal principio no resulta invalidado ni siquiera en el supuesto de admitirse defensas posesorias derivadas de relaciones nacidas del ejercicio de *derechos reales administrativos* como la concesión y el permiso; así lo ha establecido esta Corte en antiguos pronunciamientos (Fallos 141:307; 146:363; 181:111). Por lo demás, gravitan en favor de tal opinión las modalidades que caracterizan a esta controversia entre personas de derecho público en el marco del art. 109 de la Constitución Nacional” (cons. 72).

²⁹ C.S.J.N., “Provincia de La Pampa c/ Provincia de Mendoza”, cons. 127.

nes, resoluciones y declaraciones internacionales que traducen un consenso generalizado de la comunidad internacional y los propios criterios de nuestro país, reflejados normativamente, en cuanto presuponen el carácter de recurso natural compartido de los cursos de agua internacionales y afirman el concepto de una participación equitativa y razonable”³⁰. Es este un especial tratamiento de los sujetos intervinientes como “cuasi soberanos”, que no es otra cosa que un reconocimiento expreso a la autonomía provincial.

Rigen, sin embargo, los principios rectores del proceso civil, entre otros, que la queja asuma la calidad formal de una demanda judicial (es decir, según los lineamientos del art. 330 C.P.C.C.N.)³¹ y, en cuanto a carga probatoria, en el precedente “Provincia de La Pampa”; la C.S.J.N. siguiendo el principio general en materia probatoria, puso a cargo de la parte actora la acreditación de los extremos invocados, pero prescindió de la autolimitación que supone el reclamo de la actora, en un intento de desentrañar la verdad real más que la formal, propia de las contiendas civiles³². Citando a su par norteamericana, dijo que “en oposición al proceso ordinario que es juzgado por una pauta de ‘predominio de evidencia’ (*preponderance of the evidence*), para decidir sobre la regulación sobre el uso de las aguas es necesaria una prueba terminante del derecho porque ‘el daño que puede resultar de romper con los usos establecidos es indudable e inmediato, mientras que los beneficios potenciales pueden ser especulativos y remotos’”³³. Dado que en estos casos se plantea un *daño o gravamen a la capacidad cuasi soberana de una provincia*, “la carga de la prueba pesa sobre el Estado demandante de manera más acabada que si se tratara de igual exigencia en un juicio ordinario entre particulares, de forma tal que para la Corte ejerza su extraordinario poder para juzgar la conducta de un Estado demandado por otro, la le-

³⁰ *Idem*, Conclusión.

³¹ Este requisito no está previsto en la Constitución ni en ley reglamentaria alguna, sino que es una creación pretoriana de la Corte, del precedente de Fallos 165:83 “Gobernador de la Prov. de Mendoza”.

³² Véase el cons. 117, C.S.J.N., “Provincia de La Pampa c/ Provincia de Mendoza”.

³³ *Idem*, cons. 122.

sión a esos derechos amenazados debe ser de seria magnitud y establecida por una prueba clara y convincente”³⁴.

El hecho de que estos principios del derecho internacional resulten aplicables a la contienda, no implica confundir este instituto con el arbitraje internacional. Por un lado, las provincias no pueden limitar la competencia de la Corte ni encausarla del modo que se convienen y se delimitan los poderes de un árbitro, la indisolubilidad de la unión que implica la federación exige una solución que dirima definitivamente el conflicto. El arbitraje internacional presupone consentimiento de las entidades que a él se someten; en cambio en el sistema de la Constitución, el arbitraje *está impuesto* a las provincias o “*se diría, quizá, que lo está por propia voluntad, por el llamado pacto de las entidades provinciales, y en suma, como un acto emanado de la soberanía del pueblo de la Nación, expresado por sus representantes, según declaración expresa del Preámbulo*”³⁵.

6. Conflictos entre provincias

La estructura federal se basa en tres relaciones básicas³⁶ presididas por sus respectivos principios: la de *subordinación* y su principio correlativo, el de *solidaridad*, la de *participación* (o de colaboración o de inordinación), y su principio respectivo, el de *participación* y la de *cooperación*, regida por el principio de *subsidiariedad*.

La primera implica sujeción a un único orden jurídico superior (expresado en la Constitución y en las leyes que en su consecuencia dicte el Congreso)³⁷ y en él se equilibran el principio de unidad con el de plurali-

³⁴ UC USA, caso “North Dakota vs. Minnesota”, 263 U.S. 365, citado por C.S.J.N., “Provincia de La Pampa c/ Provincia de Mendoza”, cons. 65.

³⁵ Rafael BIELSA, *Derecho constitucional*, t. II, pág. 795, citado por Fayt, cons. 3 (voto en disidencia), “Provincia de La Pampa c/ Provincia de Mendoza”.

³⁶ Germán BIDART CAMPOS, *Manual de la Constitución reformada*, Buenos Aires, Ediar, 1999, pág. 440.

³⁷ Esta relación no implica, de ninguna manera, subordinación política, sino sólo jurídica.

dad, el cual se desprende de los arts. 5º, 31, 123, 75 incs. 22 y 24, y 128, y tiende a la concreción del *principio de solidaridad* en uno de sus aspectos claves: la unidad. La relación de participación, significa la colaboración de las provincias en la toma de decisiones del gobierno federal expresada en las leyes del Congreso de la Nación, a través de la Cámara de Senadores, cuya composición garantiza la representación paritaria de las provincias. Por último, la *relación de coordinación* tiende a la aplicación del *principio de subsidiariedad*, y se instrumenta a través del deslinde de competencias entre la Nación y cada una de las provincias.

La Corte ha sostenido que todas las relaciones de las provincias entre sí y con la Nación, en función del destino común que deben afrontar, deben estar presididas por el *principio de solidaridad*, que es una aplicación del principio de *lealtad federal*³⁸.

Ello implica, entre otras obligaciones que asumen los sujetos federales³⁹, como hemos visto, la de dirimir sus controversias ante la Corte Suprema. Obligación que se desprende, además, de la aplicación del principio de igualdad político-jurídica de las provincias.

Es en el terreno de aquella relación (y de ambos principios) de donde emana este tipo de jurisdicción que analizamos.

El hecho de que las provincias hayan renunciado a cierto cúmulo de poderes que poseían en su calidad de soberanas para la constitución, entre todas, de un único Estado, implicó renunciar a su potestad de dirimir conflictos por medios de hecho -como la guerra-, la cual es contraria a la naturaleza misma del Estado federal. Cabe aclarar que en el caso de que dos o más provincias recurrieran a la guerra para dirimir sus conflictos, dichas hostilidades serían consideradas como actos de guerra civil, calificados de sedición o asonada (art. 127), lo cual habilita la *intervención federal* como *ultima ratio* en los términos del art. 6º C.N., en tanto garantiza federal de las autoridades locales “para sostenerlas o reestablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la *sedición*, o por *invasión de otra provin-*

³⁸ C.S.J.N., “Provincia de Misiones c/ Nación Argentina”, Fallos 263:437, en SAGÜÉS, op. cit., t. 2, pág. 23.

³⁹ Como ser el de reconocer la igualdad en los derechos de ciudadanía (art. 8º, 1ª parte), la validez de los actos provinciales (art. 7º), la obligación de extraditar (art. 8º, 2ª parte), entre otros.

cia". Si dichas hostilidades tuvieran inicio, el órgano encargado de repelerlas sería el Poder Ejecutivo Nacional, en tanto concentra en sus manos el monopolio de la fuerza pública (las tres Fuerzas Armadas, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina y Policía Federal).

Si bien algunos autores sostienen que la cláusula del art. 127 al referirse a *guerras* entre provincias, ha perdido actualidad, pues no se han registrado desde la constitución del Estado Nacional guerras civiles entre provincias (con excepción de algunos levantamientos armados que no pasaron a mayores en las décadas de 1860 y 1870), compartimos la tesis de Linares Quintana que le otorga al artículo en cuestión un significado más amplio interpretado a la luz de los hechos actuales, al sostener que este artículo es una manifestación más de la *Garantía Federal* al asegurar a las provincias "su existencia, indestructibilidad, integridad territorial, así como el fundamental principio de igualdad entre ellas, con la prohibición de las vías de hecho o la lucha o guerra, inclusive en el *terreno económico*"⁴⁰, en concordancia con el deber del Congreso de proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias (art. 75 inc. 18), "*de fomento y promoción de las relaciones interprovinciales en un plano de armonía, respeto recíproco, concordia, solidaridad, cooperación y cortesía constitucional, evitando el enfrentamiento competitivo, la lucha y hasta la guerra, incluyendo ésta en el plano económico*"⁴¹, aspectos todos ellos que el autor menciona dentro de la garantía federal a la cual están llamados los tres órganos supremos del gobierno federal a efectivizar.

En su momento, el hecho amenazador de la finalidad propuesta por el constituyente del '53 al insertar esta cláusula fueron las cruentas contiendas civiles entre provincias hermanas -y por ello fueron expresamente mencionadas en la Constitución- pero en la realidad pueden tomar cualquier otra forma: desde comportamientos políticos oportunistas hasta contiendas de carácter económico. Lo importante es no olvidar la finalidad última de la norma, esto es, relaciones intergubernamentales basadas en la paz, el respeto y en la buena fe federal.

⁴⁰ Segundo V. LINARES QUINTANA, *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1987, t. IX, pág. 804.

⁴¹ *Ibidem*.

7. El principio de igualdad político-jurídica

Bien sea que se acepte que las provincias son *soberanas* o *autónomas*⁴², en el Estado federal argentino rige el principio de la igualdad político-jurídica de éstas. Es a ello a lo que se refiere Alberdi en sus *Bases* cuando decía: “*es necesario reconocer que, a pesar de las diferencias que existen entre provincias bajo el aspecto del territorio, de la población y de la riqueza, ellas son iguales como cuerpos políticos. Puede ser adverso su poder, pero el derecho es el mismo*”⁴³.

Esta igualdad, sin embargo, no importa la igualdad económica: “la garantía constitucional de la igualdad entre los estados que forman una federación, *no importa la igualdad económica*”⁴⁴.

Joaquín V. González sostuvo que la adjudicación a la Corte de las causas pertinentes estaba fundada en la necesidad de establecer la *más perfecta igualdad entre las provincias*⁴⁵. Sostenía este autor que “*su adjudicación a la Suprema Corte está fundada en la necesidad de establecer la más perfecta igualdad entre ellas, desde que ninguna puede ser a la vez juez y parte, como resultaría si sus propios tribunales pudiesen entender en sus pleitos o querellas. La Constitución quiso que después de largos años de guerra civil entre las provincias tuviesen un juez común para sus contiendas de derechos, porque no apelasen a las armas y*

⁴² En sus primeros fallos, la Corte se refería a las provincias como entes soberanos: en “Casiás, Raffo, Correa y Casas Ferrer c/ Armstrong” (Fallos 14:18) sostuvo que las provincias eran “*soberanas e independientes entre sí*”, en la causa “Armstrong” (Fallos 13:456) como “*Estados independientes entre sí*”, y en “Sociedad Anónima Mataldi Simón Ltda. c/ Prov. de Buenos Aires” (del 28/9/1927) se refirió a “*las dos soberanías, nacional y provincial*”. Más tarde, comenzó a referirse a ellas no ya como *soberanas* sino como *autónomas* (casos “Berga”, Fallos 271:206 y “Cardillo”, Fallos 240:311), SAGÜÉS, op. cit., t. 2, pág. 3. En la doctrina constitucionalista actual existen dos tesis principales, la una que acepta la soberanía de las provincias, y la otra que sostiene la autonomía de aquellas. Véase: Antonio M. HERNÁNDEZ (h), *Derecho público provincial*, Córdoba, Depalma, 2008.

⁴³ Juan Bautista ALBERDI, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, XXII, pág. 156.

⁴⁴ CS USA, (339 U.S. 706), citado por C.S.J.N., “Provincia de La Pampa c/ Provincia de Mendoza”, cons. 82.

⁴⁵ C.S.J.N., “Provincia de La Pampa c/ Provincia de Mendoza”, cons. 62.

*disolviesen el vínculo federativo; y al manifestar que ninguna provincia puede declarar ni hacer la guerra a otra provincia -agrega, confirmando los poderes de la Suprema Corte- que sus quejas deben ser sometidas a ella y dirimidas por ella”*⁴⁶.

En su voto en disidencia, sostuvo el ministro Fayt que “a lo dicho por estos maestros desde el pasado puede hoy añadirse que en circunstancias más pacíficas, ese ‘juez común’ debe atender no sólo a la *paz interior* sino además al *bienestar general*, así pudo decir la Corte en Fallos 178:19 que ‘la Constitución ha querido hacer un solo país para un solo pueblo; no habría Nación si cada provincia se condujera económicamente como una potencia independiente. Pero no se ha propuesto hacer una Nación centralizada. La Constitución ha fundado una unión indestructible pero de estados indestructibles (arts. 13 y 67 inc. 14). Los constituyentes actores y testigos presenciales del proceso que tuvo su término en la Constitución de 1853, establecieron una unidad, no por supresión de las provincias, camino que había obligado a desahuciar una terrible experiencia, sino por conciliación de la extrema diversidad de situación, riqueza, población y destino de los catorce estados y la creación de un órgano para esa conciliación, para la protección y estímulo de los intereses locales, cuyo conjunto se confunde con la Nación misma... Esta Corte sentirá por todo lo expuesto que ha cumplido con eficacia la labor que la Constitución Nacional le encomienda si su decisión lleva a los litigantes a cobrar cabal conciencia de que son partes de una misma Nación, y que por ello importará más en definitiva a sus intereses la solución en común de sus problemas que la satisfacción de sus pretensiones primarias”⁴⁷.

Esta igualdad se traduce en el hecho de que las provincias se encuentran en un mismo nivel y por tanto ninguna puede imponerse sobre las demás. Este hecho habilita la instancia dirimente del art. 127 -ya que, como sostuvo la Suprema Corte de EE.UU. en “Kansas v. Colorado”, “si los dos Estados fueran naciones absolutamente independientes, sería fijada por un tratado o por la fuerza”⁴⁸- a la vez que constituye el principio

⁴⁶ Joaquín V. GONZÁLEZ, *Manual de la Constitución Argentina*, pág. 632, citado en el cons. 5, párr. 6º del voto en disidencia del ministro Fayt.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ Citado por Segundo V. LINARES QUINTANA, op. cit., pág. 811.

rector que debe presidir las decisiones de la Corte: “la norma cardinal que rige las decisiones de la Suprema Corte en las controversias entre estados es la misma que controla los fallos de los tribunales internacionales, a saber, la de la igualdad de derechos entre las partes contendientes. El alto tribunal, como un tribunal internacional, debe arreglar de tal manera que reconozca los derechos iguales de ambas partes, y a la vez, establezca justicia entre ellas”⁴⁹.

8. La negociación como medio de solucionar el conflicto

La Corte ha sostenido -citando a la Suprema Corte norteamericana- que “el motivo de la *prudencia judicial* en adjudicar los derechos de los estados... se debía a que mientras la Corte tenga competencia en esas disputas, ‘*debemos recordar que involucran los intereses de cuasi soberanos*, presentan cuestiones delicadas y complejas y debido a la posibilidad de una futura alteración de las condiciones existentes, requieran más de una experta administración que de la decisión judicial basada sobre reglas demasiado estrictas. Tales controversias podrían resolverse mediante la negociación y el acuerdo en el marco de la cláusula de los tratados de la Constitución’. Este era a juicio del tribunal el medio más adecuado”⁵⁰.

Esta instancia ante la C.S.J.N. puede ser utilizada como un medio de lograr entre las partes contendientes, la resolución pacífica por medio de acuerdos entre éstas. Pues, la naturaleza de estos conflictos encuentra como único medio, para su solución pacífica, la *cooperación plena y amistosa* entre los estados y “constituye una situación especial -una realidad, una condición natural única- que sólo puede regularse mediante acuerdos entre los estados del sistema como resultado de negociaciones celebradas de buena fe”⁵¹.

⁴⁹ Del precedente “Kansas v. Colorado”, citado por Segundo V. LINARES QUINTANA, op. cit., pág. 812.

⁵⁰ C.S.J.N., *in re* “Provincia de La Pampa c/ Provincia de Mendoza”, Cons. 67, citando a la CS USA, t. 320 U.S. 383.

⁵¹ Segundo Informe sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua (año 1980), del relator especial de la C.D.I., Stephen M. SCHWEBEL, citado por la C.S.J.N., “Provincia de La Pampa c/ Provincia de Mendoza”, cons. 134, párr. 4°.

Estas negociaciones -reconoció la Corte en el caso “Prov. de La Pampa c/ Prov. de Mendoza”- han de reflejar la *buena voluntad* y no han de encubrir una mera formalidad. No podría reducirse a exigencias puramente formales, como la de tomar nota de las reclamaciones, protestas o disculpas presentadas por un estado y que “consisten no sólo en entablar negociaciones, sino también en *proseguir éstas lo más lejos posible con miras a concertar acuerdos*, aun cuando la obligación de negociar no implica la de llegar a un acuerdo”⁵². Esta obligación de procurar acuerdos negociados deriva de las exigencias del derecho internacional consuetudinario a la luz de su evolución actual.

En concordancia con lo sostenido anteriormente acerca de que la jurisdicción dirimente es una función sustitutiva de otras vías para arreglar este tipo de contiendas, la Corte -citando a su par norteamericana- sostuvo que “los convenios y los acuerdos mutuos deberían, en lo posible, ser el medio de solución en lugar de la invocación de nuestra potestad jurisdiccional”⁵³, pero que aun en el caso de que se recurra a su jurisdicción, “... ordenarles que negocien es... una manera justificada en este caso de ejercer la función judicial”⁵⁴.

Siguiendo este criterio, en el mismo precedente, la Corte dispuso, a modo de recomendaciones, que “*las partes deberán negociar de buena fe y con espíritu de buena vecindad con miras a lograr un acuerdo que regule su participación razonable y equitativa*”⁵⁵ en cuanto a usos futuros en el aprovechamiento común del río Atuel -bajo disputa en esta causa- y en su Decisorio ordenó “3). *Exhortar a las partes a celebrar convenios* tendientes a una participación razonable y equitativa en los usos futuros de las aguas del río Atuel, sobre la base de los principios generales y las pautas fijadas en los considerandos de esta sentencia”⁵⁶, entre ellos, que la “cooperación ha de procurarse a través de negociaciones

⁵² Resolución de la C.P.J.I. en el en el caso del tráfico ferroviario entre Lituania y Polonia, Serie A/B, N° 42, 1931, pág. 116, citado por C.S.J.N., “Provincia de La Pampa c/ Provincia de Mendoza”, cons. 134.

⁵³ *Idem*, cons. 134, párr. 6°.

⁵⁴ *Idem*, cons. 134, párr. 7°.

⁵⁵ *Idem*, conclusión.

⁵⁶ *Idem*.

que, para cada caso concreto, precise cuál es la participación equitativa y razonable a que tiene derecho cada Estado y, de ser conveniente, determine cuáles han de ser los mecanismos o procedimientos adecuados para la administración y gestión del curso de agua”⁵⁷.

Es de notar aquí que este tipo de decisorio surge de la naturaleza misma de la jurisdicción del órgano encargado de la resolución del conflicto, en la que no se ordena la aplicación de tal o cual ley o tratado, sino más bien de *conciliar los intereses en juego*.

9. Caso “Provincia de La Pampa c/ Provincia de Mendoza”

El 3 de diciembre de 1987, la C.S.J.N. resolvió, por primera vez, en su historia, un conflicto interjurisdiccional entre dos provincias argentinas⁵⁸, siendo la oportunidad propicia para “que en esta ocasión precise la Corte la índole de estas quejas, el sentido de su decisión por ella y los medios conducentes a esa decisión” (voto en disidencia del ministro Fayt).

⁵⁷ *Idem*, cons. 134.

⁵⁸ Con anterioridad se había planteado ante la Corte un conflicto entre el Poder Ejecutivo de la provincia de Mendoza y el de la provincia de San Juan, con motivo de la detención realizada por autoridades sanjuaninas de funcionarios administrativos de Mendoza, por lo que el gobernador de ésta recurrió ante la C.S.J.N. invocando el entonces art. 109 (actual 127). En esta oportunidad, la Corte sostuvo que “no estableciéndose la presente queja en la forma establecida por la ley de procedimientos nacionales, que esta Corte considera aplicable a toda clase de contiendas ya que no existe establecido por ley del Congreso una especial para el presente caso, es decir, como un *demanda judicial* y con los requisitos de ésta, único medio de que este tribunal pueda ejercitar la jurisdicción originaria que le confieren los artículos 100, 101 y 109 de la Constitución Nacional y artículo 1º de la ley N° 48” (Fallos 165:83, *in re* “Gobernador de la Provincia de Mendoza”, del 15/6/1932) resolvió rechazarlo, en lo que pareciera ser un *excesivo rigor formal*, dado la gravedad institucional del asunto en cuestión, ya que la misma Corte se autolimita en su propia función dirimente -emanada directamente de la Constitución- por normas del derecho interno, e incluso de carácter ritual, confundiendo además la jurisdicción dirimente con la judicial, al sostener que sólo por medio de una “demanda” ella puede desplegar la función que le otorga el art. 127, cuando en realidad, bastaría la sola queja ante ésta para habilitar su jurisdicción, pues el art. 127 es operativo y como tal no necesita reglamentación del Congreso para entrar en vigencia, lo cual queda demostrado luego del precedente que analizamos en este acápite.

Aquí, la C.S.J.N. sentó precedente desplegando su doctrina respecto de la jurisdicción dirimente y afirmó las bases para su ejercicio, su naturaleza política y jurídica así como el derecho y los principios aplicables.

En este caso, la provincia de La Pampa reclamaba ante la Corte un uso razonable por parte de la provincia de Mendoza del caudal del río Atuel (cuyo curso atraviesa ambas provincias), impedido por la realización de un dique construido por la provincia de Mendoza, pidiendo se condene a la demandada a no turbar la posesión que ejerce y le atañe sobre las aguas públicas interjurisdiccionales que integran la subcuenca del mencionado río y sus afluentes.

Había invocado además el principio de igualdad al que tuvo acceso La Pampa cuando fue provincializada y -consecuencia de ello- que en sus relaciones los estados se rigen por las formas y principios del *derecho internacional público*, como lo reafirman opiniones doctrinarias y la jurisprudencia de la Corte. Estos principios prohíben usar abusivamente de un derecho alterando las condiciones de un recurso natural, y que la provincia de Mendoza ha abusado de su derecho, ya que utiliza las aguas del río Atuel en forma irracional y deficiente sin respetar los *principios de buena fe* y que hacen a las *buenas costumbres entre los vecinos*.

La provincia de Mendoza alegó a su favor la ley nacional 12.650 y un contrato celebrado con el gobierno federal el 17 de junio de 1941 -cuando La Pampa era aún Territorio Nacional, y como tal administrada por aquél- a través del cual se le concedía el aprovechamiento exclusivo de este río, atribuyendo a este último la *decisión política* de afianzar el desarrollo del sur mendocino aun a sabiendas de que ello significaba privar de agua al territorio de la provincia vecina.

La Corte⁵⁹ finalmente declaró que el río Atuel era interprovincial y que el acuerdo celebrado entre el Estado Nacional y la provincia de Mendoza (de 1941) no tenía efecto vinculatorio para la provincia de La Pampa; rechazó la acción posesoria promovida por la provincia de La Pampa (por ser disposiciones del derecho privado inaplicables a este tipo de contiendas) y las pretensiones de que se regule la utilización en forma compartida entre ambas provincias de la cuenca del río Atuel y sus afluen-

⁵⁹ Integrada entonces por los Dres. José Severo Caballero, Augusto C. Belluscio, Carlos S. Fayt, Enrique S. Petracchi y Jorge A. Bacqué.

tes, pero exhortó a las partes a celebrar convenios tendientes a una participación razonable y equitativa en los usos futuros de las aguas del río en disputa, sobre la base de los principios generales y las pautas fijadas en los considerandos de la sentencia.

Además de estos principios y pautas, la Corte fija los puntos en que ha de basarse el acuerdo y fija además el hecho jurídico, en el caso que el río en disputa es interprovincial y que además no corresponde la aplicación del tratado suscripto con el Estado Nacional que invocó la provincia de Mendoza. De ahí en más, corresponde a las provincias concertar sus intereses.

10. Conflicto entre poderes públicos de una misma provincia

En el texto de la Constitución de 1853 se preveía expresamente la competencia de la Corte en conflictos suscitados entre los poderes de una misma provincia. El viejo art. 97 disponía al efecto que “corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Confederación el conocimiento... de los conflictos entre diferentes poderes públicos de una misma provincia”. Sin embargo, en 1860 se suprimió esta facultad, en un avance hacia un federalismo más acentuado, asegurando de esta manera la autonomía de las provincias que podría verse seriamente perjudicada si uno de los poderes del gobierno central tuviera en sus manos la facultad de dirimir conflictos internos de entidades soberanas en lo que les respecta (es decir, en aquellas competencias no delegadas al gobierno federal).

Siguiendo este criterio, la Corte ha sostenido desde lejana data (circa 1880) que los conflictos entre los poderes públicos de un mismo nivel de gobierno deben ser resueltos por el Poder Judicial local, principio que se desprende de los arts. 5º, 121, 122 y 123, C.N. (en su actual numeración).

Así, en un caso en el que se solicitó ante la C.S.J.N., la declaración de inconstitucionalidad de la percepción de un impuesto que no había sido establecido por la Legislatura, sino por el Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires, aquella resolvió que “el examen de la cuestión así presentada escapa por su naturaleza a la jurisdicción originaria de esta Corte, por cuanto, como ésta lo ha declarado en fallo reiterados, la disconformidad existente en los actos del Poder Ejecutivo de una provincia y

las sanciones legislativas de la misma no podrían ser materia de revisión por el Poder Judicial de la Nación, a menos de desconocer la facultad reservada a las provincias de darse sus propias instituciones y regirse por ellas *sin intervención del Poder Federal* (Fallos 154:250, entre otros)”⁶⁰.

Por su parte, el procurador general en su dictamen -al que se remitió también la Corte- había sostenido que “la jurisdicción originaria de V.E. está supeditada a restricciones que son inherentes al sistema de gobierno establecido por la Constitución y al respeto que merecen las autonomías de provincias en todos los poderes no delegados a la Nación”⁶¹.

Se excluyen además “de esa competencia las causas en que se ponen en cuestión los actos públicos realizados por los funcionarios provinciales”⁶², por lo que tampoco corresponde invocar la competencia de la Corte en base al art. 117.

Respecto al art. 127, sostuvo que “la atribución dada a este tribunal tiende a resolver los conflictos entre Estados por diferencias de orden político, o sea aquellas que no tienen solución dentro de cada provincia y con los resortes de gobierno organizados por la misma, de suerte que ya no es el caso de amparar la autonomía de las provincias que es el fundamento de la doctrina mencionada”, pues “ello saldría de la órbita de su competencia, invadiendo los poderes reservados a los tribunales provinciales”⁶³.

En conclusión, puede conocer la C.S.J.N., pero sólo en grado de apelación después de agotada la jurisdicción local y siempre que medien los requisitos establecidos por el art. 14 de la ley 48 de Recurso Extraordinario Federal.

Sin embargo, tratándose de un caso de conflictos políticos entre poderes públicos, y en la hipótesis de que el caso llegue a la Corte por vía del recurso extraordinario, aparece el interrogante de si debe -o puede- la C.S.J.N. aplicar aquí también su jurisdicción dirimente.

⁶⁰ C.S.J.N., “Díaz Vélez c/ Prov. de Buenos Aires”, Fallos 166:358, del 25/11/1930.

⁶¹ Dictamen del procurador general al que se remitió la Corte, en “Díaz Vélez c/ Prov. de Buenos Aires”.

⁶² *Idem.*

⁶³ *Idem.*

No serían aplicables aquí los criterios esbozados anteriormente respecto de la jurisdicción dirimente, ya que estos conflictos se traducen en *conflictos de competencias*, y para su resolución basta una adecuada interpretación de la Constitución Nacional y provincial. Tampoco podrían ser resueltos mediante negociaciones o convenios, ya que ello implicaría operar una modificación de la Constitución (sea la nacional o la provincial) por parte de los poderes constituidos, violentando el procedimiento establecido expresamente para ello.

11. Tipo de conflictos. Conflictos sobre límites

Las “quejas” a que se refiere el art. 127, pueden referirse a la violación del derecho a la existencia, a la igualdad, a la indestructibilidad, a la integridad territorial, al respeto recíproco y a la cortesía institucional de las provincias “*que pueden llevar a la guerra entre ellas, no sólo por la fuerza de las armas sino también en el campo económico*”⁶⁴. Pueden manifestarse en la determinación del aprovechamiento del caudal de un río interprovincial o en cuestiones sobre libre circulación de personas o bienes, entre otros; son en definitiva -al decir de Sagüés⁶⁵- actos contrarios a la cortesía interprovincial o de diferencias de programas políticos que pueden perjudicar a otra provincia.

Cabe aclarar que en el particular caso de conflictos interprovinciales respecto de límites, el órgano dirimente de tal conflicto es, según se desprende del art. 75 inc. 15, el Congreso de la Nación, pues es éste el que tiene la facultad de fijar los límites de las provincias. Este es un caso excepcional, y como tal expresamente establecido en la Constitución.

Algunos autores -como Quiroga Lavié- enumeran a los conflictos sobre límites entre aquellos casos que habilitan la instancia del art. 127, aunque luego aclara que lo es “*a partir de que ellos ya hayan sido fijados por el Congreso*”⁶⁶. Por su parte, Ekmekdjian, sostiene que las cau-

⁶⁴ Segundo V. LINARES QUINTANA, op. cit., pág. 815.

⁶⁵ SAGÜÉS, op. cit., t. 2, pág. 35.

⁶⁶ Humberto QUIROGA LAVIÉ, *Constitución de la Nación Argentina comentada*, 3ª ed., Buenos Aires, Zavalía, 2000, pág. 772.

sas sobre límites interprovinciales, “*deben ser resueltas por el Congreso; aunque, en estos casos, con frecuencia las propias provincias litigantes lo han sometido a la jurisdicción de la Corte como árbitro*”⁶⁷. Este ha sido el caso de la cuestión de límites sometida a la Corte por las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba⁶⁸.

En definitiva, la misma Corte ha sostenido que la facultad del Congreso de fijar los límites interprovinciales (art. 75 inc. 15 C.N.) no excluye su jurisdicción en los casos de los arts. 116, 117 y 127 C.N. para entender en cuestiones de límites entre provincias, “*siempre que la resolución que haya de dictarse no implique forzosamente la determinación de los límites referidos o la modificación de los determinados por el Congreso*”⁶⁹.

12. Conflictos entre provincia y Nación

Siempre que el Estado federal litigue contra una provincia, la causa será de competencia originaria de la Corte, al igual que si se traba entre una provincia y una entidad autárquica del Estado Nacional o con una sociedad anónima con participación mayoritaria de éste⁷⁰. Ello surge así de lo dispuesto por los arts. 116 y 117.

Sin embargo, el art. 127 se refiere exclusivamente a controversias entre provincias, sin hacer referencia a conflictos entre alguna provincia y el gobierno federal.

¿Resulta de aplicación el art. 127 -aun por analogía- a las controversias suscitadas entre el Estado Nacional y alguna/s provincia/s?

Para ello, debemos considerar previamente si ha existido conflicto entre Nación y provincia en el que no haya habido violación de una nor-

⁶⁷ Miguel Angel EKMEKDJIAN, op. cit., pág. 773. A continuación menciona como “típico caso”, el conflicto entre las provincias de Mendoza y La Pampa por el aprovechamiento del río Atuel, lo cual es un error, ya que no se trató de un conflicto de límites, sino -precisamente- del aprovechamiento de un río interprovincial, que es distinto, además en el caso citado nunca se menciona la cuestión limítrofe.

⁶⁸ C.S.J.N., Fallos 24:199, citado por Miguel Angel EKMEKDJIAN, op. cit., pág. 774.

⁶⁹ C.S.J.N., Fallos 114:425, citado por Miguel Angel EKMEKDJIAN, op. cit., pág. 775.

⁷⁰ SAGÜÉS, op. cit., t. 2, pág. 152.

ma positiva, sino más bien un daño como resultado de la aplicación de un programa político o de una acción de gobierno.

En la mayoría de los fallos de la C.S.J.N. consultados, su competencia surge, en este tipo de conflictos en que intervienen una provincia y el Estado Nacional, de los arts. 116 y 117 C.N.. No ha habido en los anales jurisprudenciales de la C.S.J.N. un caso en que alguna provincia se haya visto afectada por el accionar exclusivamente político del Estado Nacional -al menos que haya llegado a los estrados de la Corte en forma de demanda- que pudieran habilitar la jurisdicción dirimente.

Debemos resaltar asimismo que las relaciones entre provincias no es de la misma naturaleza que las relaciones entre provincias y Estado Nacional. En aquellas rige el principio de la absoluta igualdad, por tanto cualquier disputa entre ellas que asuma la naturaleza de conflicto político debe ser resuelta en base a los principios de buena fe y cortesía en las relaciones interprovinciales, armonizando sus intereses contrapuestos. En las relaciones Estado Nacional-provincias prevalece el principio de *solidaridad* y existe, por imperio de la Constitución Nacional, un deslinde de competencias, es decir que a cada cual le corresponden determinadas funciones (arts. 121 y 126), con potestad exclusiva en su propio ámbito, se enmarcan, así, dentro de la relación de *coordinación* y del principio de *subsidiariedad*.

La Corte ha tenido oportunidad de afirmar que en caso de conflictos de competencias (en este caso, la naturaleza de estas contiendas es legal, pues están en juego las disposiciones de la Constitución Nacional, que en sí es un pacto que distribuye las competencias entre los sujetos federales) debe primar el “*interés federal*”. No estamos aquí, en consecuencia, en el terreno del principio de la igualdad político-jurídica: “las provincias, dada la posición que ocupan dentro del régimen constitucional, deben observar *una conducta que no interfiera*, ni directa ni indirectamente, *la satisfacción de servicios de interés público nacional* (Fallos 259:413) *con independencia de los defectos transitorios de su prestación*. Y en Fallos 257:159 se declaró que las facultades de las provincias, por importantes y respetables que sean, *no justifican la prescindencia de la solidaridad* requerida por el destino común de los demás Estados autónomos y de la Nación toda”⁷¹.

⁷¹ C.S.J.N., Fallos 263:447, *in re* “Provincia de Misiones c/ Nación Argentina”, del 10/12/1965.

Ello en el campo de competencias propias. Sin embargo en las relaciones federales existen también *competencias compartidas o concurrentes* entre ambos niveles de gobierno que exigen fórmulas de negociaciones y de acuerdos entre aquellos. Son competencias que exigen para su cumplimiento y ejecución la acción concertada de los niveles titulares de la potestad, es decir, que no pueden decidirse ni ejecutarse unilateralmente, sino en decisión y acción conjuntas.

Un ejemplo de ello lo constituye el sistema de coparticipación federal de impuestos. En este sistema, dado su estructura asimilable a la de “*vasos comunicantes*”, la acción de una de las partes impacta ineludiblemente sobre las demás, por ello se exige la acción mancomunada de todas las partes interesadas, ya que, por ejemplo, la modificación de la alícuota de un impuesto alteraría la cuota coparticipable de las provincias. Este ha sido el caso de las denominadas “retenciones móviles” a las exportaciones agropecuarias, que si bien en principio son competencia exclusiva y excluyente del gobierno nacional (art. 75 inc. 1 C.N.), no es menos cierto que afecta el monto de las recaudaciones del impuesto a las ganancias que sí es coparticipable (art. 75 inc. 2 C.N.), disminuyendo el porcentaje de las provincias.

Un conflicto de este tipo habilitaría una especie de jurisdicción dirimente en los términos sustentados más arriba o bien podría encausárselo como una causa judicial (en los términos de los arts. 116 y 117 C.N., ya que existen disposiciones legales que prevén la cuestión, además de la Constitución, la ley 23.548 y distintos acuerdos y pactos en materia tributaria).

Sin embargo, es de rescatar que más allá del encuadre que se le dé a la contienda resulta sumamente ventajoso la aplicación de los principios que rigen la jurisdicción dirimente, en el sentido de propiciar el arreglo pacífico mediante acuerdos y negociaciones, ello así, dada la naturaleza de las relaciones intergubernamentales que exigen la *cooperación negociada* de los sujetos federales y que muchas veces excede el marco legal⁷².

⁷² En el caso “Sociedad Anónima Mataldi Simón Ltda. c/ Prov. de Buenos Aires” de 1927, en el que se reclamaba la repetición de impuestos establecidos por la provincia demandada alegándose su inconstitucionalidad en cuanto invadía la potestad tributaria del gobierno federal, la Corte, luego de realizar un pequeño comentario sobre “la cons-

En efecto, en la evolución actual de nuestro sistema federal de Estado hacia un federalismo de concertación, los pactos, acuerdos o tratados que se celebren para la coordinación de las potestades compartidas exige ineludiblemente la presencia de un poder tercero, imparcial e independiente que dirima los inevitables conflictos que este sistema lleva ínsito. En este sentido, nada quita que aquella aplique los criterios sustentados anteriormente para resolver este tipo de controversias. Como advirtiera Madison: *compartir poderes significa una permanente controversia*⁷³.

De esta manera, quedan resguardadas la confianza y la buena voluntad de los sujetos federales y se disminuyen los costos que implica la celebración de todo acuerdo interjurisdiccional.

tante requisición colectiva traducida en múltiples estudios y proyectos tendientes a la modificación o mejor aplicación del sistema rentístico, iniciativas que abarcan desde la reforma de la Constitución hasta la nacionalización de los impuestos en cuanto a su percepción, a base de *coparticipaciones* proporcionales y equitativas entre la Nación y los Estados federales”, sostuvo que “no obstante el equilibrio armónico que presupone el funcionamiento regular de las dos soberanías, nacional y provincial... no puede desconocerse que su régimen efectivo determina una doble imposición de gravámenes con la que se afectan... importantes intereses económicos y se originan *conflictos jurisdiccionales fiscales* que no siempre es dado *dirimir* con la eficacia debida” y que si bien debe prevalecer el interés federal en caso de “repugnancia efectiva” en el ejercicio incompatible de poderes concurrentes, en el caso de los poderes tributarios, concluyó que “estas atribuciones o poderes han sido creados para que se ejerciten y se desenvuelvan en su respectiva esfera de acción, *propendiendo armónicamente* a la consecución de los fines de interés público que los originan y fundamentan, sin que nada obste a la convivencia legal y material de los dos principios, rigiendo en sus respectivos campos de acción, *sin roces ni conflictos irreparables*, que no los hay posibles dentro de la Constitución”. De esta manera, la Corte, aun antes de la sanción del primer régimen de coparticipación federal de impuestos (instaurado por la ley-convenio 12.139 de 1935) hace un llamado de atención a los distintos niveles de gobierno, dada la conflictividad existente en torno al ejercicio de las potestades tributarias, y alienta la coordinación entre éstos, “merced al adelanto de nuestras prácticas gubernativas y de una *adecuada organización financiera* del país”.

⁷³ Citado por Robert PUTNAM, *Cómo hacer que la democracia funcione*, Caracas, Ediciones Galac, 1994, pág. 57.

13. Conclusión

La C.S.J.N. juega un rol fundamental en la relación federal como garante de la Constitución Nacional y por ende de su principio fundamental, el *sistema federal*.

Así como Alberdi sostenía insistente e incansablemente, en aquella época de constantes luchas civiles, que la paz era la condición necesaria para la prosperidad económica a que estaba llamado nuestro país a partir de la organización nacional: *“He aquí el fin de las constituciones de hoy día: ellas deben propender a organizar y constituir los grandes medios prácticos de sacar a la América emancipada del estado oscuro y subalterno en que se encuentra... Hoy debemos constituirnos para tener población, para tener caminos de hierro, para ver navegados nuestros ríos, para ver opulentos y ricos nuestros estados... Estas son las necesidades de hoy, y las constituciones no deben expresar las de ayer ni las de mañana, sino las del día presente”*⁷⁴. Hoy, la cuestión sigue siendo política, pero en su aspecto económico. La *relación de fuerza* entre los distintos niveles de gobierno en el siglo XIX se medía por la fuerza militar, *“hoy se mide casi exclusivamente en función de indicadores económicos: producto bruto, ingreso ‘per cápita’, recursos fiscales, gasto público, etc.... la cantidad de población, porque ésta determina la capacidad de influencia de cada comunidad desde el punto de vista político”*⁷⁵.

La C.S.J.N., como custodio e intérprete final de la Constitución Nacional, tiene el deber de garantizar que la Constitución sea en los hechos lo que le fue atribuido en sus fines: esto es, el más excelso programa de acción política que tiene nuestro país y al que deben aspirar y ajustarse los poderes públicos constituidos.

En una interpretación de la Constitución a la luz de los hechos actuales, debemos entender a las “quejas” y “hostilidades” no precisamente como ataques armados, sino más bien como aquellas contiendas políticas y económicas entre los sujetos federales, que diluyen los principios

⁷⁴ Juan Bautista ALBERDI, op. cit., XXII, págs. 62/63.

⁷⁵ BARRERA BUTELER, Guillermo, *Provincias y Nación*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1996, pág. 393.

federales de respeto, cordialidad y buena fe poniendo en serio peligro la relación federal.

Así, junto con el Congreso y el Poder Ejecutivo Nacional (como máximas autoridades políticas de nuestro país) tienen cada uno en su propio ámbito de actuación y con los alcances establecidos en la Constitución, el deber de hacer efectiva la garantía federal.

Bibliografía

Doctrina

ALBERDI, Juan Bautista, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*.

BARRERA BUTELER, Guillermo, *Provincias y Nación*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1996.

BIDART CAMPOS, Germán, *Manual de la Constitución reformada*, Buenos Aires, Ediar, 1999.

CANO, Guillermo, “Aplicabilidad de los principios de derecho internacional a las relaciones interprovinciales en la Argentina”, L.L. 1984-C-1129.

EKMEKDJIAN, Miguel Angel, *Tratado de derecho constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1999.

HERNÁNDEZ, Antonio M. (h), *Derecho público provincial*, Córdoba, Depalma, 2008.

LINARES QUINTANA, Segundo V., *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1987.

PUTNAM, Robert, *Cómo hacer que la democracia funcione*, Caracas, Ediciones Galac, 1994.

QUIROGA LAVIÉ, Humberto, *Constitución de la Nación Argentina Comentada*, 3ª ed., Buenos Aires, Zavalía, 2000.

SAGÜÉS, Néstor Pedro, *Elementos de derecho constitucional*, 3ª ed., Buenos Aires, Astrea, 2003.

SPOTA, Alberto Antonio, “La Corte Suprema de Justicia de la Nación como parte del poder político del Estado”, L.L. 1990-B-979; LLP 1/1/1990.

TAU ANZOÁTEGUI, Víctor, *Manual de historia de las instituciones argentinas*, 6ª ed., Buenos Aires, Macchi, 1984.

WRIGHT, Deil S., *Para entender las RIGs*, México, FCE, 1997.

Jurisprudencia

C.S.J.N., “Armstrong”, Fallos 13:456.

- “Berga”, Fallos 271:206.
- “Bressani”, Fallos 178:9.
- “Cardillo”, Fallos 240:311.
- “Casiás, Raffo, Correa y Casas Ferrer c/ Armstrong”, Fallos 14:18.
- “Díaz Vélez c/ Prov. de Buenos Aires”, Fallos 166:358, del 25/11/1930.
- “Gobernador de la Provincia de Mendoza”, Fallos 165:83.
- “Sociedad Anónima Mataldi Simón Ltda. c/ Prov. de Buenos Aires”, del 28/9/1927.
- “Pérez de Smith”, Fallos 297:338.
- “Provincia de La Pampa c/ Provincia de Mendoza”, Fallos 310:3520.
- “Provincia de Misiones c/ Nación Argentina”, del 10/12/1965, Fallos 263:447.

CS USA, “Kansas v. Colorado”.

- “Missouri vs. Illinois”, 180 US 208.
- “North Dakota vs. Minnesota”, 263 U.S. 365.
- “North Dakota vs. Minnesota”, 263 U.S. 365.

Superior Tribunal Suizo, “Aargau vs. Zurich”, del 12/1/1878.

CONSTITUCIÓN NACIONAL Y TRIBUTACIÓN LOCAL *

POR ENRIQUE BULIT GOÑI

I

1. La tributación local está compuesta por una profusión de normas (impuestos, tasas, derechos, contribuciones, provinciales y municipales, más diversos acuerdos interjurisdiccionales como el Convenio Multilateral, la coparticipación federal, los pactos fiscales, etc.), que se proyectan sobre múltiples situaciones, haciendo de aquella una materia altamente casuística, que puede aparecer muy fragmentada.

Precisamente por ello encuentro apropiado aludir al panorama, al marco, al clima, con el cual y en el cual toda esa gama muy amplia de institutos particulares, deben legislarse, interpretarse, y aplicarse.

Ese propósito, esa necesidad, esa actitud, lleva necesariamente al plano constitucional, con una preponderancia que no se presenta en igual medida cuando se trata de la tributación del nivel nacional.

2. En efecto, la tributación local tiene más puntos de contacto con la Constitución Nacional que la propia tributación nacional, y ello puede apreciarse, entre otras cosas, por la enorme cantidad de litigios que se han planteado a lo largo de nuestra vida institucional que involucran a las temáticas mencionadas en el título: tributación local y Constitución Nacional.

* Sobre la base de la disertación en la Facultad de Derecho de Buenos Aires el 8/5/08, acto organizado por el Centro de Estudios Tributarios para América Latina.

En la tributación nacional están desde luego involucrados -como también lo están en la tributación local-, los principios, derechos y garantías contenidos en la primera parte de la Constitución Nacional, como ser: la división de poderes (art. 1º); el acceso a la justicia (Preámbulo); la defensa y el debido proceso (art. 18), el derecho al ejercicio de actividades económicas (art. 14); la igualdad en sus distintas formas (art. 16), que además contiene la proporcionalidad y la progresividad; la propiedad (art. 17) que involucra a la capacidad contributiva; la legalidad (arts. 4º, 17, 19, 75), la no delegación (art. 76), la proscripción de los decretos de necesidad y urgencia (art. 99 inc. 3), la razonabilidad (arts. 28 y 33), más los principios contenidos en los diez tratados internacionales mencionados en el art. 75 inc. 22, los tratados de integración y las resoluciones de sus organismos supranacionales (art. 75 inc. 24), etc..

Todo ese denso plexo normativo, ese magnífico y polifacético “estatuto”, se proyecta tanto sobre la tributación nacional, como sobre la local, sea provincial o municipal. Pero en la tributación local está involucrada también, además, casi siempre, la compleja temática referida a la distribución de potestades tributarias a distintos niveles de gobierno, es decir, la temática del ámbito espacial, territorial, conceptual, en que puede desenvolverse la tributación de cada uno de los niveles del Estado.

II

3. Respecto de uno de los cortes del tema, digamos que existirían tres formas y sólo tres, que pudieron haber sido adoptadas por nuestra Constitución Nacional para enunciar los poderes, atribuciones, potestades, facultades, de niveles de gobierno diferenciados.

Una forma hubiese sido la de enunciar los poderes de cada uno de esos niveles, lo que hubiera sido una mala técnica legislativa, pues siempre es difícil que una norma pueda prever todas las posibilidades y situaciones, y así en caso de encontrarse un poder o atribución no expresamente enunciado en ninguno de esos niveles, se carecería de pauta interpretativa acerca de dónde ubicarlo.

La otra forma, la correcta, era la de enunciar lo más precisamente que se pueda los poderes de uno de los niveles, y establecer que todo lo

no mencionado allí le corresponde al otro nivel, y ésta es -aunque con el matiz muy importante de los poderes implícitos- la adoptada por nuestra Constitución Nacional.

A su vez dentro de esta forma, que es sin duda la preferible, la norma pudo haber enunciado los poderes de las provincias y disponer que todos los no enunciados le pertenecían a la Nación, o a la inversa, hacer lo que en definitiva hizo, que es enunciar los poderes de la Nación, como lo hace por ejemplo el art. 75 en sus 32 incisos, y disponer que las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución ¹ al gobierno federal (art. 121).

Esta última es la forma que ha adoptado, es la modalidad con que la Constitución Nacional ha formulado el enunciado, y es muy probable que la fórmula adoptada haya facilitado el consenso de las provincias para la organización nacional que -como todos sabemos- no fue fácil: enuncia los poderes de la Nación, dispone que las provincias conservan todos los demás poderes, y dispone además que cada provincia establecerá su régimen municipal.

Se trata de una fórmula que ha llevado a nuestra Corte nacional a sostener algunas veces que -en consecuencia- el poder nacional es acotado y circunscripto, mientras que el poder provincial es residual y amplio, afirmación que es formalmente aceptable para explicar aquella fórmula, pero que puede tornarse en una peligrosa simplificación, de consecuencias no queridas, dando a las provincias más atribuciones que las debidas, formulaciones de las que suelen colgarse alusiones a la precedencia de las provincias sobre la Nación, que son de dudosa veracidad histórica.

Esa fórmula no ha de ignorar las atribuciones nacionales y consiguientes restricciones locales de las cuatro cláusulas tantas veces tratadas del art. 75 (incs. 12, 13, 18/19 y 30), ni los poderes nacionales implícitos (75 inc. 32)², es decir de hacer todas las leyes y reglamentos que

¹ Insisto siempre en que es la Constitución la delegante, no las provincias.

² Es de señalar, en refuerzo de la no restricción exagerada del poder nacional a favor del provincial, que el texto del art. 75 inc. 32 debe examinarse en cotejo con el 121, que se ha apartado tanto de la Constitución de los EE.UU. (art. II más Enmienda X de 1789) como del anteproyecto de Alberdi, que referían a que las provincias conservan todo el poder no delegado *expresamente* por esta Constitución al gobierno federal (AJA

sean concernientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes y todos los otros concedidos por la presente Constitución al gobierno de la Nación argentina.

III

4. Lo más importante que deseo recalcar en esta oportunidad, es la necesidad de ver a la Constitución Nacional como un sistema armónico de normas, o mejor aún como una norma sistémica en sí misma, en la que todas sus disposiciones deben entenderse como adecuadamente enhebradas, como enunciados o directrices de un proyecto nacional, basado en la razonabilidad y la funcionalidad del sistema adoptado, apuntando a la unidad nacional, al bienestar general, al desarrollo integrado, armónico, pleno y justo, de las fuerzas productivas, y de todas las potencialidades no sólo económicas, sino también culturales -en la acepción más amplia del concepto-, referida a la igualdad en todas sus expresiones, entre las personas y entre las regiones, igualdad de oportunidades, a la justicia, no sólo como poder para resolver controversias sino como virtud para los comportamientos, de todos, del fisco y del contribuyente, del juez y de las partes, a la libertad en el orden, al orden en la libertad, etc..

Y es en ese marco, en ese entendimiento, en el que creo que se debe desenvolver toda aproximación jurídica a la tributación local, en particular para apreciar cuándo una norma tributaria local -sea provincial o municipal- encuadra o excede los límites que la Constitución ha establecido. Se trata de un marco, un entendimiento, que debiera estar incorporado a nuestro *pre jurídico colectivo*, como sociedad, como parte, no ya ni sólo como destinatarios de aquellas normas, sino como parte de ellas, reitero, porque si no tenemos incorporado en nosotros al ordenamiento así entendido, si nos limitamos a esperar a que se nos aplique, si especulamos con que ese entramado no nos alcance, si estamos a la defensiva de la Constitución y no nos sentimos agentes de la misma, si no

ESPIL, *Constitución y poder*, o *Poderes implícitos del Poder Judicial*; FAYT, *Los poderes implícitos de la C.S.J.N.*) expresión que no fue incluida en nuestro texto.

la actuamos cotidianamente en todos los órdenes de la vida, si pensamos más en nuestros derechos que en nuestras obligaciones, sea como personas físicas, como personas jurídicas, como Nación, como provincia, como municipio, como fisco, como contribuyente, como juez, como perito, como litigante, estamos perdidos.

Porque no hay norma que pueda aprehender y corregir a todas las conductas en una sociedad, si no se parte de una base, de una predisposición, de un deseo y un compromiso conjunto y común, de marchar en un determinado sentido, en una cierta dirección, que sea la que marca el sentido razonable de esas normas.

Pretendo esencialmente enfatizar, y sintetizo, la *dimensión orquestal* de todo enfoque constitucional, apropiándome de una expresión de Santiago Kovadloff que alude a la *dimensión orquestal del saber*³.

Destaco estas nociones que son fundamentales -que posiblemente no logre expresar en su verdadero alcance, ni traducir en plenitud y con todo su énfasis mis íntimas convicciones-, porque entiendo que aunque remanidas son muy necesarias para comprender y para ejercitar nuestro régimen federal de gobierno, el cual está en la base de toda la temática constitucional de la tributación local, y de la tributación a secas -local y nacional-. Nociones que descalifican todo extremismo, de cualquier orden, y que en el tema que tratamos se apartan tanto de la noción vulgar de que federalismo significa aumentar las atribuciones de los poderes locales, como de su opuesto que, generalmente más por la fuerza de los hechos que por las normas, consista en el aumento de la concentración en el poder central, en detrimento de los poderes locales, mancillando la directiva constitucional de que en su recta inteligencia -para usar la expresión de Hipólito Yrigoyen-, las autonomías provinciales pertenecen a los pueblos, no a los gobiernos de las provincias.

Desde mi punto de vista, y ello podría sintetizar lo que vengo intentando sostener, “fortalecer el federalismo”, que fue en definitiva la manda de la ley 24.309 que autorizó la reforma constitucional en 1994, significa reforzar su funcionalidad, encolumnar los esfuerzos, evitar los enfrentamientos estériles, propiciar la *concertación*, como insiste la Corte

³ La Nación del 6/5/08.

argentina usando la expresión que inauguró creo en 1937 “Bressani y otros c/ Mendoza” y en la que insiste Pedro Frías.

5. Es que nuestra sabia Constitución Nacional ha establecido un adecuado balance de valores y de objetivos, un sistema conceptual e institucional de pesos y contrapesos, una complementación arquitectural entre sus formulaciones.

Por ejemplo, consagra los derechos, pero también su relatividad; garantiza la libertad, pero también la seguridad y el interés general; la propiedad, pero también su función social, el bienestar y el interés generales, etc. Y en lo que hace específicamente al tema de la distribución de potestades, consagra el federalismo pero también la unidad nacional, y el interés general, y la funcionalidad del sistema, en aras de los objetivos comunes y que lo trascienden, valores y directivas todos -entre otros- que deberán convivir en el ámbito de la razonabilidad, ese paradigma basal, esencial, en la estructura constitucional, pero al que sólo se ha de acceder si, cuanto menos, el intento se hace de buena fe.

IV

6. Recalando en el dispositivo más específico al que queremos referirnos debemos destacar la vastedad, la amplitud de la problemática involucrada, y la consiguiente necesidad de recurrir en esta oportunidad sólo a enunciados generales, panorámicos como dije al principio, soslayando la profusión de detalles, los particularismos, los múltiples accidentes en que podríamos detenernos.

7. La Constitución realiza una distribución *expresa* de potestades tributarias que es escueta, puntual, en sólo dos incisos de un mismo artículo (art. 75 incs. 1 y 2).

Antes prohíbe las aduanas interiores y las aduanas provinciales, ambas bajo cualquiera de sus formas (arts. 4º, 9º, 10, 11, 12, 126). Es decir: las aduanas sólo pueden ser nacionales y sólo pueden ser exteriores; no podrá haber aduanas nacionales que sean interiores, y no podrá haber aduanas provinciales aunque sean exteriores. Sentado ello en las referidas normas de orden general, confiere la atribución de establecer

derechos de importación y exportación en exclusividad a la Nación, con la condición de que las bases impositivas y las alícuotas de tales derechos sean uniformes en todas las aduanas del país (art. 75 inc. 1). O sea, con la condición de que la Nación no utilice el poder aduanero que se le confiere para hacer discriminaciones a favor de unas aduanas y en perjuicio de otras de las que establezca. Este fue uno de los sinalagmas constitucionales básicos de 1853.

Y por otro lado respecto de los *demás* tributos, apoyándose en la debilitada y hoy difusa distinción entre tributos *directos* e *indirectos*, establece la concurrencia de potestades entre la Nación y las provincias respecto de los indirectos, y en cuanto a los directos los atribuye en principio a las provincias bien que autoriza a la Nación a establecerlos por tiempo determinado y siempre que la defensa, la seguridad, o el bien general del Estado lo exijan (art. 75 inc. 2).

Respecto de estos *demás tributos* (*demás* respecto de los aduaneros), directos e indirectos, dispone que serán coparticipables entre la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, según criterios que se mencionan, a mi juicio con demasiado detalle, en los agregados al inc. 2 del ahora art. 75 C.N..

8. Por debajo de la Constitución, podría decirse que de acuerdo con ella -no obstante que la ley 23.548 de coparticipación es anterior a la reforma constitucional de 1994 que introdujo las precisiones mencionadas-, la referida ley dispone que los tributos locales no han de ser análogos a los nacionales coparticipados (art. 9º inc. b), lo cual importa otra significativa limitación para las atribuciones locales, sobre todo si se repara en la amplitud de los hechos impositivos y bases impositivas alcanzados por la tributación nacional, pudiéndose decir ella no ha dejado terrenos baldíos en materia tributaria⁴.

9. Regulación de la coparticipación (art. 75 inc. 2) que plantea interrogantes a los que ya nos hemos referido⁵:

⁴ Expresión habitual de Gabriel Casado Ollero.

⁵ "La coparticipación federal en la reforma constitucional de 1994", en revista L.L. 1995-D, pág. 977.

“Una ley” ¿sólo una ley?

“En base a acuerdos previos entre Nación y provincias” (¿esos acuerdos han de expresarse en la ley o fuera de ella?⁶).

“Regímenes de coparticipación” (¿pueden ser varios en la única ley?)

“Automaticidad en la remisión de los fondos” (la ley 23.548 dispone además que la remisión ha de ser diaria y gratuita).

“Distribución que se hará en relación directa a las competencias, servicios y funciones” (¿cómo han de distribuirse éstas?).

“Conforme a criterios objetivos de reparto” (¿torna inconstitucional a la ley 23.548 que establece porcentajes fijos?).

“Será equitativa, solidaria, dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio del país” (¿cómo traducir en la ley esta encomiable directiva?).

“Tendrá origen en el Senado” (impide que una misma ley cree tributos y los coparticipe, porque lo primero debe tener origen en Diputados).

“La ley nacional deberá ser ratificada por leyes de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires y no podrá ser modificada ni reglamentada unilateralmente” (o sea es derecho intrafederal, de rango superior).

“No habrá transferencias de competencias, servicios y funciones, sin transferencias de recursos, y dispuesta por ley nacional y aceptada por la jurisdicción destinataria” (¿y en las transferencias de abajo hacia arriba?).

Habrá un organismo fiscal federal (¿es la actual Comisión Federal de Impuestos?).

10. En cuanto a las municipalidades, la Constitución realiza en realidad una regulación indirecta, es decir la deja a cargo de las respectivas provincias, dando sólo directivas generales, contenidas en dos artículos:

Art. 5º: Cada provincia dictará para sí una Constitución... que asegure... su régimen municipal... He destacado muchas veces: a) “cada

⁶ Obvia es la diferencia: si es fuera, cada jurisdicción un voto, si dentro, será en las proporciones del cuerpo legislativo.

provincia”, “para sí”, “una Constitución”, “que asegure”, “su”, y “régimen municipal”, b) y que este artículo no podía ser modificado por la reforma de 1994.

Art. 123: “Cada provincia dicta su propia Constitución conforme lo dispuesto en el art. 5º, *asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero*”. Si autonomía es la atribución de dictarse sus propias normas y regirse por ellas, incluyendo sancionar y aplicar sus propios tributos, siempre pudieron hacerlo, bien que, naturalmente, conforme los ordenamientos superiores (art. 31 y concs. C.N.), por lo que esta pretendida *autonomía* no importa de manera alguna desligarlas de la normación provincial, lo que ha sido siempre aceptado por la Corte, también después de la reforma de 1994.

11. Respecto de las cuatro cláusulas de regulación implícita, sintetizo lo que también he dicho tantas veces.

Las jurisdicciones locales no han de ejercitar la autonomía de su derecho tributario y así regular institutos ya regulados por el derecho sustantivo de los códigos de fondo de manera que fracture, resquebraje, la unidad básica y esencial del derecho de fondo, asegurando que en los aspectos fundamentales haya un solo derecho, para un solo país, y un solo pueblo (art. 75 inc. 12).

Las jurisdicciones locales podrán gravar el comercio interjurisdiccional (incluido el transporte), pero no de modo discriminatorio respecto del comercio interno, no por el origen o el destino de los bienes, personas o vehículos, no como aduanas interiores, ni como medidas de protección económica (art. 75 inc. 13).

Leyes nacionales podrán eximir de tributos locales, o disminuirlos, prorrogarlos, etc., siempre que ello sea razonablemente necesario para la finalidad nacional perseguida (art. 75 incs. 18 y 19).

Las jurisdicciones locales podrán gravar actos o actividades ocurridos o ejercidas en establecimientos de utilidad nacional, siempre que tales gravámenes no interfieran con el objeto nacional del establecimiento (art. 75 inc. 30).

Cuatro cláusulas que también deben entenderse de modo armónico entre sí, pues a su vez conforman un sub sistema dentro del sistema federal, el cual es funcional al sistema mayor, que tiene su propia lógica y su

propia funcionalidad dentro de él, debiendo interpretarse y aplicarse, insisto, en el espíritu señalado.

V

Por último, una referencia a lo que en los últimos años la Corte viene llamando *derecho intrafederal*, con cita inicial a Zorraquín Becú en su monografía de Eudeba sobre el federalismo argentino, expresión que suscitó en mí dudas e interrogantes (porque todo lo federal es *intra*, todo ocurre dentro) pero a la que ya me he acostumbrado, y hasta acepto.

Se alude con ella a aquellas normas adoptadas mediante el concurso de las distintas jurisdicciones, como el régimen de coparticipación federal, el Convenio Multilateral, el Protocolo Adicional, el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, los otros pactos fiscales, el Pacto Federal de Hidrocarburos, etc..

En un principio (siempre en los últimos años), en sus referencias incipientes la Corte trató a todos ellos en un pie de igualdad. Después comenzó a privilegiar entre ellos, por sobre los demás, al régimen de coparticipación federal, por el hecho de que la Constitución lo menciona ahora expresamente (art. 75 inc. 2).

En un principio lo mencionó como *derecho intrafederal* que es parte del derecho local, por el hecho de que requiere de leyes locales de ratificación expresa. Después lo mencionó también como derecho intrafederal que es parte del derecho federal, porque requiere también de norma federal.

Y allí se ha quedado la Corte: lo ha calificado como derecho local y lo ha diferenciado del derecho local común, y lo ha calificado como derecho federal diferenciado del derecho federal común, dando para ello, en ambos casos, una sola razón: la de que no puede ser unilateralmente modificado ni reglamentado, ni por el derecho local común, ni por el derecho federal común.

Para mí -pero aclaro que esto todavía no lo ha dicho la Corte-, además de parte diferenciada, y por la razón indicada, se trata de parte superior, tanto del derecho local común como del derecho federal común, por una razón que tampoco ha sido mencionada por la Corte: el *derecho intrafederal* prevalece y puede modificar tanto al derecho federal común como al derecho local común, pero no a la inversa. Ni el derecho federal

común, ni el derecho local común, podrían modificar al *derecho intrafederal*, ni desde luego prevalecen sobre él.

Siendo así, en la pirámide normativa aludida por el art. 31 C.N., este derecho intrafederal estaría situado inmediatamente debajo de la Constitución Nacional, por encima de las leyes nacionales que en su consecuencia se dicten -porque a éstas las puede modificar el derecho federal sin el concurso de las leyes locales-, y por encima de los tratados internacionales, pues a ellos también los podría denunciar, en soledad, unilateralmente, el derecho nacional.

VI

En muy apretada síntesis de lo dicho:

1. Sólo aduanas nacionales y exteriores. No aduanas interiores aunque sean nacionales, ni aduanas provinciales aunque sean exteriores.

2. La Nación en exclusividad derechos de importación y exportación, los que serán uniformes -bases impositivas y alícuotas- en todas las aduanas.

3. La Nación tributos directos sólo por tiempo determinado y bajo las condiciones indicadas, fuera de ello, de provincias.

4. Los tributos indirectos, concurrencia entre Nación y provincias.

5. Los tributos locales no serán análogos a los nacionales coparticipados.

6. Los municipales además no análogos a los provinciales coparticipados.

7. Los tributos locales no resquebrajan la unidad del derecho sustantivo.

8. Los tributos locales pueden recaer sobre el comercio interjurisdiccional si no son discriminatorios ni tuercen las corrientes naturales de circulación.

9. Leyes nacionales pueden eximir de tributos locales con razonabilidad.

10. Tributos locales sobre establecimientos de utilidad nacional si no interfieren el cumplimiento de sus fines.

11. Además, las restricciones provenientes del llamado *derecho intrafederal*, y del derecho legítimamente dictado por la Nación en ejercicio de sus poderes implícitos.

En suma de todo lo dicho, federalismo **sí**, con toda intensidad, pero funcional a la unidad nacional y a la unidad social, a los intereses generales, al desarrollo conjunto, a la igualdad de oportunidades, a la integración efectiva del país, vertical y horizontal, etc. No a las fragmentaciones estériles, no a los localismos caprichosos e inconducentes, insolidarios, desentendidos, aldeanos, miopes, como también no al unicato, no al centralismo litoral, y así también no a las castas provinciales -o nacionales- hereditarias, no a los parlamentos decorativos, no a la justicia subordinada o temerosa, o a la justicia o a la historia tuertas, o prejuiciosas, o subordinadas a intereses mezquinos, etc..

Y esto no es una arenga política, ni se trata de afirmaciones partidistas⁷. Tengo la inmodestia de sostener que esto es simplemente la Constitución Nacional, vista desde las alturas de los Padres de la Patria, y de considerar que todos los hombres y mujeres de bien entienden a qué me refiero.

⁷ No tengo partido.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL FEDERALISMO: EL FEDERALISMO GLOBAL O INTEGRAL

POR IGOR FILIBI LÓPEZ *

Sumario: 1. Conceptos, orígenes y fases del federalismo. 2. El federalismo americano: su vinculación con la paz y la democracia. 3. El federalismo global: su vocación de universalidad y totalidad. 4. Reflexiones finales: el federalismo en el Cono Sur.

1. Conceptos, orígenes y fases del federalismo

Las nociones de federalismo, federal, federalista, federación, confederación, federativo, etc., han sido tan utilizadas y a menudo de forma tan ambigua que han terminado por ver notablemente diluido su significado. Probablemente, la única disciplina social que escapa a esta imprecisión conceptual sea la jurídica, pues no en vano fue en el campo del derecho donde primero se acuñaron estos términos. En el caso de Europa, puede añadirse que, desde que arrancó el proceso de integración europeo, estas nociones se usan tanto para referirse al ámbito estatal como al comunitario, por lo que la confusión resulta ya completa.

En efecto, el federalismo ha creado numerosos conceptos. No obstante, este rico aparato conceptual no responde a una moda o a un exceso de pedantería académica sino a una necesidad real, derivada de la complejidad y creciente sofisticación del pensamiento federalista. Gracias al largo y paciente trabajo de clarificación de algunos teóricos, y en Europa al reciente e inacabado debate sobre el futuro federal de la Unión Euro-

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociología. Profesor de Relaciones Internacionales (Universidad del País Vasco).

pea, en la actualidad parece comenzar a haber una relativa aceptación respecto a la importancia de distinguir, básicamente, entre los conceptos de *federalismo* y *federación*.

En el primer caso nos estamos refiriendo, siempre y de modo general, tanto a una filosofía y a un conjunto de ideas como a los movimientos inspirados por ellas; en el segundo caso se alude a un conjunto de estructuras estatales y que, naturalmente, están basadas en el federalismo. La federación implica un conjunto de instituciones (constituciones, parlamentos, tribunales de justicia, etc.), así como unos procedimientos, prácticas y relaciones políticas determinadas. Pues bien, el federalismo en cuanto filosofía inspira y anima la creación de las instituciones adecuadas, a la vez que da sentido y significado a los procedimientos y comportamientos políticos¹.

Vemos así cómo esta distinción aísla dos aspectos que, aunque obviamente relacionados, son conceptualmente diferentes. Por su parte, el debate sobre estas cuestiones en el plano supranacional no sólo enriquece el pensamiento federalista, sino que también sirve para visualizar con mayor claridad la pertinencia de esta distinción conceptual. Así, *la importancia de esta distinción radica en que en relación al tema que nos ocupa, el federalismo, las ideas y la doctrina federal no siempre coinciden ni van acompañadas por estructuras federales estatales. En el momento actual de construcción europea, no pudiendo hablar todavía de federación europea, sí en cambio se pueden descubrir ya muchos rasgos federalistas que están presentes y que poco a poco van penetrando la vida de la Comunidad*².

A pesar de su evidente utilidad teórica y de su antigüedad, pues esta distinción ya fue propuesta por el profesor Freeman en 1863 con su *History of Federal Government in Greece and Italy*, no será hasta 1946 cuando la tremendamente influyente obra *Federal Government* de Wheare comience a popularizarla; aunque esta distinción (existente, pero implícita) no será explicitada hasta una fecha tan reciente como 1982, gracias a *Federalism and Federation* de Preston King³.

¹ Argimiro ROJO SALGADO, *El modelo federalista de integración europea: la Europa de los Estados y de las Regiones*, Madrid, Dykinson, 1996, pág. 20.

² *Ibid.*, pág. 20.

³ Preston KING, *Federalism and Federation*, London, Croom Helm, 1982. Estas referencias históricas están extraídas de: Michael BURGESS, *Federalism and European*

Con todo, fruto de su época, el empleo inicial de estos conceptos era esencialmente histórico y jurídico, y desde un enfoque muy estático. Desde la aparición de la obra de Wheare hubo que esperar hasta que Carl J. Friedrich -que también reconoció la validez de esta distinción-, enriqueciera el instrumental teórico asociando el federalismo a la noción, rápidamente aceptada, de *proceso*⁴.

La federación es el proceso por el cual un cierto número de organizaciones políticas separadas, trátase de Estados o de cualquier otra clase de asociación, se ponen de acuerdo para resolver sus problemas en común, es decir, para adoptar políticas comunes y adoptar decisiones comunes concernientes a sus problemas comunes; la federación es también el proceso por el cual una comunidad política, organizada según un modelo unitario, se descentraliza y divide en un cierto número de subcomunidades políticas distintas y separadas, con el fin de alcanzar un nuevo orden en el cual las comunidades diferenciadas, en adelante organizadas separadamente, son capaces de solucionar separadamente los problemas que no son comunes⁵.

Así, sobre el sustento teórico de Friedrich⁶, “*la doctrina alemana fue la primera en abandonar la tesis de la centralización y en poner en evidencia las acciones e interacciones de los actores federales y federados que se traducen en una imbricación de sus políticas*”⁷. Esto tiene varias consecuencias importantes. En primer lugar, que el federalismo contemporáneo resulta tener una doble naturaleza: es a la vez *estructura* y *proceso*, y se caracteriza por una cooperación negociada entre los distintos

Union: The building of Europe, 1950-2000, London and New York, Routledge, 2000; pág. 24. El propio Burgess ha contribuido al desarrollo teórico de esta distinción editando primero *Federalism and Federation in Western Europe*, London, Croom Helm, 1986; y coeditando después, con A.G. GAGNON, *Comparative Federalism and Federation: competing traditions and future directions*, London, Harvester Wheatsheaf, 1993.

⁴ BURGESS, *The building...*, op. cit., pág. 20.

⁵ C.J. FRIEDRICH, *A la découverte du fédéralisme*, París, Presses d'Europe, 1979, pág. 9; citado en: ROJO SALGADO, op. cit., págs. 33-4.

⁶ C.J. FRIEDRICH, *Trends of Federalism in theory and practice*, London, Pall Mall Press, 1968.

⁷ Maurice CROISAT, *El federalismo en las democracias contemporáneas*, Barcelona, Editorial Hacer, 1994, pág. 144.

actores sobre problemas y programas comunes dentro de un compromiso básico orientado hacia la búsqueda de un consenso o, al menos, hacia “una acomodación que preserva la integridad fundamental de todas las partes”⁸.

En segundo lugar, “esta dimensión aclara de nuevo la naturaleza política del federalismo. En efecto, no se trata de un ‘ajuste’, un desarrollo exterior producido por la coyuntura histórica o por la evolución de las formas de pensar. Al contrario, puede afirmarse que precede a la elaboración de las construcciones constitucionales de las federaciones y confederaciones”⁹.

Por ello, continúa Croisat, a diferencia de los Estados unitarios donde las alternancias dependen del centro soberano, toda federación está sometida a las oscilaciones de unos equilibrios siempre provisionales, sujetos a constante negociación, que marcan las fases de mayor o menor centralización-descentralización, integración-diferenciación¹⁰. Las relaciones federales son por su propia esencia fluctuantes, y por ello las principales características del federalismo son el compromiso y la negocia-

⁸ Daniel ELAZAR, “Les objectifs du fédéralisme”, *L’Europe en Formation*, número especial, 190-192, 1976, pág. 165 (citado por CROISAT, op. cit., pág. 145). Por otro lado, cuando este compromiso moral se rompe, por ejemplo en el marco de un conflicto nacionalista centro-periferia, el resultado suele ser de deslegitimación y parálisis más que de colaboración, como demuestra el caso de las relaciones entre Quebec y el gobierno federal de Canadá (Thomas O. HUEGLIN, “Legitimacy, democracy, and federalism”, en: H. BAKVIS, y W.M. CHANDLER (eds.), *Federalism and the role of the State*. Toronto, University of Toronto Press, 1987, pág. 33). Esto apunta la necesidad de un clima de *lealtad* mutua para el correcto funcionamiento del proceso federal.

⁹ CROISAT, op. cit., pág. 145.

¹⁰ Arthur Benz aborda esta cuestión en un sentido similar cuando mantiene que ésta es precisamente una diferencia crucial entre los Estados unitarios y federales, que mientras “en Francia, la descentralización representa un proceso de *innovación* definido como la transformación consciente y activa de las estructuras mediante el cambio del paradigma organizacional establecido”, “la descentralización y regionalización en Alemania suponen simples *adaptaciones*”, dado que “la multiplicación de unidades de decisión y canales de comunicación inherentes a los sistemas federales hacen posibles los procesos de auto-regulación dinámicos”. O, dicho de otra forma: “La innovación trabaja *contra* las dinámicas inherentes de la estructura de poder y recursos, mientras que la adaptación *usa* estas dinámicas de la estructura del sistema” (“Regionalization and decentralization”, en: BAKVIS y CHANDLER, op. cit., págs. 142-3; (destacado nuestro).

ción¹¹. Esto plantea una amenaza ya que aunque, “en principio, estructuras y procesos federales deberían ir paralelos”, en ocasiones, si el desajuste entre ambas dimensiones es tan grande que dispara la sospecha de inconstitucionalidad, “sería entonces necesario reconciliar federalismo dualista y cooperativo, estructura y proceso, a través de una reforma constitucional¹² de envergadura”, dado que normalmente la “*estructura federal ocupa una posición secundaria en relación con la multitud de relaciones establecidas en el proceso federal*”¹³. Esta primacía histórica del proceso es clara en el caso de los Estados Unidos, cuyo sistema federal actual tiene poco que ver con el que diseñaron sus padres fundadores, que ha sido sometido a varias enormes modificaciones y aún hoy continúa siendo un sistema de gobierno en constante experimentación y cambio¹⁴.

Esto nos conduce a la tercera consecuencia, ya que si el proceso se impone a la estructura, hasta el punto de obligar a la reforma constitucional para garantizar la coherencia del sistema, es posible entender también la propia Constitución en términos de proceso¹⁵.

¹¹ Y Rafeek AHMED, “Secession and federal polity”, en: Kousar J. AZAM, (ed.), *Federalism and good governance. Issues across cultures*. New Delhi, South Asian Publishers, 1998, pág. 236.

¹² “*En todas las federaciones existen conferencias, institutos, comisiones consagradas a esta tarea*”, afirma Benz con naturalidad, y pone el ejemplo de la reforma alemana de 1969, que “*fue posible gracias a los trabajos de una comisión de expertos, llamada Troeger por su presidente, contenidos en un informe de 1966*”. Esto abre el debate político a las comunidades de asesores y expertos; y la necesidad estructural del sistema de este conocimiento especializado y muy sensible, despierta el interés por averiguar quién lo elabora y para quién (es decir, quién elige a estos expertos). En esta línea, Benz concluye retadoramente que, cuando el impulso del cambio del paradigma de organización (término que usa para referirse al proceso dinámico de interacciones) no resulta efectivo, “*la estructura del sistema estaría en un estado de contradicción*”, lo que “*significa que la descentralización y la regionalización servirían sólo a objetivos políticos simbólicos*” (BENZ, op. cit., pág. 131). Sobre a quiénes puede beneficiar esto, aporta una pista al examinar el caso de la descentralización francesa: “*Obviamente, la elitista estructura de poder era una barrera efectiva a la descentralización*” (pág. 135).

¹³ CROISAT, op. cit., pág. 147. La última cita es de J. ANASTOPOULOS.

¹⁴ AHMED, op. cit., pág. 235.

¹⁵ Esta deducción converge con la tesis que, desde el derecho constitucional pero alejada del debate sobre el federalismo, mantiene: ESTÉVEZ ARAUJO, *La Constitución como proceso y la desobediencia civil*, Madrid, Trotta, 1994, esp. págs. 41-89.

A continuación completaremos estas nociones generales sobre el federalismo -que se pueden resumir diciendo que los principios federales se refieren a la combinación de autogobierno (*self rule*) y gobierno compartido (*shared rule*)-¹⁶, con un breve marco conceptual. No se trata de mostrar un cuadro acabado, que resulta imposible por la gran complejidad del fenómeno, sino de esbozar algunos conceptos que nos ayuden a orientarnos, necesidad acentuada si tenemos en cuenta que vamos a ir repasando múltiples variantes de federalismo, en ocasiones con acusadas diferencias entre sí¹⁷. Así, identificaremos tres grandes elementos: las sociedades federales, sus instituciones y la política (término ambiguo que enseguida desarrollaremos).

En primer lugar, “una *sociedad federal* es una en la que existen divisiones o fracturas (*cleavages*)¹⁸ territoriales significativas, que pueden estar o no reforzadas por divisiones lingüísticas, religiosas o étnicas”.

En segundo lugar, por *instituciones federales* se hace referencia tanto a los elementos propiamente institucionales como a los constitucionales. Los primeros engloban los mecanismos institucionales diseñados para dar expresión a los *cleavages* de la sociedad federal (como por ejemplo, la existencia de una segunda cámara de representación territorial), al menos los que se reconocen, pues puede darse el caso de que exista alguno que no esté recogido en estos mecanismos (y tal vez siendo objeto de enfrentamiento social y/o político). Por otro lado, los elementos constitucionales incorporan la sociedad constitucional formal del Estado federal, centrándose principalmente en la división de poderes entre los gobiernos estatal y subestatales.

En tercer y último lugar, la *política federal* agrupa tanto los partidos políticos como los grupos privados que dinamizan la estructura institucional más formal de los Estados federales.

¹⁶ Daniel J. ELAZAR, *Exploring Federalism*, Londres, The Alabama University Press, 1991, pág. 5.

¹⁷ Las ideas centrales del esquema que se presentan a continuación las hemos extraído de: Roger GIBBINS, “Federal societies, institutions and politics”, en: BAVKIS/CHANDLER, op. cit., págs. 15-16.

¹⁸ Este concepto de la ciencia política hace referencia a las principales tensiones o líneas de fractura que marcan a una sociedad.

No obstante esta distinción, válida analíticamente pero irreal, sólo comprenderemos verdaderamente el federalismo si tenemos en cuenta que su esencia “se encuentra en la interrelación [*interplay*] entre estos tres factores, en su compleja y recíproca interacción”. Aún más, “*es de particular importancia la naturaleza cambiante de esta interacción a lo largo del tiempo en la medida en que las sociedades se transforman mediante el cambio social y las instituciones federales a la vez que conforman y se ajustan al cambio social*”¹⁹.

Esta última idea es muy interesante y sugerente, porque no se queda en una definición simplemente dinámico-institucional, esto es, entre los tres elementos señalados, sino que abre el proceso federal al campo más amplio de la propia sociedad y sus procesos de cambio. Esto constituye un gran acierto, pues no *supone* que los conflictos y cambios sociales serán *automáticamente* canalizados y articulados por los partidos políticos, sino que, en línea con las ciencias sociales actuales, permite incorporar fenómenos y conceptos teóricos tan ricos y oportunos como los de la *sociedad civil* organizada, *Nuevos Movimientos Sociales* (NMS), etc..

Queda una última cuestión por tratar, el último punto esencial del federalismo: su carácter voluntario, esto es, el *consentimiento*. Esta idea, que nace asociada al federalismo desde su más remota génesis, como veremos enseguida, posee el germen del pensamiento democrático con el que se fusionará más tarde el federalismo. No en vano, el primer experimento democrático moderno se articulará federalmente. Pero, volviendo a la cuestión, la idea de pacto, central en la doctrina federalista, arrastra la de igualdad entre las partes, la de su respeto mutuo. Desde ese reconocimiento y consentimiento mutuo, con esa base de legitimidad, se construye luego el edificio de las obligaciones recíprocas. Por eso es tan importante, casi la piedra angular, del edificio federal; y por eso debe asumirse hasta sus últimas consecuencias:

Resulta ahora imperativo para los estudiosos de la teoría y la práctica federales encontrar la lógica subyacente de los sistemas federales. También es necesario examinar las perspectivas de las unidades que buscan la ruptura para sobrevivir, lo que en otras palabras sólo conduce a plantear la cuestión capital de las razones para la formación de la

¹⁹ BAVKIS/CHANDLER, op. cit., pág. 16.

*unión federal. El federalismo como una organización política inevitable basada en razones obligatorias estará bajo presión si la desaparición de las razones para el establecimiento de la unión causa una revisión de la decisión de unirse a la federación o de permanecer en una federación particular cuando las condiciones cambian*²⁰.

Otra cosa será que la lógica centralizadora estatal de los Estados federales haya minado y desvirtuado este elemento de su naturaleza. Pero, como ya se ha visto, debe distinguirse entre federación (Estado federal) y federalismo. Aquí se está haciendo referencia a los conceptos básicos del federalismo, y no tanto a sus distintas articulaciones teóricas o históricas.

Esta evolución del pensamiento federalista fue resumida por Alexandre Marc en cuatro fases²¹. En una primera fase, se habrían ido configurando algunos elementos claves: la revelación judeo-cristiana²², el descubrimiento de la razón y del individuo en Grecia y el derecho objetivo romano. Estas ideas avanzarían hacia un orden pre-federalista basado en el compromiso personal en la Edad Media²³. Esta segunda etapa, cuya importancia suele ignorarse, contrasta con la favorable impresión que causaba a los padres fundadores de los Estados Unidos de América. La tercera fase supone un salto cualitativo decisivo, con la revolución norteamericana y el establecimiento del primer Estado federal, basado en las ideas de Hamilton, Jay y Madison; nace así el federalismo hamiltoniano o “político”, vinculado al Estado. La cuarta fase se inicia ya en el siglo XX, con el surgimiento en los años ‘30 del federalismo global o integral, continuando el camino abierto por el federalismo de Proudhon a finales del siglo anterior; en esta corriente destacan, sobre todo Alexandre Marc, pero también Denis de Rougemont, H. Brugmans,

²⁰ AHMED, op. cit., pág. 234 (traducción nuestra).

²¹ MARC, págs. 269-71.

²² Para un desarrollo *in extenso* de esta cuestión, *vid.* Mireille MARC-LIPIANSKY, “Fondements judéo-chétiens du personnalisme”, *L’Europe en Formation*, N^{ros} 319-320, 2000-2001, págs. 92-154. Especialmente, los apartados dedicados a la invención de la persona (págs. 103-7) y a la distinción entre individuo y persona (págs. 126-32).

²³ *Vid.* para una breve pero clara explicación de la transformación del orden feudal al Estado moderno: Hagen SCHULZE, *Estado y nación en Europa*, Barcelona, Crítica, 1997, pág. 16 ss..

G. Héraud, F. Kinsky, Mireille y Arnaud Marc-Lipiansky, J.-P. Gouzy, P. Duclos, etc., que entroncan y continúan la línea de corrientes de pensamiento iniciada en el siglo XIX con Proudhon, Le Fur, Jellinek, y luego Scelle, Friedrich... El federalismo global completa y enriquece el pensamiento hamiltoniano con múltiples sugerencias tanto filosóficas y doctrinales como de orden práctico²⁴.

Con este esbozo histórico en la mente, nos iremos aproximando a los orígenes del federalismo moderno, esto es, a aquellos pensadores que hicieron posible el salto del orden prefederalista feudal al federalismo americano. En esta tarea seguiremos los pasos de Michael Burgess²⁵. Este autor nos recuerda que los trabajos de Vincent Ostrom²⁶ y Daniel J. Elazar²⁷ ya habían sugerido la conexión del federalismo americano y sus principios normativos con la idea bíblica del pacto o alianza (*covenant*) entre Dios y los hombres; así como entre estos mismos. Desde Australia, S. Rufus Davis incidía en 1978 en el mismo punto: “... *en algún lugar cerca del comienzo de todo esto se encuentra la idea de ‘foedus’... Y la asociación lexicográfica de foedus con pacto [covenant], y de su afín ‘fides’ con fe y confianza, nos proporciona la primera prueba crucial. Porque en la idea de pacto, y en las sinónimas de promesa, compromiso, garantía, o deber, juramento, y empeñar la palabra propia sobre un tipo de conducta en relación con otros, llegamos al vital instrumento unitivo de la civilización... la idea de pacto... implica la idea de cooperación, reciprocidad, mutualidad, e implica el reconocimiento de sujetos- sean éstos personas, un pueblo, o un ser divino*”²⁸.

Pero este vínculo entre el federalismo religioso y el político dio un salto hacia atrás en el tiempo con la publicación en 1991 del trabajo de

²⁴ ROJO SALGADO, op. cit., pág. 23.

²⁵ BURGESS, *The building...*, op. cit., págs. 1-19.

²⁶ VINCENT OSTROM, *The political theory of a compound republic: designing the American experiment*, Lincoln and London, University of Nebraska Press, 1987.

²⁷ J. KINCAID, and D. J. ELAZAR (eds.). *The covenant connection: federal theology and the origins of modern politics*, Durham (N.C.), Carolina Academic Press, 1985; Daniel J. ELAZAR, *Exploring federalism*, Tuscaloosa (AL), University of Alabama Press, 1987.

²⁸ S. Rufus DAVIS, *The federal principle: a journey through time in quest of a meaning*, London, University of California Press, 1978, pág. 3; citado en: BURGESS, *The building...*, op. cit., pág. 5 (traducción nuestra).

dos especialistas norteamericanos en teología²⁹. Charles McCoy y J. Wayne Baker demostraron dos puntos importantes: en primer lugar, que los conceptos “federal” y “pacto” (*covenant*) están íntimamente relacionados y son virtualmente intercambiables³⁰; y, en segundo lugar, la importancia decisiva de un olvidado Heinrich Bullinger y su obra (*The One and Eternal Testament or Covenant of God*, 1534) en la historia del pensamiento federalista, que sustentan en tres razones:

Primero, porque su influencia fue “directa en el siglo posterior a su publicación e indirecta en los siguientes”³¹; segundo, porque tanto en términos teológicos como filosóficos estableció el vínculo formal entre federalismo y pacto [covenant]; y, tercero, porque reconoció la importancia de las entidades sociales primarias -tales como familias, congregaciones, gremios ocupacionales y organizaciones comerciales- y sus relaciones como esencialmente “federales”. Otras razones adicionales para su influencia continua son el énfasis (mucho antes que Montesquieu) respecto a la división de poderes, la necesidad de construir el federalismo en términos dinámicos como un modelo de relaciones cambiantes y, finalmente, la convicción de que la humanidad y la historia son tanto desarrollo como progreso³².

El primero de los puntos reseñados permite reconocer el justo mérito de un autor que se adelantó tres cuartos de siglo al intelectual calvinis-

²⁹ Charles McCoy y J. Wayne Baker, *Fountainhead of federalism: Heinrich Bullinger and the covenantal tradition*, Louisville (Kentucky), Westminster/John Knox Press, 1991.

³⁰ Realmente esta conexión entre los debates y los conceptos teológicos y políticos, habitual en los siglos XVI al XVIII, y cuyos campos sólo comenzarán a distinguirse durante el siglo XVII, se ha perdido por la posterior especialización y compartimentalización de la investigación académica (BURGESS, *The building...*, op. cit., págs. 6-7).

³¹ Según McCoy y Baker, el pensamiento político federalista de Bullinger se extendió rápidamente durante los siglos XVI y XVII, y fue introducido en América por los primeros pobladores de las colonias británicas, donde formó parte del temario enseñado en las escuelas. Un ejemplo claro del impacto que tuvieron las ideas de Bullinger en la formación de los Estados Unidos es que el teólogo y filósofo político escocés John Witherspoon, que incluía a Bullinger en su docencia, fue profesor de James Madison (BURGESS, *The building...*, op. cit., pág. 8).

³² *Ibid.*, pág. 6 (traducción nuestra).

ta alemán Johannes Altusio (*Politica Methodice Digesta*, 1603), tradicionalmente considerado como el *primer* gran pensador del federalismo.

No obstante este meritorio adelanto temporal, las ideas indudablemente federalistas avanzadas por Bullinger, sólo cristalizarán en el pensamiento más acabado de Altusio, que debe ser considerado como el primer *gran* pensador europeo del federalismo. Enmarcado en la tradición de la reforma protestante, su concepción del federalismo partía de una visión orgánica, pero compuesta o compleja, de la sociedad, en la que la integridad de sus componentes se garantizaba por estar construida de abajo hacia arriba: esta organización política compuesta iba de las asociaciones privadas como los pequeños grupos, las familias y las asociaciones voluntarias, hasta las asociaciones públicas y unidades territoriales como las comunidades locales, la provincia, el cantón, y luego, por extensión, el Estado.

Para exponer las ideas políticas de Altusio utilizaremos una cita de Burgess, cuya excelente síntesis y capacidad sugestiva, como veremos, justifican lo extenso de la misma: “*Una concepción fundamentalmente orgánica de la sociedad y de las estructuras que comprende, delineadas por los principios del corporatismo y de la subsidiariedad; el reconocimiento de las bases tanto funcionales como territoriales de la representación; la fe en el ‘foedus’ como el principio normativo y ético de la organización humana más que como en un mero sentido empírico y/o instrumental; y un reconocimiento de la compleja interacción entre los individuos, grupos y sociedades que caracterizan la fundamental interdependencia de la vida humana. El Estado compuesto [compound] altusiano, en contraste con el Estado centralizado bodiniano, es de esta forma una amalgama de asociaciones políticas basada en el consentimiento y construida desde abajo hacia arriba, en la que el poder se dispersa tanto territorial como funcionalmente. La federación emerge así como un orden político que persigue acomodar el mayor número posible de comunidades y sociedades, primarias e intermedias, sin destruirlas. Es un orden vivo, plural, orgánico que se construye a sí mismo desde la base hacia arriba, edificando sus grados de autoridad y toma de decisiones de acuerdo con el principio de subsidiariedad*”³³.

³³ *Ibid.*, págs. 7-8 (traducción nuestra). Las ideas del párrafo anterior están basadas igualmente en estas páginas.

Este resumen posee una virtualidad, además de la obvia de bosquejar con pocos trazos lo fundamental del pensamiento federalista del gran clásico: su acierto al oponer estas ideas a las de Bodino, contextualizando así este germen del federalismo³⁴.

Y es que, paradójicamente, la obra de Jean Bodin (*Los seis libros de la República*, 1576), que se convirtió en el modelo de la racionalización del Estado unitario monárquico, debe ser incluida en la historia del federalismo. La razón es que esta obra, junto con los posteriores desarrollos del nuevo Estado soberano (Hobbes) y liberal (Locke), desató las fuerzas de resistencia al nuevo poder centralizado. Se reinauguraba así, en el terreno teórico-práctico la antiquísima tensión entre las fuerzas centrífugas y centrípetas, entre la centralización y la dispersión del poder. Aspectos que el propio Altusio ya había identificado y que luego serán decisivos en el pensamiento federalista: no sólo su énfasis en la naturaleza del pacto federal -el consentimiento-, sino también la necesidad de dispersar el poder en distintos grados, tanto funcional como territorialmente³⁵.

2. El federalismo americano: su vinculación con la paz y la democracia

Tras la Declaración y la Guerra de Independencia de los Estados Unidos, con la Constitución de 1787, se produjo el primer experimento

³⁴ La íntima relación entre ambos conceptos -Estado y federalismo- ha sido apuntada desde entonces por diversos autores. Por ejemplo, Pierre Duclos ya afirmó la “íntima solidaridad” de estos conceptos (DUCLOS, op. cit., pág. 19). También Maurice Duverger conectó ambas ideas manteniendo que “*como las teorías de la soberanía han sido elaboradas para justificar el desarrollo del Estado, su desvalorización ha engendrado las teorías opuestas: las teorías federalistas*” (M. DUVERGER, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, París, P.U.F., 1956, pág. 73).

³⁵ Thomas O. HUEGLIN, “Le fédéralisme d’Althusius dans un monde post-westphalien: des concepts du début de l’ère moderne pour un ordre démocratique à la fin de celle-ci”, *L’Europe en Formation*, N° 312, 1999, págs. 28 y 33-4 (respecto a la necesidad de consentimiento), y 31 (sobre la dispersión del poder en distintos niveles). Este artículo no sólo expone con claridad las ideas fundamentales de Altusio (págs. 27-47), sino que llega a reclamar una revisión actualizada de ellas y su pertinencia para la

federal con éxito de la historia. No obstante, existían dos grandes tendencias dentro del pensamiento federalista norteamericano. Por un lado, Alexander Hamilton proponía un concepto más unitario del nuevo Estado, más nacionalista, derivado de la necesidad de un gobierno central fuerte que pudiese garantizar los derechos e imponer la igualdad entre los ciudadanos de la Federación. Frente a estas ideas centralizadoras, Thomas Jefferson mantenía una concepción confederal del Estado, haciendo hincapié en que los sujetos soberanos debían seguir siendo los Estados originarios. Bajo los conceptos de federal-confederal se escondía la eterna tensión entre las fuerzas centrípetas y centrífugas que subyacen en todos los sistemas políticos.

Al final, la tensión entre la lógica centralizadora estatal (del Estado absoluto contemporáneo en Europa) y la descentralizadora (más propia del pensamiento federalista), al cruzarse con la dimensión de los derechos y garantías (cuestión de la esclavitud), explotó³⁶. Dentro de los Estados Unidos los partidarios del derecho de secesión se basaban en las tesis sostenidas por Thomas Jefferson en la Resolución de Kentucky (1798) contra los *Alien and Sedition Acts*: “Los poderes del gobierno central son delegados por los estados, que son los únicos soberanos”. El Parlamento de Carolina del Sur invocó esta doctrina en 1828 y en 1834, proclamando finalmente su secesión el 20 de diciembre de 1861, junto a Mississippi, Florida, Alabama, Georgia, Luisiana y Texas (creando el 4 de febrero de 1862 la *Confederación de Estados del Sur*, y uniéndose a ella Tennessee, Arkansas, Virginia y Carolina del Norte). Esta secesión, la más importante en la historia de las federaciones, originó la Guerra Civil norteamericana y fue resuelta por los Estados del Norte por la fuerza de

teoría y la práctica política de estos primeros tiempos de la era postwesfaliana (págs. 27 y 48-54).

³⁶ Desde nuestro punto de interés, la conexión del federalismo americano con las ideas de paz y democracia, puede interpretarse que la Guerra Civil fue legitimada por las partes en base a uno de los extremos de sus dos principales características (descentralización y derechos humanos). Al abanderar los derechos humanos, los Estados del Norte sacrificaron parte de la descentralización inherente al federalismo; mientras que los Estados del Sur sacrificaron parte de los derechos humanos en sus reivindicaciones de una confederación descentralizada. En cualquier caso, la guerra hizo que ambos bandos vulneraran la principal norma y objetivo del federalismo: la pacífica resolución de controversias.

las armas³⁷. Esta imposición de la unidad no deja de estar en absoluta contradicción con los principios que inspiraban la doctrina federalista y que justificaban la integración, como veremos.

Pero, al margen de este conflicto bélico, el pensamiento federalista norteamericano posee una muy destacada importancia histórica. No sólo debido al avance teórico que supusieron las nuevas ideas, sino a que se logró implantarlas en la realidad. En este sentido, la Revolución Americana constituye una fecha clave tanto en la historia, abriendo el paso a la era moderna que se afianzará con la Revolución Francesa, como en la pequeña historia del pensamiento federalista.

Dentro de ésta, para conocer el ideario de estos federalistas, a la vez padres de la Constitución americana, es imprescindible leer y analizar *El Federalista (The Federalist)*. Esta obra, escrita durante 1787-1788 por Alexander Hamilton, John Jay y James Madison -tanto individualmente como de manera conjunta bajo el seudónimo de *Publius*-, “es la obra clásica de la filosofía política norteamericana”, además de “una obra plenamente moderna” debido a la validez actual de muchos de sus principios; por otro lado, constituyó una de las principales armas profederalistas durante la campaña de ratificación que condujo a la aprobación en Filadelfia de la Constitución de los Estados Unidos de 1787³⁸. Esto lo convierte en la piedra angular del sistema federal norteamericano, a la vez texto teórico e inspirador material de la federación. Por este motivo, nuestro análisis de esta doctrina federalista se basará en esta obra clave, auténtica esencia de la misma. Lógicamente, aunque esbozaremos los grandes trazos de este ideario, nos centraremos en su conexión con las ideas de paz y democracia.

Seguiremos en esta tarea, como hilo conductor, la obra de Gottfried Dietze, magistral síntesis y aproximación temática a *El Federalista*³⁹. En

³⁷ Fabrizio FRIGERIO, VOZ: “Sécession”, en: D. de ROUGEMONT (dir.). *Dictionnaire international du fédéralisme*, Bruxelles, Etablissements Emile Bruylant, 1994, pág. 139. Tras la victoria militar esta imposibilidad de ejercer la secesión fue ratificada por la ley en la sentencia “Texas vs. White” (1869).

³⁸ Daniel J. ELAZAR, VOZ: “Federalist, The”, *Ibid.*, págs. 204-5.

³⁹ Gottfried DIETZE, *The Federalist. A Classic on Federalism and Free Government*, Baltimore and London, The John Hopkins University Press, 1999; especialmente, págs. 177-285.

primer lugar, *El Federalista* niega en general la posibilidad de paz entre los Estados, y más aún cuando son vecinos; además, estas amenazas provienen tanto de los individuos y sus pasiones, como de la propia regla de la mayoría (y se remarca que esta predisposición se da por igual tanto bajo los regímenes republicanos como monárquicos); así, la guerra es considerada un fenómeno natural entre Estados vecinos, del que ni siquiera escapan las confederaciones, aunque en éstas sea menos habitual⁴⁰. El remedio para estas tensiones dentro de las confederaciones es la abolición de la soberanía estatal (de los estados federados) y el incremento del poder federal, esto es, del centro del Estado (federación) en su doble dimensión de promulgar leyes y de imponer su cumplimiento (coerción de las leyes y de las armas): la primera sobre los individuos, la segunda “contra los cuerpos políticos, o comunidades o estados (federados)”⁴¹.

Sin embargo, si bien la paz interna es “un prerrequisito para obtener la felicidad individual”, se plantea un problema de fondo: “*El establecimiento de un poder federal fuerte plantea el problema del despotismo federal. El Federalista niega que el gobierno despótico pueda darse bajo una Constitución federal, ya que los ‘cuerpos federales’ tienen tendencia ‘más a la anarquía entre sus miembros, que a la tiranía en su cúspide’.* (...) *El Estado federal aparece diseñado como el tipo ideal para preservar la paz*”⁴².

Este sentimiento de unidad de los norteamericanos nace con Patrick Henry y Lincoln, y, más tarde, Jay asociará los conceptos de un país y un pueblo con el de una nación, para lo cual era inevitable la transferencia de soberanía desde los estados hacia la Federación⁴³. Tanto para lograr la seguridad exterior, como la paz y el gobierno libre en el interior, *El Federalista* consideraba necesario un gobierno federal fuerte, que no estuviese limitado en esta función protectora por la soberanía de sus estados

⁴⁰ DIETZE, op. cit., págs. 177-8 y 180. Estas palabras respecto a la posibilidad de la guerra dentro de las confederaciones resultarían, como hemos visto, proféticas.

⁴¹ *Ibid.*, pág. 191.

⁴² *Ibid.*, pág. 192 (destacado nuestro). La misma idea se repite en otros pasajes: “*Federalism appears to be ideally suited for the maintenance of peace in America*” (*Ibid.*, pág. 218).

⁴³ DIETZE, op. cit., págs. 208-9.

miembros; en este sentido, el federalismo parecía estar perfectamente adaptado a esta seguridad externa e interna, mientras garantizaba a la vez un gran nivel de libertad a cada uno de los estados federados⁴⁴. A pesar que *El Federalista* no hace demasiado hincapié en esta conexión entre el gobierno federal y la preservación de la paz, Dietze observa que ello resulta innecesario ya que constantemente se recalca que la disminución del poder del centro supone una amenaza para la paz. Así pues, la prueba de la conexión entre federación y paz es indirecta⁴⁵.

Volviendo a la cuestión unidad-pluralidad del Estado, desde *El Federalista* se insiste en la necesidad de la uniformidad fiscal, así como en las cláusulas de necesidad y de supremacía federal sobre los estados; también se previene el surgimiento de conflictos entre los estados mediante el estricto control territorial (respecto al nacimiento de nuevos estados, así como a la separación de éstos), y comercial (control de las exportaciones e importaciones)⁴⁶.

Después de lo expuesto pudiera parecer que el Estado diseñado es más unitario que federal, pero ello es desmentido por los autores de *El Federalista* que acentúan el carácter federal de los Estados Unidos, donde “*las competencias de la Unión son pocas y definidas, mientras que las que quedan en manos de los gobiernos estatales son numerosas e indefinidas*”⁴⁷. Así, puede considerarse el federalismo americano como “*un gobierno caracterizado por la división espacial⁴⁸ e institucional del poder*”⁴⁹.

No obstante, como ya se ha visto, el federalismo es, ante todo, un proceso y está sujeto a variaciones en los equilibrios. Han sido dos, principalmente, los elementos que han marcado esta tensión del federalismo

⁴⁴ DIETZE, op. cit., págs. 229-30. En otro lugar se afirma con claridad que la paz constituye uno de los objetivos de la Unión (pág. 209).

⁴⁵ DIETZE, op. cit., pág. 210.

⁴⁶ DIETZE, op. cit., págs. 211-4.

⁴⁷ DIETZE, op. cit., pág. 217.

⁴⁸ Sobre el carácter esencial del territorio en el federalismo, *Vid.* una exposición de los poderosos argumentos de Friedrich, en: Antonio LA PERGOLA, *Los nuevos senderos del federalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, págs. 28-9.

⁴⁹ DIETZE, op. cit., pág. 337.

norteamericano: las grandes enmiendas constitucionales de la Guerra Civil y la utilización de la cláusula del comercio interestatal, cuya interpretación jurisprudencial ha conocido tres grandes periodos⁵⁰. Sobre este marco legal general, desde el punto de vista de la tensión entre las fuerzas centrípetas y centrífugas, “pueden distinguirse una fase de centralización que se inicia con el *New Deal* y se consolida con la Gran Sociedad de los años 1964-1968, y una inversión de tendencia con R. Nixon (con las medidas sobre los *Block Grants* y el *General Revenu Sharing*) que se continúa con la desreglamentación y el neoliberalismo de la administración Reagan”⁵¹. Este proceso de cambio se ha caracterizado en los últimos tiempos, de nuevo, por una tendencia hacia la centralización y la concentración del poder⁵². Pero más importante que las fases concretas y sus fechas, que son discutibles, nos interesa mostrar el carácter dinámico de toda federación, al ser una característica inherente del federalismo.

En definitiva, los norteamericanos fueron los primeros en crear un sistema republicano que funcionara. “*No sólo iniciaron el camino de la garantía de la libertad individual mediante la carta de derechos, sino que también identificaron los peligros de la centralización y la dictadura de la mayoría [majoritarianism]. Ya en una temprana etapa de su experimento democrático, los americanos solucionaron con éxito el mayor problema de la democracia y decidieron hasta qué grado la mayoría, mientras gobierna, debería ser controlada en nombre de la salvaguarda de los derechos de la minoría. El Federalista da la exposición clásica de la importancia de la libertad individual y los importantes instrumentos para protegerla, como el federalismo y la revisión judicial*”⁵³.

Como arquitecto de este nuevo edificio, “*El Federalista amplió el concepto ortodoxo de federalismo al mantener que el federalismo era un medio no sólo para lograr paz y seguridad, sino también para garantizar la protección del individuo respecto del gobierno*”⁵⁴. Aún más, para

⁵⁰ Thomas FLEINER y Nicolas SCHMITT, Voz: “États-Unis”, en: ROUGEMONT, *Dictionnaire...* op. cit., págs. 371-2.

⁵¹ Maurice CROISAT, *El federalismo en las democracias contemporáneas*, Barcelona, Editorial Hacer, 1994, págs. 146-7.

⁵² AHMED, op. cit., pág. 235.

⁵³ DIETZE, op. cit., pág. 339.

⁵⁴ Desde esta perspectiva, “*el federalismo es concebido para servir como un medio para la protección del individuo tanto del gobierno nacional como de los gobier-*

asegurar esta protección en una sociedad democrática el Federalista introduce la doctrina de la revisión judicial"⁵⁵. Por ello, La Pergola dirá que "*el federalismo es una antigua y fecunda idea-fuerza de la democracia*"⁵⁶. Así, estas son las grandes aportaciones del federalismo norteamericano al pensamiento federalista: añadir la libertad del individuo y sus garantías a las garantías del equilibrio entre los poderes, y, no menos importante, plasmar estas ideas en la realidad por primera vez en la historia. Fusionando, en definitiva y para siempre, el federalismo con los conceptos de paz y democracia.

Cumpliendo su papel en la historia y en la historia de las ideas, y en parte debido al propio éxito del nuevo país, los Estados Unidos no pudieron evitar ir cayendo cada vez más en los males generales de la época (fruto del peligroso cóctel de democracia absoluta combinada con la supremacía legislativa y la centralización del Estado que triunfó en Europa)⁵⁷. Así, pronto se inició una tendencia progresiva hacia el nacionalismo y la centralización del poder, en perjuicio de los estados federados⁵⁸. Por otro lado, las guerras mundiales, fruto de esta tendencia general hacia el nacionalismo, confirmarían tristemente el acierto del diagnóstico que *El Federalista* hizo al ver la soberanía como el principal obstáculo para la paz. En 1938, justo antes de la crisis de Munich, Lord Lothian afirmó: "*La importancia de El Federalista es que expone, desde la experiencia y con un argumento irrefutable, por qué la soberanía es el obstáculo insuperable para la organización de la paz, y por qué el principio federal es el único camino para avanzar*"⁵⁹.

nos estatales. En una palabra, los estados son potencialmente tan protectores del individuo ante el gobierno nacional como el gobierno nacional es protector del individuo frente a los estados" (DIETZE, op. cit., pág. 338).

⁵⁵ DIETZE, op. cit., págs. 336-7 (destacado nuestro).

⁵⁶ LA PERGOLA, *Los nuevos senderos...*, op. cit., pág. 13.

⁵⁷ A pesar que algunos autores ya intuyeron los peligros de esta combinación, como Jacob Burckhardt, Friedrich Nietzsche y José Ortega y Gasset (DIETZE, op. cit., nota 49, pág. 349).

⁵⁸ DIETZE, op. cit., pág. 341. Esta tendencia hacia el nacionalismo se acentuó cuando a principios de siglo los EE.UU., se convirtieron en una potencia mundial. La Primera Guerra Mundial, la Gran Depresión, la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría también contribuyeron en este giro (pág. 342).

⁵⁹ DIETZE, op. cit., pág. 16.

Estas ideas, centralidad del individuo y soberanía como incompatible con la paz, serían dos de los puntos cruciales sobre los que, dando un paso más, se construirá la nueva versión del federalismo, el federalismo integral o global, basado en la filosofía personalista y que afirmará la necesidad de superar la forma del Estado-nación como único camino para asegurar la paz.

3. El federalismo global: su vocación de universalidad y totalidad

“En una sociedad federalista, el poder debe estar por todas partes -incluso en el centro-” (P.J. Proudhon).

Tras la experiencia americana el federalismo da, con su subsiguiente evolución, un salto cualitativo. Mientras la corriente americana del federalismo se volcaba en perfeccionar su experimento federal, consolidando el experimento político, en Europa el federalismo continental produce dos rutas distintas pero casi paralelas que terminan por converger, si no orgánicamente, sí intelectualmente.

En primer lugar, cronológicamente y en importancia, la obra de Proudhon (*Du principe fédératif et de la nécessité de reconstituer le parti de la révolution*, 1863) proyecta las ideas federalistas fuera del simple marco “político” hacia el conjunto de la sociedad. Pierre-Joseph Proudhon (1809-65) distinguía completamente entre la *sociedad*, que consideraba esencialmente una agrupación de familias, y el *Estado*, a quien correspondía solamente declarar cuáles son las relaciones justas -para lo cual será clave la organización del *crédito*-, y no determinar las manifestaciones de libertad. A pesar de que demandaba la desaparición del Estado como institución, “no concebía la abolición del Estado en el sentido de implicar la falta de una constitución o de una base legal para su nueva sociedad. El Estado al que se oponía era el que llamaba Estado de la política, en oposición a la estructura constitucional requerida para proporcionar una base adecuada a la organización del trabajo”. Por ello, “políticamente Proudhon no creía en la democracia representativa”, ya que la política “*siempre significaba centralización, a lo cual se oponía decididamente. Significa una concentración de poder y una pérdida correspondiente de libertad en el individuo, que puede encontrar su liber-*

*tad sólo si se ve libre de la autoridad y de una situación legal para poder decidir sus propios asuntos mediante contratos libres. Creía firmemente en la capacidad creadora del individuo; pero creía que esta capacidad podía ejercerse mejor en pequeña escala, en cuestiones en que el individuo mismo podía manejar y controlar; y acerca de las que, por consiguiente, era de esperar que juzgase racionalmente”*⁶⁰.

Pero el punto esencial del pensamiento de Proudhon que aquí nos interesa es el referido a su comprensión dialéctica de la sociedad, especialmente su aplicación de la noción hegeliana de *contradicción*, que motivaría una agria polémica con Karl Marx. Marx acusó (en *Miseria de la filosofía*, 1847) a Proudhon de aplicar mal este concepto (en *Sistema de las contradicciones económicas. Filosofía de la miseria*, 1846) y “*desnaturalizar la dialéctica al negar que pudiesen ser resueltas las ‘contradicciones’ de la sociedad*”, pero en realidad el problema radicaba en que “Proudhon difería radicalmente de Marx en toda su filosofía”. Mientras para Marx, siguiendo a Hegel, la dialéctica conducía siempre de la tesis y la antítesis hacia una *síntesis* superior que resolvía las contradicciones, para Proudhon estas contradicciones no eran imperfecciones que resolver sino “*el elemento mismo del cual está hecha y tiene que seguir estando hecha la sociedad*”. Por ello, las soluciones deben buscarse “*no eliminando cualquiera de los términos contradictorios o armonizándolos en una síntesis superior, sino arreglando las instituciones sociales de tal manera que sigan existiendo los antagonismos, pero regulados suficientemente por las normas de justicia*”. Así, “*mientras para Marx sólo hay una síntesis posible capaz de resolver los antagonismos de tesis y antítesis, la filosofía de Proudhon admite una variedad de soluciones posibles (...)* En lenguaje moderno diríamos que Proudhon era esencialmente un **pluralista**, mientras que Marx era **monista**”⁶¹.

En suma, para él, “*la contradicción es la ley fundamental, no sólo de la sociedad, sino del universo (...)* Pero del mismo modo que la vida implica contradicción, la contradicción a su vez exige justicia; lo cual conduce a la segunda ley de creación y humanidad: la interacción mu-

⁶⁰ G.D.H. COLE, *Historia del pensamiento socialista*, vol. I: *Los precursores, 1789-1850*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, 4ª reimp., págs. 205-7, 213-5.

⁶¹ *Ibid.*, págs. 208-9 (destacado nuestro).

tua de elementos antagónicos o reciprocidad". Esta reciprocidad, que en el orden social es la fórmula de la justicia, "tiene por base el eterno antagonismo de ideas, de opiniones, de pasiones, de capacidades, de temperamentos y de intereses. Es condición de la vida misma"; pero "esto no es expresión de un hegelianismo mal entendido, sino de una filosofía enteramente distinta, que tiene menos de común con Hegel que con la concepción de Kant de la 'sociabilidad insocial de los hombres'"⁶².

Desde una concepción orgánica de la sociedad que acepta el conflicto como consustancial a los seres humanos -entendidos como personas tanto sociales como morales-, y encuadrado en una estructura federal, este autor abre así el camino intelectual que culminará, en los años 30 del siglo XX, en la *filosofía personalista* y el *federalismo integral* (o *global*) de los "no conformistas" franceses⁶³.

Por otro lado, paralelamente y en ocasiones enriqueciéndose mutuamente, se desarrollará otra corriente en la Europa continental, con principios filosóficos similares, dentro de lo que se conoce como *Doctrina Social de la Iglesia Católica*, que va desde finales del siglo XIX a los años 30 del siglo XX⁶⁴. Aunque la Iglesia no se adherirá formalmente al federalismo, la centralidad en sus postulados de una concepción orgánica de la sociedad, de la primacía de la persona, su acuñación del concep-

⁶² *Ibid.*, pág. 217.

⁶³ Esta filosofía se desarrolló y expandió alrededor de las organizaciones, y revistas del mismo nombre: "L'Ordre Nouveau" y "Esprit".

⁶⁴ Estas ideas novedosas ya fueron avanzadas, desde dentro de la Iglesia, por pensadores como Montalembert, Lacordaire y, sobre todo, Lamennais. Este, al principio, un conservador católico ultramontano, pronto tendría que abandonar a sus colegas conservadores (Bonald, Chateaubriand, Balmes) y a la propia Iglesia (fue excomulgado), porque su defensa de la libertad de la Iglesia frente al Estado le condujo, por extensión, a la defensa de la libertad de otras asociaciones: familia, cooperativas, sindicatos y municipios. Tras su excomunión fue una destacada figura del cooperativismo y el sindicalismo en Francia, y nunca abandonó su defensa a ultranza de la descentralización del poder, llegando a fundar el periódico *L'avenir* en 1830 como tribuna de estas ideas: "La centralización induce la apoplejía en el centro y la anemia en las extremidades" (Robert A. NISBET, *The sociological tradition*. London, Heinemann Educational Books, 1970, págs. 114-5). Sobre la conexión entre la Iglesia Católica y el pensamiento federalista, *Vid.* el número especial de *L'Europe en formation*, "Fédéralisme personnaliste, idéologie et religion" (Nº 315-316, 1999-2000).

to de subsidiariedad... enriquecieron el debate con sus ideas tanto como lo legitimaron con las encíclicas en las que aparecían⁶⁵.

En definitiva, con esta breve introducción se pretende afirmar dos ideas claves: la continuidad de una tradición política que abarca el pensamiento de Bullinger, Altusio, Proudhon, la tradición de la Reforma Protestante y las encíclicas papales de la Iglesia Católica; y la relevancia directa de esta corriente de pensamiento en la evolución general de la idea europea⁶⁶.

Esta tradición del pensamiento europeo converge intelectualmente en el personalismo y el federalismo integral o global (denominado así para significar su mayor amplitud respecto al federalismo “sobre todo político” o *hamiltoniano*)⁶⁷. En realidad ambas doctrinas -personalismo y federalismo integral- son *inseparables*, como lo mantuvieron constantemente sus principales representantes: Arnaud Dandieu, Robert Aron, Alexandre Marc, Denis de Rougemont, Emmanuel Mounier, René Dupuis, Georges Izard, Henri Daniel-Rops, Claude Chevalley (y, sólo tras la Segunda Guerra Mundial, pero con gran peso, Henri Brugmans)⁶⁸. Así, para los personalistas, el federalismo no es una receta política o jurídica para mejorar el Estado, sino un *principio general de organización de la sociedad*⁶⁹, un medio de unir todas las diversidades preservándolas; una

⁶⁵ Sobre todo *Rerum Novarum* (1891) y *Quadragesimo Anno* (1931).

⁶⁶ BURGESS, *The building...*, op. cit., págs. 10-11.

⁶⁷ En palabras de Marc (*El porvenir...*, op. cit., pág. 165): “El epíteto ‘hamiltoniano’ fue aplicado a una de las dos principales corrientes del movimiento federalista, por representantes de la otra, designada ésta como proudhoniana, personalista o integral. La intención era polémica, porque se refería al famoso discurso pronunciado el 18 de junio de 1787, por Alexander Hamilton, en la Convención de Filadelfia. Este discurso interminable (se dice que fue de cuatro a cinco horas) cayó en el vacío. Las propuestas extremas que formulaba, preconizando la desaparición de los Estados en beneficio de un poder ‘supercentralizado’ -propuestas que hicieron que su discurso fuese calificado de monárquico- no suscitaron ningún eco, ni fueron apoyadas por nadie, ni dieron lugar a ningún debate (Charles Van Doren)”.

⁶⁸ Jean MANTZOURANIS, Voz: “Personnalistes (Fédéralistes des)”, en: ROUGEMONT, *Dictionnaire...* op. cit., pág. 244.

⁶⁹ Es preciso transformar la realidad, un orden social que ya no sirve, mediante la *revolución necesaria*. Su crítica no es sólo al capitalismo, aunque consideren que “la organización económica actual es a la vez injusta y absurda” (“Manifiesto del grupo

forma, frente a la tendencia “natural” al conflicto y a la destrucción o absorción de la otra parte, de mantener la *tensión* (concepto clave del federalismo) entre ellas, acomodando y conciliando las diferencias simbióticamente, sin fusión⁷⁰.

Duclos nos ofrece tres aspectos del federalismo. Por un lado, asegura la libertad y la autonomía de la persona al organizar hasta el máximo el reconocimiento y la igualdad de las distintas pertenencias sociales del hombre; así, el federalismo se convierte en un triunfo del personalismo, al permitir a cada persona desarrollar intensa y completamente la totalidad de sus dimensiones. Por otro lado, el federalismo no reniega del poder (como, por ejemplo, el anarquismo), sino que se convierte en una estructura original de la autoridad pública. En fin, organizando a la vez la solidaridad y sus particularidades, el federalismo (que es de vocación universal) asegura la justicia, la paz y la seguridad (al menos, potencialmente, como reconoce Duclos)⁷¹.

Otro federalista integral, quizás el más destacado de todos, Alexandre Marc, va completando el cuadro cuando recuerda que “los personalistas temen todos los monismos y, en consecuencia, todas las formas de *monocracia*: Son así irreductiblemente hostiles a toda unidad que no sea plural, a toda centralización que no esté al servicio de la diversidad”, frente a la consigna de “lo político primero” de los hamiltonianos, “oponen su consigna (cuyo origen remonta a los primeros años treinta): lo espiritual primero, lo socio-económico a continuación, lo político al servicio de los precedentes. O más sencillamente, *¡el hombre primero!*”⁷² El

L'Ordre Nouveau”, marzo de 1934, citado por: Pascal BALMAND, “Intellectuel(s) dans *L'Ordre Nouveau* (1933-1938): une aristocratie de prophètes”, en *L'Europe en formation*, N° 304, 1997; pág. 58), sino también moral y espiritual: “*Individualista y materialista, la civilización occidental perdió su vitalidad porque le da la primacía al tener sobre el ser, a lo anónimo sobre lo personal, a lo irresponsable sobre lo responsable, a la masa y al individuo abstracto sobre la persona concreta*” (H. DANIEL-ROPS y D. de ROUGEMONT, en *L'Ordre Nouveau*, julio de 1933, pág. 13; citado por: BALMAND, *ibid.*, pág. 60).

⁷⁰ MANTZOURANIS, op. cit., págs. 144-5.

⁷¹ Pierre DUCLOS, *L'être fédéraliste*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1968, págs. 14-5.

⁷² La visión personalista de la sociedad condujo a Marc a afirmar que “*la fuente del derecho no es el Estado, sino la Persona*”, que siempre es “superior al Estado” (José Luis VALVERDE, “Introducción al pensamiento y la acción de Alexandre Marc”, en: MARC, op. cit., pág. 28).

hombre de la pluri-pertenencia (Denis de Rougemont), el ser libre y responsable, en resumen, *la persona*⁷³.

La afirmación central de *l'Ordre Nouveau* es subrayar “el carácter revolucionario de la persona humana”; de este modo, tanto para Dandieu como para Marc, “*la persona es un acto y no un concepto*”⁷⁴. Estos son los grandes rasgos del personalismo. Pero es preciso establecer un modelo teórico⁷⁵ mediante el que se pueda *actuar* sobre la realidad⁷⁶, pues el federalismo es un realismo. Esta será la gran contribución de Alexander Marc. Este autor, sin renunciar a la importancia de cada aportación al pensamiento federalista a lo largo de la historia (desde la Grecia clásica, Edad Media, etc.), sostiene que lo que permite el salto hacia el federalismo integral es el aprendizaje de dos grandes fuentes *empíricas*⁷⁷: “... en

⁷³ MARC, op. cit., pág. 166. Esta primacía que conceden a la persona, al hombre responsable, les marca también el camino para la divulgación de su doctrina. Así, el grupo le dará la espalda “*a toda acción de masas, y afirma preferir la discreta acumulación de conversiones personales*” (BALMAND, op. cit., pág. 67; citando a Daniel-Rops de *l'Ordre Nouveau* de enero de 1934, pág. 28, y a Rougemont de su *Politique de la personne*, París, Je Sers, 1934, pág. 215).

⁷⁴ Bernard VOYENNE, “Proudhon et Sorel dans *L'Ordre Nouveau* (1930-1937)”, *L'Europe en formation*, N° 286, 1992, pág. 30.

⁷⁵ “Hacer frente a la inadaptación y a la carencia de las ideologías políticas de la época, preparar la revolución para un orden nuevo consiste sobre todo en un esfuerzo sostenido de reflexión y de profundización doctrinal, pues “*es la doctrina la que crea, más que las revueltas confusas, una revolución creíble*” (BALMAND, op. cit., pág. 64, su entrecomillado destacado es de Rougemont). En el mismo sentido, Marc dirá que “*sin doctrina -es decir, sin filosofía, al menos implícita-, no podría haber revolución auténtica. Los levantamientos, revueltas, insurrecciones, motines, rebeliones, guerras civiles, golpes de estado, tomas de poder, pueden pasar de la filosofía, ¡nunca una revolución!*” (MARC, op. cit., pág. 281).

⁷⁶ “La persona debe determinar la base de la sociedad y llegar a ser el medio y el fin último. La persona no es solamente medida, es también acto. “*La persona es el hombre en acto*”, es el hombre consciente y voluntariamente comprometido en el conflicto vital que le une y le opone a su prójimo. La persona implica la naturaleza creadora y dinámica del hombre. El personalismo enuncia el principio de la persona como vocación. La persona es el hombre en tanto que tiene una vocación particular en la sociedad. Para desarrollarse la persona requiere grupos, comunidades, municipios, donde la participación, base de la responsabilidad y de la libertad, no sea un mito” (VALVERDE, op. cit., págs. 19-20).

⁷⁷ “*Querer volver hacia atrás; querer reducir al federalismo a no ser más que una revuelta contra la opresión; no retener de él sino el componente hamiltoniano; pre-*

primer lugar -probablemente por la influencia de los vástagos proudhonianos-⁷⁸, a través de las vicisitudes y conquista de los movimientos de emancipación social, principalmente anarcosindicalista; a continuación, mediante la toma en consideración de las enseñanzas de la revolución americana.

Es sobre todo, la gran “experiencia” americana la que ha contribuido a engendrar progresivamente el modelo del federalismo: i) en la base: autonomía; ii) en el segundo nivel: cooperación en los conflictos; iii) a continuación: exacta adecuación (antiguo principio de ‘subsidiariedad’); iv) en la cúspide: participación”⁷⁹.

En la base del federalismo se encuentra el principio de autonomía, que *“es necesario para la vida de las personas y de los pueblos y lleva consigo el derecho a expresar su personalidad”,* consistiendo en *‘autogobernarse enriqueciendo con su aportación la colectividad global. La autonomía implica un sumatorio de derechos: a la autoexpresión, autodefinición, autogestión, autoorganización’*⁸⁰. Guy Héraud los matiza y desarrolla al señalar que estos derechos son la auto-afirmación, auto-definición, auto-organización y auto-gestión. Dejando de lado la distinción terminológica menor entre autoexpresión y autoafirmación, no resulta baladí la referente al orden entre el tercero y cuarto componentes, dado que estos cuatro derechos *“son los cuatro elementos y las cuatro fases de la autodeterminación tomada en su verdadero y completo sentido. Estas fases deben desarrollarse cronológicamente en el orden que hemos indicado. Cada fase supone haber superado correctamente la fase anterior”*⁸¹.

tender ampliarlo sólo a las dimensiones de lo económico, o incluso de lo societal, es mutilar el federalismo, es condenarlo a la esterilidad y a la desaparición. (...) En términos rigurosos, no podría haber más federalismo que el integral” (MARC, op. cit., pág. 188).

⁷⁸ Sobre la influencia del pensamiento de Proudhon en los inicios del pensamiento personalista, Vid. B. VOYENNE, “Proudhon et Sorel dans *L’Ordre Nouveau* (1930-1937)”, op. cit., págs. 29-36.

⁷⁹ MARC, op. cit., pág. 285.

⁸⁰ VALVERDE, op. cit., pág. 30.

⁸¹ Guy HÉRAUD, “Por una Europa de las etnias”, en: *IIº Congreso mundial vasco* (celebrado en Vitoria-Gasteiz), Oñati, IVAP, 1988; págs. 91-3. La cita entrecomillada está sacada de la pág. 93.

De estos cuatro derechos, destacan especialmente dos. En primer lugar, el derecho a la autodefinición, dado que nadie tiene derecho a negar la identidad de ninguna persona o grupo. Aquí se encuentra, en su misma esencia, el respeto mutuo como concepto central del federalismo. En segundo lugar, la autogestión como derecho básico de las comunidades autónomas dota a éstas de los instrumentos materiales imprescindibles para que la autonomía no se quede en el plano formal. La autogestión, concepto vinculado históricamente al plano económico y cuyo modelo ancestral es la cooperativa, nace con la sociedad industrial del siglo XIX y ya será teorizada por Proudhon, que acuñará el término “mutualismo”, pero el desarrollo más elaborado le corresponderá al esloveno Edvard Kardelj (1910-1979)⁸².

Por otro lado, debe quedar claro que “*la autonomía no es soberanía, ni libertad absoluta*”⁸³; se trata de un concepto que incorpora la capacidad de legislarse a sí mismo en virtud de un derecho propio, y no sólo por una delegación⁸⁴. Pero no basta con esto. La exigencia de la autonomía -que pide necesariamente la participación, sin la cual quedaría en nada-, “*plantea dos problemas mayores: la solución pacífica de los conflictos y la unidad indispensable, dentro del respeto de la diversidad*”⁸⁵. Será por tanto necesario aplicar *a la vez*, entre estos dos límites infranqueables, otro principio (proveniente ahora del rico pensamiento anarquista): la *cooperación en los conflictos* que inevitablemente surgirán dentro del empleo de esa autonomía. Mediante este principio, el federalismo integral hace de la cooperación contractual y de la libre asociación de grupos autónomos un principio general en los campos político, económico y social, y “*tiende hacia una igualdad de derechos de los grupos miembros y hacia el equilibrio de sus intereses*”⁸⁶.

⁸² István HERÉDI, Voz: “Autogestión”, en: ROUGEMONT, *Dictionnaire...* op. cit., pág. 20.

⁸³ Ferdinand KINSKY, Voz: “Fédéralisme et personnalisme”, en: ROUGEMONT, *Dictionnaire...* op. cit., pág. 83.

⁸⁴ Juan SOLÁ, Voz: “Autonomie”, en: ROUGEMONT, *Dictionnaire...* op. cit., pág. 23.

⁸⁵ Ferdinand KINSKY, “L’Union européenne est-elle fédéraliste?”, *L’Europe en Formation*, Nº 311, 1998-99; pág. 39, traducción y subrayado nuestro.

⁸⁶ VALVERDE, op. cit., pág. 32.

La articulación de todos estos sujetos y niveles plantea el problema de la organización. El federalismo critica tanto el individualismo atomístico liberal y su interpretación del Estado como un “individuo en grande”, como el excesivo apego del anarquismo a los niveles más cercanos a la base que le impide integrar en su esquema los necesarios niveles superiores, cuyo poder ve como fuente de desigualdades. Aquí, el federalismo propone una concepción alternativa del poder: frente a la negación anarquista del poder, el federalismo, respecto a la relación poder-libertad, afirma *ambos* polos:

*“El federalismo sabe que el poder es una tentación y una amenaza, que no se detiene hasta que se le encauza y organiza. Se le organiza descomponiéndolo, cada vez más, en poderes en plural, articulados en todos los niveles y en todas las dimensiones. Se le encauza oponiéndole cada vez más autonomías, allí donde es posible, o pueda serlo después. Pero como **toda autonomía segrega un poder** que la encarna, la defiende y la promueve, volvemos al conocido aforismo: sólo el poder detiene al poder. En otros términos: para resistir a los poderes, la misma libertad debe poder disponer de ellos. (...)*

*... el federalismo hace de la libertad el principio mismo de toda organización; pero quien dice organización dice poder, tanto en singular como en plural. En plural, particularmente, porque ha sido posible intentar definir el federalismo como la doctrina, principalmente prospectiva, de la organización **poliárquica**”⁸⁷.*

La necesidad de organizar esta multiplicidad de poderes de niveles distintos, no superiores o inferiores más que en la escala geográfica o funcional, nos conduce al tercer principio, el de *exacta adecuación* (antiguamente denominado subsidiariedad⁸⁸). Si el Estado-nación, incluso el que se articula federalmente (en el sentido hamiltoniano), parte de la atribución de competencias hacia la realidad, el federalismo integral, en cuanto auténtico *realismo*, propone que “el poder debe situarse allí don-

⁸⁷ MARC, op. cit., pág. 140-1.

⁸⁸ El principio de subsidiariedad fue acuñado originalmente dentro de la doctrina social católica en la encíclica *Quadragesimo anno* de 1931, y nació vinculado al principio de solidaridad, dado que ambos están al servicio de un bien común amenazado por las tendencias centralistas o corporatistas. (Patrick de, LAUBIER, Voz: “Subsidiariedad (dans la doctrine catholique)”, en: ROUGEMONT, *Dictionnaire...* op. cit., págs. 151-3)

de los problemas se plantean” y que “la distribución de poderes y competencias se hace a través de diferentes niveles en forma de *espiral*, de tal manera que no existe solución de continuidad. Un nivel superior sólo interviene, de forma subsidiaria, en caso de que el problema supere el nivel de capacidad del nivel inferior”⁸⁹.

Por fin, el cuarto principio es el de *participación*. Ya se ha dicho que el federalismo parte del personalismo, del hombre de la pluripertenencia y del pluralismo social: “el hombre no es sólo un ciudadano, un votante, es también miembro de una familia, de un sindicato, de una organización profesional, cultural, deportiva o religiosa. En todas estas actividades se desenvuelve su vida. (...) No se le puede reducir a una sola dimensión”; por ello, estos diferentes grupos y organizaciones deben constituirse democráticamente, de forma federal, posibilitando la participación al nivel donde se toman efectivamente las decisiones que le afectan, para acercarnos al modelo que propugna el federalismo. Siguiendo esta lógica, dos órganos centrales del pensamiento federalista serán el Comité Económico y Social o el Comité de Regiones y Municipios. Así, frente a un Estado democrático donde sólo votan los ciudadanos, “*el federalismo representa, en este sentido, una ampliación de la democracia*”⁹⁰. Esta noción de “ampliar la democracia” es central en este artículo, si bien no disponemos de espacio para desarrollarla.

Tras este rápido repaso de las principales ideas-fuerza del federalismo integral, es preciso decir algo del principal damnificado: el Estado. Y no sólo por ser uno de los principales actores de la vida política y social, sino porque, de manera consciente y explícita, los federalistas integrales tratan de transformar primero, y superar después, el Estado-nación.

Mientras existan los hombres, el Estado no podrá ser suprimido: lo importante es reducirlo, diferenciarlo, desmultiplicarlo, y subordinarlo a la sociedad y a las sociedades. En la hipótesis más optimista, la de la desaparición de los Estados nacionales y de los Estados-naciones, estructuras estatales *desacralizadas* y *desmitificadas*, que no tienen otro valor que el *instrumental*, subsistirán útilmente en todos los escalones de la sociedad del mañana. Lo cual no tiene nada de sorprendente, si se

⁸⁹ VALVERDE, op. cit., pág. 32.

⁹⁰ Todas las ideas de este párrafo están extraídas de: VALVERDE, op. cit., págs. 33-4.

quisiera recordar que no existe aquí abajo “coexistencia” sin conflictos, libertad sin obligaciones, gracia sin gravidez. Y después de todo, ¿qué es el aparato estatal, una vez abolido el culto de latría del que es objeto, sino una *obligación institucionalizada*?⁹¹.

Sirvan, pues, como anticipo dos ideas al respecto. Primera, que lo que se propone es transformarlo en el sentido de desmitificarlo primero y domarlo después (reduciéndolo a un simple aparato jurídico y administrativo). Así, justo en las antípodas de los revolucionarios franceses que pedían su poder *irresistible*, siquiera por un tiempo, para transformar la sociedad⁹², los federalistas sueñan con limitarlo al máximo. Y, segunda, ese poder ya transformado debe ser diluido en una espiral de *poderes* que van de la persona concreta hasta la Federación (potencial e idealmente mundial).

Los federalistas dirán que en el mundo del Estado-nación, monista y centralizador del poder, “*los grupos y los individuos son manipulados como objetos anónimos, sin iniciativa ni participación: en el mejor de los casos, son tratados de una manera igualitaria*”⁹³, pero como no son ni idénticos ni iguales, la misma decisión no tiene los mismos efectos en cada uno. (...) *En este contexto, no puede sorprender que devenga violenta la reacción de los grupos sociales desfavorecidos o discriminados*”⁹⁴. El federalismo no justifica las explosiones de violencia, como no invoca la fuerza para efectuar su *revolución necesaria*. Al reconocer que, en una situación planteada siempre en términos excluyentes, en ocasio-

⁹¹ MARC, op. cit., págs. 142-3. Y sigue, lanzando un aviso para navegantes: “*Quienes lo niegan son, o bien espíritus quiméricos y delirantes, o bien temibles demagogos que, consciente o inconscientemente, esperan extraer de un futuro a muy largo plazo, más que hipotético, una coartada para el corto plazo sobre el que se concentran sus ambiciones reales*”.

⁹² Hasta los fisiócratas, sin duda quienes poseían el cuerpo doctrinal más compacto y consistente en los momentos previos a la Revolución Francesa, consideraban indispensable el “Estado irresistible”, al menos por un tiempo (ACTON, J. E. E. Dalberg-Lord). *Ensayos sobre la libertad y el poder*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1959, pág. 457).

⁹³ Igor FILIBI, *La Unión política como marco de resolución de los conflictos etnonacionales europeos: un estudio comparado*, Leioa, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2007, particularmente, el cap. 4.

⁹⁴ KINSKY, “Fédéralisme et personnalisme”, op. cit., pág. 19.

nes la parte débil (y no sólo la débil, se podría añadir) usan la fuerza y la violencia, se limita a describir un estado de cosas.

Esta forma de entender la sociedad y el poder tiene importantes efectos, así, hace que en una sociedad federalista de este tipo “*no existan los conflictos entre nacionalidades*”⁹⁵ tal y como los conocemos. No es que desaparezcan automáticamente, sino que, al diagnosticarlos correctamente (frente al principio de soberanía, principio básico de autonomía y respeto de todos los sujetos autónomos), e insertarlos en el orden federalista global, se pueden resolver de manera satisfactoria y justa. Una de las herramientas principales es el derecho de participación en la resolución de los conflictos que le atañen a cada persona o grupo⁹⁶, lo que es una exigencia no sólo del principio de autonomía, sino también del de participación. El autor federalista que desarrolló ampliamente esta dimensión del federalismo es Guy Héraud.

Este autor considera que la organización política de Europa debe basarse en lo étnico (igualándolo a lo lingüístico-cultural), más cercano a las relaciones humanas que la economía, y trata sistemáticamente esta cuestión construyendo una *etnopolítica* sustentada en el respeto a la lengua y cultura de todos los grupos, el derecho a la libre determinación de todos los pueblos, e incorporando el factor étnico como una parte esencial del verdadero federalismo⁹⁷.

En su influyente *L'Europe des Ethnies* (1963), mantiene que una solución adecuada del problema étnico implica abolir sus causas. La fundamental radica en la cohabitación de diversas etnias en el seno de una misma entidad política. No sostiene que esta cohabitación sea imposible,

⁹⁵ Así de contundente lo manifestó Denis de Rougemont; aún más, el federalismo no sólo no conoce los problemas de minorías nacionales, sino que su propia esencia descansa en el “amor a la complejidad” (Dusan SIDJANSKI, *Voz*: “Fédéralisme (et neofédéralisme)”, en: ROUGEMONT, *Dictionnaire...* op. cit., pág. 73. *Vid.* también: Dusan SIDJANSKI, *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*, Barcelona, Ariel, 1998, pág. 220.

⁹⁶ Ferdinand KINSKY, “Fédéralisme et personnalisme”, op. cit., pág. 83.

⁹⁷ *Vid.* Guy HÉRAUD, “¿Fédération de régions économiques ou fédération de régions ethniques?”, *L'Europe en formation*, N° 109, 1969; y su artículo posterior “Introduction a l’ethnopolitique”, en *Contre les Etats, les régions d’Europe*, París-Nice, Presses d’Europe, 1973.

sino que no puede imponerse⁹⁸. Por ello, partiendo de la realidad actual, surge la necesidad de reconocer “*el derecho a la secesión de toda etnia y de todo fragmento de etnia*”⁹⁹. Sólo así podrá acomodarse la organización política a las voluntades de los pueblos, y sólo así, gobernándose a sí mismos, se producirá la verdadera democracia¹⁰⁰. Aquí radica una de las aportaciones de Héraud, cuando mantiene que la autodeterminación es la cara externa de la democracia, y que a su vez condiciona “*el gobierno del pueblo para el pueblo*” del interior¹⁰¹.

⁹⁸ “*La puesta en escena del modelo de federación de etnias y las regiones supone naturalmente, que los pueblos quieran este modelo*” (Guy HÉRAUD, en: “Por una Europa de las etnias”, en: *IIº Congreso mundial vasco*, Oñati, IVAP, 1988, pág. 93).

⁹⁹ Guy HÉRAUD, *L'Europe des ethnies*, Nice, Presses d'Europe, 1974 [1963] (2ª ed.), pág. 267. A pesar de la solidez de los argumentos esgrimidos por Héraud, en absoluta coherencia con los planteamientos federalistas (como atestigua el prefacio de Marc a *L'Europe des ethnies*), habrá autores “federalistas” que nieguen tanto el derecho de autodeterminación como el subsiguiente derecho de secesión. Una muestra de esta contradicción, mayoritaria entre los “federalistas moderados”, la proporciona Fabrizio Frigerio, que limita la defensa de este derecho a los “federalistas radicales” (F. FRIGERIO, Voz: “Sécession (droit de)”, en: ROUGEMONT, *Dictionnaire...* op. cit., págs. 139-41). Este no es sino un pequeño botón de muestra de la tarea gigantesca que se ha autoimpuesto el federalismo personalista al pretender superar el actual sistema estatonacional, con todos sus tics psicológicos, que afectan incluso a gran parte de los propios federalistas.

¹⁰⁰ “El emplazamiento de la federación de etnias y regiones y las transformaciones ulteriores deberían obedecer al gran principio democrático de la autodeterminación. Las “democracias” actuales no son verdaderas porque rechazan dar a este principio toda su amplitud, en particular en lo que concierne a la fijación de fronteras de los Estados”. Y, tras recordar que este principio está recogido por el derecho internacional positivo (como el art. 1º del Pacto de Derechos del Hombre de 1966 o el Acta final de la Conferencia de Helsinki), vincula, no obstante, su ejercicio a métodos no violentos. En este sentido, del mismo modo que reconoce la conexión entre terrorismo y violación estatal del legítimo derecho de autodeterminación, rechaza frontalmente esta vía, valorando positivamente el enfoque de la citada Acta final de Helsinki que “presenta las fronteras “inviolables” para el uso de la fuerza, pero consagra *al mismo tiempo* el principio de autodeterminación de los pueblos, recordando a los Estados signatarios (capítulo 1) que deben cumplir “sus obligaciones tal como están anunciadas (en) los pactos internacionales relativos a los derechos humanos...” (Guy HÉRAUD, en: “Por una Europa de las etnias”, en: *IIº Congreso mundial vasco*, op. cit., pág. 90 y nota 3 en pág. 95. Destacado nuestro).

¹⁰¹ Guy HÉRAUD, *L'Europe des Ethnies*, op. cit., pág. 271.

Tras desarrollar esta noción, condicionando el ejercicio de este derecho a una serie de garantías que avalen su carácter democrático (institución del derecho de petición, delimitación de los territorios consultados, jerarquización de las preguntas...), propone un modelo basado en la federación europea de estas unidades políticas resultantes.

Guy Héraud no cambiará estas convicciones, desarrolladas abundantemente ¹⁰², hasta su muerte. Al final de su producción insistirá en que, respecto a la problemática cuestión de las minorías nacionales, “sin renunciar a los posibles progresos dentro del orden actual de las cosas, la verdadera solución consiste así en construir, en Europa y en el mundo, la *sociedad federalista*” ¹⁰³. Y, siempre dentro de los cauces pacíficos, vincula el federalismo, y su reconocimiento de la autodeterminación, con la resolución de los conflictos etnonacionales: “*Si las democracias europeas respetaran el principio democrático supremo: la autodeterminación (...) no se asistiría a situaciones como la del País Vasco o Tirol del sur...*” ¹⁰⁴.

No sólo en Europa, podría añadirse. La situación de cientos de pueblos indígenas en todo el mundo es hiriente para cualquier persona con

¹⁰² Guy HÉRAUD, “Le fédéralisme ethnique comme système de prévention des conflits nationalitaires”, les Cahiers du fédéralisme, 3, supplément au N° 212 de *Europe en Formation*, déc. 1977, págs. 17-29; “Eléments d’inspiration dans le modèle d’une Fédération Européenne des ethnies”, en: *Nationalisme et intégration dans le contexte canadien*, Cahiers du CEDE, Université de Montréal, Montréal, 1979, págs. 59-73; “Recherche d’une solution au problème des minorités nationales”, *Le Monde Diplomatique*, mars 1968, pág. 13; “La discrimination stato-nationale”, *Europe en Formation*, N° 146, mai 1972; “Le droit d’autodétermination des peuples dans une perspective fédéraliste”, rapport au *Colloque de St. Vincent* (Val d’Aoste), Nice-Paris, Presses d’Europe, 1980, págs. 41-63; “Modèle pour une application générale du droit d’autodétermination”, *Europe en Formation*, mars-avril 1980, N° 236, págs. 96-118; “Nations sans Etat et Minorités nationales, Typologie, problématique, prospective”, Colloque de l’Euroregio/INTEREG, Questions du régionalisme in Europe, Dülmen 3-6 avril 1981, en: *Regionalismus in Europa*, vol. III, INTEREG, München, 1983; “Democracia y autodeterminación”, en: *Autodeterminación de los pueblos, un reto para Euzkadi y Europa*, t. I, págs. 53-77, Herria 2000 Eliza, Actas del Congreso sobre los derechos colectivos de las naciones minoritarias de Europa, marzo 1985; “Principios para el enfoque de la cuestión étnica en Europa”, en: *Ibid.*, t. II, págs. 15-30; “Pâques et Euzkadi”, *Europe en Formation*, N° 51, juin 1964, etc..

¹⁰³ Guy HÉRAUD, VOZ: “Minorités”, en: ROUGEMONT, *Dictionnaire...* op. cit., pág. 115.

¹⁰⁴ Guy HÉRAUD, en: “Por una Europa de las etnias”, en: op. cit., pág. 90.

una mínima sensibilidad. La imposición del modelo de Estado nacional en contextos y realidades muy dispares hace que muchos de estos pueblos asistan sorprendidos al hecho de estar súbitamente “incluidos” en artificios estatales completamente ajenos a sus tradiciones y culturas políticas. Desde luego, América Latina no es una excepción a esta regla, pese al usual silencio sobre esta cuestión en muchos países. No obstante, los cambios políticos de varios países del Cono Sur en la última década prueban que en absoluto se trata de un tema cerrado.

Nos gustaría terminar con esta idea, muy característica del federalismo pero raramente recordada. Si ya se ha insistido en la insuficiencia del federalismo clásico y la pertinencia teórica y práctica del federalismo global, ahora quisiéramos apuntar el carácter, en principio, universal de los postulados de esta doctrina. Ello significa que la Unión Europea -base del pensamiento federalista que se acaba de exponer- se erige en un requisito de la *revolución necesaria*. Es decir, Europa no es el fin, que vendría a ser el mundo entero, pero sí la escala mínima de la revolución federalista para que pueda tener éxito:

*“Está claro que una federación de tipo clásico, es decir, sobre todo, ‘política’ (como Estados Unidos o Suiza) ya no está hoy en condiciones de resolver los problemas que se plantean y que exigen instituciones nuevas, económicas, sociales, culturales, al mismo tiempo que lo que Charles Peguy llamaba ‘la revolución moral’, es decir, espiritual, moral, intelectual y ética. Y sin embargo, incluso una Federación Europea aunque fuera exclusivamente política, encorsetada todavía por estructuras obsoletas del pasado, reducida, aunque sólo fuera a siete u ocho países en un primer momento, constituiría un formidable revulsivo para nuestros viejos pueblos. De repente, un nuevo horizonte se abriría ante nosotros, renacerían aspiraciones ahogadas desde hace mucho tiempo, renacerían los corazones desengañados, la inteligencia viva y fecunda de nuestros países hoy aletargada, se proyectaría con nuevos bríos hacia el futuro súbitamente convertido en **cosa nuestra**. Se darían así, los requisitos de la **Revolución necesaria**”¹⁰⁵.*

Vayamos directamente al grano: el marco mínimo en el que la Revolución federalista tiene una posibilidad de éxito es el de la Federación Europea. Se

¹⁰⁵ MARC, op. cit., pág. 177.

trata evidentemente de una Revolución pacífica, no opresiva, no terrorista, y, sin embargo, potencialmente la más grande de todos los tiempos y una de las pocas -junto con la Revolución Americana del siglo XVIII, con demasiada frecuencia ignorada- que merezca este nombre, tantas veces profanado, de revolución” ¹⁰⁶.

4. Reflexiones finales: el federalismo en el Cono Sur

Lo dicho hasta aquí presenta abundantes implicaciones para nuestra noción de democracia ¹⁰⁷, y, en nuestra opinión, pese a que nos hemos centrado en variantes europeas del pensamiento federalista, sus ecos pueden ayudar también a pensar los problemas (y oportunidades) del continente americano, cuando los países del Cono Sur tratan de seguir a trompicones, con altos y bajos, la estela integradora de sus sociedades. América se está integrando ante nuestros ojos, con sus gentes yendo y viniendo, intercambiando experiencias, músicas, estudios, productos, amigos, culturas... Son los Estados los que se resisten, gobernados por élites que tratan de conservar el control sobre sus burocracias.

Hoy es más verdad que nunca la vieja frase de los federalistas de los años '30: “El Estado, demasiado grande y demasiado pequeño”. Demasiado pequeño para afrontar los problemas medioambientales, para regular los grandes mercados mundiales, para controlar los flujos internacionales de capitales... Y demasiado grande para ser humano, para comprender las problemáticas locales y provinciales, para fomentar efectivamente el desarrollo regional, para expresar las prioridades reales de cada ciudad y provincia, de la región centro, para permitir una participación ciudadana real y efectiva en los asuntos públicos.

Todo pasa, o al menos parece pasar, por los centros políticos, por esas capitales alejadas y declinantes en su tradición de mando, tan incapaces en Buenos Aires como en Madrid, en Londres como en París. La

¹⁰⁶ MARC, op. cit., pág. 176.

¹⁰⁷ Igor FILIBI, “Nuevas escalas: retos conceptuales y políticos para la construcción de una democracia europea”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, N° 35, 2006, págs. 43-72.

descentralización es una tendencia estructural de nuestro tiempo. Londres no puede seguir ignorando a Glasgow o Belfast, ni París a Toulouse o Burdeos, ni Madrid a Barcelona o Bilbao. Córdoba o Rosario tienen vida propia y quieren expresarla por sí mismas, tienen derecho a ello, le guste o no al viejo puerto. Nuevas espacialidades políticas y económicas emergen por doquier. Es un deber intelectual señalarlas y decir que el poder debe descomponerse de verdad, controlarse efectivamente, adaptarse a la escala de las necesidades.

¿Se imaginan un Mercosur que vaya más allá del mercado y convertido en verdadera Unión del Sur? Habrá quien diga que es imposible, pero me gustaría recordar que más difícil parecía la integración política europea en 1945 en un continente arrasado por las bombas. Sitúense en 1948, en el Congreso de La Haya, con las ciudades aún humeantes, con millones de muertos franceses, belgas, holandeses, rusos, alemanes aún sin sepultar en perdidos campos de batalla, y algunos hablando de integrar Europa. Avancen un par de años, todavía el recuerdo horrible presente en los diarios, con cartas de familias que no terminaban de encontrar a sus seres queridos, con los ministros desbordados por las tareas de la reconstrucción... y sucede lo increíble: Francia le propone formalmente a Alemania unir sus producciones de carbón y acero -los dos elementos más estratégicos de la época-, bajo una autoridad supranacional común. ¡Y Alemania acepta! Y Bélgica, y Holanda, e Italia y Luxemburgo. Hoy a menudo parece que llevan unidos siglos, pero apenas han pasado seis décadas. Actualmente son 27 Estados. Nadie recuerda ya los siglos de desencuentros, odios y guerras, calientes y frías. Este milagro político, milagroso por pacífico, lo sintetizó magistralmente uno de sus principales autores, Jean Monnet, en sus *Memorias*: “*Nada es posible sin hombres: nada permanece sin instituciones... La vida de las instituciones es mayor que la de los hombres: si se construyen bien, ellas pueden acumular y emplear la sabiduría de las sucesivas generaciones*”.

A menudo América Latina mira la integración europea con interés e incluso algunos la ponen como ejemplo. Sin embargo, cada realidad es diferente. Lo que es cierto es que cada proceso de integración influye en los demás, al convertirse en una nueva referencia. Así, incluso los poderosos Estados Unidos se vieron forzados a reaccionar al Tratado de Maastricht creando su propio espacio de integración económica (TLC/NAFTA).

Si antes nos remontábamos a los orígenes del pensamiento federalista que ha hecho todo esto posible, también habría que señalar que cuan-

do el Parlamento Europeo colocó en su sede de Bruselas un busto de Bolívar “*estaba reconociendo, acaso sin todo el énfasis que debiera, a un innegable precursor*”¹⁰⁸. En la historia de la integración, de la creación de grandes espacios unidos por un mercado común y una autoridad federal, América Latina tiene un lugar de privilegio gracias a arquitectos políticos de la talla de Bolívar o San Martín.

Pero el Cono Sur no ha dejado de aportar al gran pensamiento federalista. En particular, el extraordinario interés despertado por el lanzamiento del Mercosur se vio reforzado unos años después con la firma de los diversos acuerdos de cooperación con la Unión Europea. Todas estas iniciativas no dejan de ser una gran novedad, pues este incipiente proceso de integración suprarregional constituye un aporte teórico y práctico de enorme magnitud. Puede decirse que tanto la UE como el Mercosur constituyen dos de los focos más dinámicos de innovación institucional y federal del mundo.

Podemos finalizar insistiendo en que el verdadero federalismo debe partir de cada realidad concreta y encontrar su propio camino, y, sobre todo, solucionar problemas a medida que se vayan produciendo, pues estamos andando por sendas inexploradas. En tiempos de crisis lo más sencillo es volver a usar las viejas recetas estatales, fallidas y obsoletas. Lo difícil, pero seguramente necesario, es tener la audacia suficiente para transformar las estructuras políticas y adaptarlas a la realidad de nuestro tiempo. El federalismo, hacia dentro y hacia fuera, parece una buena opción¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Andrés TOWNSEND EZCURRA, “La nación de repúblicas: proyecto latinoamericano de Bolívar”, *Integración Latinoamericana*, junio-julio 1989; pág. 66.

¹⁰⁹ Igor FILIBI LÓPEZ y Mariano FERRERO, “Una propuesta para la comprensión de la actual sociedad mundial: rescatando la unidad y la diversidad como dialéctica teórico-práctica”, *Revista Inguruak*, N° 30, septiembre 2001, Bilbao, págs. 97-111; Mariano FERRERO e Igor FILIBI LÓPEZ, “Globalización, espacio, ciudadanía. Notas preliminares para una filosofía política de la sociedad mundial”, *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 3, N° 1, junio 2004, Santiago de Compostela, págs. 7-24.

TERRITORIALIDAD, CATASTRO Y PLANEAMIENTO

La ciudad de Córdoba de la segunda mitad del siglo XIX *

*POR GUILLERMO ANTONIO POCA ***

Sumario: La territorialidad del municipio. Un catastro para la ciudad. El planeamiento urbano. Conclusiones. Bibliografía.

Las ciudades latinoamericanas de mediados del siglo XIX ofrecían a los europeos que llegaban a ellas un aspecto envejecido. Sorprendidos por este mundo que no les resultaba totalmente ajeno veían en él un exotismo curioso de formas primitivas pero al mismo tiempo tolerables comparado con las que guardaban sus ciudades de origen. Rejas, tejados, muros y balcones, tanto en iglesias como en antiguas casonas conformaban aquel manso conjunto, el cual circundaba a la plaza principal, superándola tan sólo en una limitada extensión de cuadras. Ellos percibían también en aquella sociedad criolla una permanente búsqueda de cambio ¹. Algunas de estas ciudades habían comenzado a transformarse a fines del siglo XVIII; este proceso se vería interrumpido en la primera mitad del siglo siguiente por las luchas de la independencia y las guerras civiles.

* El presente trabajo fue presentado en las III Jornadas Nacionales “Espacio, Memoria e Identidad”, realizadas en la ciudad de Rosario entre el 22 y el 24 de setiembre del 2004 y organizadas por la Facultad de Humanidades y Artes y de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la U.N.R. y el Conicet, Mesa “Problemas y Cuestiones Urbanas”.

** Licenciado y Profesor en Historia (U.N.C.). Investigador del CiFFyH (U.N.C.). Jefe de Departamneto del Archivo Histórico Municipal de Córdoba (1976-2003).

¹ José L. ROMERO, *Latinoamérica, las ciudades y las ideas*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2001, págs. 217/9.

La ciudad de Córdoba fue un claro ejemplo de lo hasta aquí expresado y de ello dieron testimonios numerosos viajeros que pasaron por ella; tal fue el caso de Juan Gualberto García hacia 1829 ².

Producida la batalla de Caseros, el 3 de febrero de 1852 e iniciado el proceso de organización nacional, las provincias pondrían en marcha los municipios previstos en sus constituciones. Pero las ciudades alcanzarían ciertas modificaciones recién en la década del ochenta. Por entonces, se lograban a nivel federal objetivos tan caros como la incorporación de los territorios ubicados hacia el sur de los ya efectivamente ocupados y se declaraba a la ciudad de Buenos Aires, Capital de la República, ambos eslabones pendientes del proyecto de una generación que tuvo a su cargo la organización del país. La crisis de 1890, pondría un límite a este proceso sostenido de expansión iniciado en la segunda mitad del siglo XIX. Esta modernización urbana de los principales centros con que contaba el país, iniciaba a manifestarse.

La ciudad de Córdoba fue un claro ejemplo de ello, donde las innovaciones se encaminaron en un comienzo lentamente, acentuándose a partir de la década del ochenta. Por entonces, el municipio fue considerado como una asociación de familias unidas por intereses, bienes y derechos comunes y como persona civil, con los derechos y deberes de tal. De igual modo, se lo reconocía como principal agente de transformación urbana, desconociéndosele injerencias políticas en su accionar ³.

A los fines de facilitar la comprensión del tema, se distinguirán tres etapas en la vida comunal cordobesa de la segunda mitad del siglo XIX ⁴: la primera de 1857 a 1870, en la que se instala la corporación municipal, estableciéndose las bases jurídicas organizativas del gobierno de la ciu-

² UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA, *Centenario de la batalla de La Tablada*, 1929, año XVI, N° 3-4, págs. 84/8. “Durante las guerras de la independencia y civiles, la ciudad de Córdoba se había convertido en un campo de defensa. Era común observar en las calles, zanjas con empalizadas donde se hallaban usualmente armas de artillerías”.

³ PROVINCIA DE CÓRDOBA, *Compilación de Leyes, decretos, acuerdos de la Excma. Cámara de Justicia, 1810-1870*, Imp. del Estado; Ley Orgánica Municipal de la Provincia de Córdoba N° 141, del 3/9/1856.

⁴ Guillermo Antonio POCA, *La administración municipal en el marco del crecimiento urbano del Departamento Capital de la Ciudad de Córdoba-Argentina, 1857-1900*, inédito.

dad. Fue éste, un período de transición, adoptando textualmente la ley orgánica municipal de la ciudad de Buenos Aires, la que no preveía la división de poderes para el cuerpo ⁵. En estos trece primeros años, la ciudad cordobesa, experimentó sólo un cierto orden y algunos cambios puntuales en su fisonomía, sin que ellos modificasen la imagen que de ella se tenía en la primera mitad de este siglo XIX ⁶. La segunda etapa, de 1870 a 1883, corresponde al período de consolidación del liberalismo nacionalista en Córdoba, condicionando la reforma constitucional de la provincia de 1870, incorporándole al municipio la división de poderes como así también, la independencia en el ejercicio de sus funciones. Ello originó la existencia de dos concejos: el deliberativo y el Ejecutor. Las promesas de la elite de alcanzar una estabilidad institucional instrumentada desde el consenso, no prosperaron ya que el período estuvo signado por enfrentamientos sectoriales, sin que se llegase a una ruptura definitiva. Ello nos está indicando que la condición de apolítica que se le pretendía asignar a la institución, fuera una falacia. La ciudad de entonces comenzaba a expandirse hacia el este, organizando los pueblos de General Paz y San Vicente, hecho que originaría la puesta en marcha de un nuevo medio de transporte: el tranway a caballo. Sin embargo, las reiteradas luchas facciosas, en las cuales la prensa les fue funcional, limitaron al municipio en el desempeño de sus funciones ⁷. La tercera etapa, de 1883 a 1900, fue un período de renovación, durante el que se produjo la crisis del noventa, que obligó a replantear aspectos ya consolidados con anterioridad. Se inicia con la reforma constitucional de la provincia de 1883, habilitando al Concejo Comunal Ejecutor como un poder unipersonal, incorporando la figura del intendente. La personificación de este ámbito de gobierno apuntando a afianzar un sistema de

⁵ Carlos MELO, *El Municipio argentino*, tesis doctoral, Córdoba, Universidad Nacional, 1922; Ley Orgánica del Municipio de Buenos Aires del 6 de mayo de 1853.

⁶ Guillermo Antonio POCA, *La Municipalidad de la ciudad de Córdoba, 1857-1870*, tesina de Licenciatura en Historia dirigida por el Dr. Carlos Luque Colombres, Córdoba 1978, inédito.

⁷ Silvia Beatriz SALAMONE, *La labor municipal en la ciudad de Córdoba, 1870-1883*, tesina de Licenciatura en Historia, Córdoba, 1986, inédito; Isabel M. BUSTOS FIERRO, *De cómo hacer política negándolo. Elite política y ámbito municipal, Ciudad de Córdoba 1870-1883*, tesina de Licenciatura, Córdoba, 1996, inédito.

dominación ya instituido en los niveles nacional y provincial, facilitaría el diligenciamiento de un sinnúmero de obras requeridas por la ciudad, por entonces en expansión. La crisis aludida, no sólo paralizaría la mayoría de las obras públicas encaradas hasta entonces, sino que cuestionaría hasta el mismo poder político del juarismo ⁸.

Entre 1884 y 1888 se concreta el impostergradable relevamiento catastral de la ciudad de Córdoba, realizado por el agrimensor Ángel Machado. Con el dictado de la nueva ley orgánica municipal de 1894, la provincia establecía para la ciudad, un ejido preciso, mensurable y ciertamente extenso, el cual aún hoy se conserva ⁹. Mientras que con la finalización del siglo, el Concejo Deliberante sancionó el primer código de edificación con que contará la ciudad ¹⁰. Estas tres normas de estrecha vinculación, tanto por la naturaleza como por la función del municipio, conforman la razón de ser de este trabajo. Sin embargo, lo que llama la atención es la rémora en la aprobación de estos instrumentos legales, teniendo en cuenta que su ausencia dificultaba tanto la percepción impositiva, como las prestaciones de los servicios que la comuna debía brindar.

La demora provincial en la adopción de un sistema métrico unificado, la marcada estrechez económica de la administración y la insuficiente experiencia en el manejo de los temas urbanos que comenzaban a dimensionarse por entonces, debieron ser alguna de las respuestas. Del mismo modo, no podemos soslayar la gravitación que tuvieron en ello las luchas facciosas de la elite, las cuales debieron interferir, no pocas veces, postergando definiciones tanto en lo atinente a territorialidad, como en otros aspectos de importancia para la ciudad ¹¹.

⁸ Guillermo Antonio POCA, *Córdoba en el ochenta: municipio y modernidad*, Córdoba 2003, inédito.

⁹ *Comp. de Leyes y Decretos y demás disposiciones dictadas por la Provincia de Córdoba*, 1894, págs. 3/18; ley 1295, sancionada el 29/12/1893 y promulgada el 2/1/1894.

¹⁰ Archivo Histórico Municipal de Córdoba /AHMC/, Ordenanza N° 773 del 7/12/1900.

¹¹ María C. BOIXADÓS, *Crecimiento urbano en un período de expansión económica, Córdoba, 1870- 1895*, tesis doctoral, U.N.C., 1997; Isabel M. BUSTOS FIERRO, *De cómo hacer política...*, op. cit.

La territorialidad del municipio

El territorio configura el supuesto físico del municipio, trata del sitio donde se asienta su población y el lugar en el cual ejerce su competencia. Desde su instalación, la comuna cordobesa carecería por algunos años de un ejido demarcado en forma precisa y emanado de autoridad competente. Sin embargo, no claudicaría en buscar alternativas para hallar solución a esta situación.

Desde el período colonial, se contaba tan sólo con una somera descripción de la jurisdicción cordobesa que se correspondía más con los límites que hoy reconocemos como territorio provincial que con el espacio referido a la ciudad propiamente dicha; es que esta indiferenciación se correspondía con la idea traída por los conquistadores desde la España de la reconquista. Desde fines del siglo XVIII, iría tomando fuerza la distinción entre el espacio urbano, con sede en la ciudad, medio natural de reproducción de las relaciones sociales y la campaña como ámbito de las actividades de explotaciones rurales. A pesar de ello la situación no quedaría evidenciada ni en el reglamento provisorio de la provincia del 30 de enero de 1821, ni en otra disposición posterior, hasta mediados de ese siglo. Recién con la instalación del municipio cordobés, la territorialidad le sería asignada con la vaga expresión de: “ciudad”. Dicho espacio, seguiría siendo reconocido por sus habitantes, ya que aludía al viejo sitio construido y limitado durante casi tres siglos por los accidentes naturales que lo protegieron de diversas adversidades: el río, el arroyo y las barrancas al sur¹². Tres años más tarde la primera reforma a dicha ley orgánica le agregaría los términos de “pedanías de suburbios”, conceptos también poco precisos. Este nuevo espacio añadido abarcaba un conglomerado de viviendas precarias y zonas de quintas ubicadas en los bordes del primitivo centro¹³. Esta modificación nos está indicando una primera expansión urbana vinculada a un modesto crecimiento demográfico, tecnológico y de mercado, que debía ser atendido por la administración¹⁴.

¹² Provincia de Córdoba, *Compilación...*, op. cit.; Ley Orgánica Municipal N° 141 del 2/9/1856.

¹³ *Ibidem*, Ley Orgánica Municipal N° 299, del 12/10/1860.

¹⁴ Para Sica, el crecimiento de una ciudad no se encuentra invariablemente en relación con el desarrollo industrial de lo urbano, el desarrollo poblacional puede darse

Para ese mismo año 1860, Martín De Moussy, al referirse a Córdoba en su obra *Geografía Argentina*, ampliaba la superficie antes mencionada sin dar mayores explicaciones que lo justificaran: ciento sesenta leguas cuadradas, equivalentes a cuatro mil doscientas treinta y ocho metros cuadrados.

El 30 de diciembre de 1862, el gobierno de la provincia de Córdoba creaba el Departamento Topográfico, encargado de levantar el plano provincial con extensión, límites y subdivisiones de pedanías y cuarteles. Un año más tarde uniformaba las prácticas de las mensuras, de modo que éstas ofreciesen mayor garantía y semejanza en sus resultados y reglamentaba el funcionamiento del organismo. Sin embargo, el 31 de agosto de 1886, sancionaba la ley 1032, la cual reorganizaba el departamento aludido, supuestamente para corregirle deficiencias funcionales y de operatividad puestas de manifiesto por entonces.

La falta de una definición provincial en tema territorial para el municipio de la Capital llevaría a la comuna a establecerlo por sí, a modo de saber a qué espacio físico podía circunscribir tanto el cobro de los tributos como la prestación de sus servicios. El 25 de abril de 1868, el agrimensor Nicéforo Castellano, en respuesta a una solicitud del presidente de la Corporación, definía la superficie del radio urbano a partir de los antecedentes obtenidos de la documentación del período colonial que había consultado. Ésta resultaba de trazar una línea desde el centro de la Plaza Principal, hoy San Martín, hacia el este, legua y media (8.358 metros) otro tanto hacia el oeste, desde la margen izquierda del río, frente a la calle empedrada, hacia el norte, una legua (5.572 metros) y otra distancia igual, hacia el sur, desde la esquina donde se encontraba la Capillita del Niño Dios, hoy demolida y por entonces ubicada sobre las actuales calles San Juan y Belgrano. Por los cuatro extremos de estas líneas se forma un paralelogramo, desde el este al oeste, norte y sur, que conforman los límites del municipio ¹⁵. Sin duda, el ejido de Castellano se convertiría desde entonces en un valioso antecedente para determinar los

en centros donde la industrialización es modesta o inexistente y donde los excedentes demográficos naturales que no pueden ser absorbidos por la producción agrícola van en búsqueda de empleo en el sector terciario. En *Historia urbana*, t. I, pág. 36.

¹⁵ A. H. M. C., A-2-7, fs. 158/60.

límites de la ciudad. De igual modo, Castellano reflexionaba sobre los beneficios de conservar la propiedad comunal de aquellos terrenos que circundaban a la ciudad, en cuanto los consideraba como una potencial fuente de ingresos, susceptibles de ser arrendados. Mientras que su desprendimiento llevaría al municipio a tener que suplirlos encarando políticas rentísticas de impuestos, derechos y multas ¹⁶. Sin embargo, por entonces, muchos de estos inmuebles ya habían sido enajenados pasando a manos de particulares. Es indudable que este prolijo estudio sirviera para elaborar la ordenanza que con fecha 19 de agosto de dicho año establecía como área municipal de la ciudad de Córdoba, el cuadrado resultante de tirar desde la Plaza Principal, cuatro líneas con una extensión de una legua y media hacia el norte, sur, este y oeste, de manera que la predicha área comprendiera nueve leguas cuadradas. La normativa no justificaba la media legua más que agregaba hacia el norte y al sur difiriendo con las mediciones realizadas por Castellano. Así también determinaba la necesidad de que dicha ordenanza contara con la aprobación de la Honorable Asamblea Provincial ¹⁷. No obstante lo hasta aquí expresado y la premura comunal de contar con una territorialidad mensurable y emanada de autoridad competente, ésta no obtuvo la aprobación de la Legislatura provincial. Por el contrario, se advierte en este período un recorte de las potestades constitucionales del municipio para regir sus intereses al tener que sujetarse a la aprobación de dicho cuerpo legislativo todo reglamento funcional de la corporación como también los presupuestos. Del mismo modo, se le exigía también obtener el visto bueno del Poder Ejecutivo provincial para toda ordenanza que aprobase el cuerpo que las mismas contaran con aplicabilidad ¹⁸.

¹⁶La ciudad es indisociable de las extensiones rústicas que la rodean y que ella tienen vocación. En el Prólogo de *Historia urbana de Francia*, de Georges DUBY, Senil, 1985.

El presidente de la Municipalidad en *El Eco de Córdoba* del 23/12/1869, N° 2045, pág. 2 desconoce las razones por las que Castellano no incluyó entre los terrenos municipales los márgenes del río hecho que fue enmendado por el procurador del Municipio, Dr. Del Viso.

¹⁷A. H. M. C., A-1-2, Fs. 65/7.

¹⁸Arturo TORRES, *Organización administrativa de Córdoba*, Imp. de la Universidad, 1948, pág. 64; Carlos MELO, *Constituciones...1855*, op. cit.; art. 74 y *Compilación...* op. cit., ley 141, 3/9/1856.

Por su parte, el Censo Nacional de Población de 1869 establecía para la ciudad de Córdoba treinta leguas cuadradas, equivalentes a novecientos treinta y dos con sesenta y cinco kilómetros cuadrados, superficie superior a la manejada hasta entonces ¹⁹.

Con la reforma constitucional de 1870 se ponía en marcha el sistema de los municipios departamentales, hecho que ampliaría la territorialidad de la ciudad y de los suburbios, a la categoría de departamentos, incorporándoles las llamadas zonas de nadie; espacios linderos entre dos o más departamentos ignorados hasta entonces. De allí que dicha reforma refiriera a la territorialidad sólo con el concepto de “Municipio”. Esta modificación perduraría hasta 1883 en que se retornó al sistema anterior, la de radio reducido de lo urbano y lo suburbano, facilitando las prestaciones de servicios comunales al limitar la territorialidad ²⁰.

Luego de la reforma constitucional de los setenta, las modificaciones introducidas en relación al ejido, no debieron ser convincentes, ya que la prensa nos describe una realidad muy diferente a la de entonces ²¹.

¹⁹ M. C. BOIXADÓS, *Crecimiento urbano*, op. cit.

²⁰ MELO Carlos, *Constituciones... 1870*, art. 150, op. cit.; Antonio M. HERNÁNDEZ, *Derecho municipal*, Buenos Aires, Depalma, 1984, págs. 175/7; “La reforma constitucional del 3/2/1883 establecía en su art. 142 que el territorio provincial quedaría dividido en distritos para la administración municipal”.

Georges Duby nos dice que la Escuela Francesa valoriza al sitio construido, no sólo como núcleo reproductor de lo social, sino también por ser una expropiación del espacio por el individuo.

²¹ El Eco de Córdoba en su edición del 25/5/1871, N° 2409, bajo el título “Límites del Municipio” afirmaba que sería muy conveniente que la Municipalidad volviera a insistir sobre el proyecto que sometió a la aprobación de la Legislatura, 19/8/1868, por el cual se demarcaban los límites del municipio. Sucede ahora que cuando se trata de saber por los rematadores de los ramos municipales hasta qué punto alcanza el límite que comprende la jurisdicción del municipio de la capital, no hay municipalidad ni empleado que sepa determinarlo, porque no lo saben, porque no ha sido acordado aún. Ocúpese, pues, de este asunto la municipalidad. Y el 7 de octubre del mismo año el mismo periódico en su N° 2563, indicaba que es indispensable la fijación tanto del radio de la ciudad como de los suburbios. El 15 de mayo de 1872, el mismo periódico en su N° 2737, bajo el título “Límites del Municipio” afirmará que la Cámara de Diputados había sancionado el proyecto de ley demarcando los límites del municipio, fiándose como área municipal de la ciudad de Córdoba a la comprendida en el cuadrado trazado sobre los extremos de cuatro líneas tiradas desde la Plaza Principal con una extensión de una

Sin embargo, lo informado por el Eco de Córdoba el 15 de mayo de 1872 y el 16 de diciembre de 1873 no guarda relación con la realidad de por entonces. Desde el inicio de la década y hasta fines de 1873, ninguna de las leyes aprobadas por la legislatura cordobesa, N° 671 al 706, se refiere al ejido de la Capital. De igual modo, no se encontró este tema en debate ni en el listado de los anteproyectos no tratados por el cuerpo legislativo.

El 29 de mayo de 1878, el mismo periódico, proseguiría preguntándose sobre el tan postergado ejido de la Capital ²². Recién el 14 de diciembre de dicho año, la Legislatura sancionaría la ley 778, la que fue promulgada dos días más tarde, en la cual delimitaba el Departamento Capital con dieciséis leguas de superficie, teniendo por centro a la Plaza Principal y determinando que las fracciones que quedasen del antiguo límite se repartieran entre los departamentos Anejos Norte y Sur, hoy Colón y Santa María. A tal fin, mandaba a deslindarlo, estableciendo mojones esquineros con inscripciones de Municipio de la Capital. En esta oportunidad, el periódico de referencia manifestaba que finalmente se daba lo que hacía falta y tanto habían reclamado los cordobeses ²³. La legislación en cuestión, duplicaba la superficie establecida por Castellano.

Por entonces, y a pesar de la vigencia de esta normativa, el municipio adoptaría como práctica el dictado de ordenanzas para anexas a los diferentes sectores suburbanos que se fueran incorporando al primitivo

y media legua al norte, naciente, sur y poniente a manera que la predicha área comprenda nueve leguas cuadradas. Esta ley comenzaría a regir desde el 5 de enero de 1873, debiendo para entonces estar terminados los trabajos preparatorios de demarcación de límites. El 16 de diciembre de 1873 el Eco de Córdoba vuelve insistir bajo el título de “Límites del Municipio” que la ordenanza municipal fija el máximo de sesenta cuadradas a todos los vientos, desde la Plaza Principal como límites del municipio de la ciudad para los efectos de las disposiciones sancionadas. Esto está de acuerdo con el proyecto sancionado ya por la Cámara de Diputados, relativo al mismo asunto.

²² “El señor ingeniero municipal ha regresado ya, después de haber practicado las operaciones necesarias para fijar el radio de treinta cuadradas de la Plaza Principal. a todos vientos para los efectos de la ordenanza relativa a las carretas cargadas de alfalfa seca. ¿Cuándo se fijará el radio del municipio?, se nos ocurre preguntar” (“Área de treinta cuadradas”, El Eco de Córdoba N° 4445).

²³ *Compilación de Leyes de la Provincia de Córdoba*, t. N° 7, Córdoba, Imp. P. Aubinel, 1916, pág. 226; El Eco de Córdoba N° 4659 del 19 de diciembre de 1878.

núcleo, tanto para tributar como para contar con los servicios comunales. Efectivamente, el 13 de agosto de 1880 la comuna establecía como radio de la ciudad, a los fines de la percepción impositiva y para toda disposición que correspondiese a la jurisdicción municipal, la zona comprendida en el plano demostrativo levantado por el agrimensor municipal Claudio Braly, de 1875, como asimismo, Pueblo General Paz, con los límites demarcados por dicha cartografía, incluyendo además, a Pueblo Nuevo y El Abrojal ²⁴. Llama la atención esta ordenanza, en tanto que el sector de referencia ya había sido incorporado por la ley 778, lo que indicaría que era éste un acto de reafirmación de la norma predicha. El procedimiento se reiteraría el 8 de noviembre de 1888, al incluir a San Vicente y 20 de mayo de 1889 al hacerlo con Alta Córdoba ²⁵. A ello habrá que añadirle también la organización de la Nueva Córdoba, aprobada por contrato entre Miguel Crisol y la provincia por ley 1049 del 28 de octubre de 1886, obra que se paralizaría con la crisis de 1890.

Con la reforma constitucional de 1883, la ley 927, promulgada el 22 de octubre de dicho año, reiteraría los términos de la ley provincial 778 en lo referente a la territorialidad del departamento capital ²⁶. Mientras que las memorias de la oficina de Estadística correspondiente a los años 1876/80 y de 1881 arrojaban para el departamento de la Capital veintinueve leguas cuadradas, o su equivalente de 784,76 kilómetros cuadrados. Este sería el espacio adoptado por el censo provincial de mayo de 1890, según las referencias aportadas por su director, Francisco Latzina, quien consideraba que el departamento de la capital cordobesa tenía 785 km² ²⁷.

Finalmente, el último paso sería dado el 29 de diciembre de 1893, fecha en que el Poder Legislativo provincial sancionaba la ley 1295, la cual fue promulgada el 2 de enero de 1895 la cual establecía para la ciudad de Córdoba un radio de doce kilómetros equivalentes a quinientos setenta y seis kilómetros cuadrados de superficie, ejido éste superior

²⁴ A. H. M. C., A-1-6, fs. 67/8; ordenanza N° 42 del 13 de agosto de 1880.

²⁵ A. H. M. C., A-1-13, fs. 168; ordenanza N^{ros} 152 y 163.

²⁶ *Compilación de Leyes de la Provincia de Córdoba*, t. VII, años 1883-1886, op. cit.

²⁷ María C. BOIXADÓS *Crecimiento urbano...*, op. cit.

al establecido por Nicéforo Castellano y al de los años 1878 y 1883 y que en adelante tomaría el nombre de Departamento Capital ²⁸.

²⁸ *Compilación de Leyes de la Provincia de Córdoba*, cit., leyes N° 778, 927, 1295; A.H.M.C., A-2-20, F. 313 A.H.L.P.C.; El 11 de julio de 1893, el senador por el Departamento Cruz del Eje, José del Viso presentaba un nuevo proyecto de ley orgánica municipal en el cual quedaba establecido para la capital de la provincia la territorialidad establecida en 1883. El anteproyecto en cuestión debió contar con el aval del P.E. en tanto que el mismo ministro de Gobierno se encontraba presente en el debate. En el libro de actas de dicha cámara se encuentra adjunto un impreso de dicho proyecto impreso en 1889, período en que gobernaba el juarismo, el cual sirvió de referencia para la confección de éste. A.C.S. Sesiones Públicas, Actas Originales 1893, A.S.S. 22, Fs. 96/102. Con fecha 4 de agosto de 1893, dicho proyecto pasaba a la Cámara de Diputados con media sanción de senadores, A.S.D. 21 fs. 121. Recién con fecha 27 de diciembre de 1893 se trataría este proyecto, incorporándole entre otras reformas las propuestas por los diputados José Cortés Funes y Germán Echenique, la cual fijaba para la Capital un radio de 12 km., en su art. 2°, A.S.D.21, fs. 342/66. Y el 28 de diciembre de 1893, el proyecto reformado retornaba a Senadores en donde fue aprobado sobre tablas y sancionado con la oposición de los senadores Prado y Pizarro. A.S.S., 22, fs. 331/5.

El plano general del nuevo municipio de Córdoba fue confeccionado por el ingeniero civil Emilio Caraffa quien recibió por su trabajo la suma de cinco mil pesos. La cartografía de referencia fue realizada en una escala de 1 20.000 metros publicándose dos mil quinientos ejemplares de los cuales tan sólo cien fueron adheridos sobre tela y envarillado sus extremos con maderas por Eduardo Ortiz Herrera. Sus dimensiones eran de 1,34 cm. de ancho por 1,53 de largo y el valor de venta de los últimos era de diez pesos mientras que los restantes era de cinco pesos. A.H.M.C. A-2-23, fs. 318/21 del 4/11/1896. En la actualidad tan sólo se conservan dos ejemplares, uno en la Dirección Provincial de Catastro, el otro de propiedad de la arquitecta Josefa de los Angeles Martínez desconociéndose la ubicación del original. En el ángulo superior del plano se puede observar a su derecha el escudo de la Municipalidad de Córdoba mientras que a la izquierda el de la Provincia de Córdoba. La cartografía en cuestión cuenta con ocho secciones, sin indicar la nomenclatura de las calles ni de sus pueblos. Existen niveles de detalles de la topografía del terreno como el recorrido del río Suquía, el arroyo La Cañada, canales principales y secundarios. En relación al trazado urbano se corresponde más con un proyecto esperado de crecimiento que el de la ocupación real que tuvo por entonces la ciudad. Teniendo en cuenta los cuatro cuadrantes del relevamiento distinguimos: *Cuadrante NE*, incluye a la secciones 5ª que abarca parte de Alta Córdoba y en los suburbios las fracciones hasta sus límites; *Cuadrante SE*, reúne al Centro, Secciones 1ª y 4ª que se corresponden con Nueva Córdoba, Parque Sarmiento, como asimismo la Sección 8ª en cuyos suburbios están, General Paz, Bajo y Alto Pueyredón, San Vicente, Müller, Ferreira y Villa Revol; *Cuadrante SO*, engloba al Centro, seccionales 2ª y 3ª zona Oeste de Nueva Córdoba, Las Quintas, Pueblo Nuevo, La Toma y en los suburbios

Cabría aquí preguntarse si la ampliación de la superficie otorgada al ejido cordobés tuvo relación alguna con la decisión tomada por la Capital Federal en 1887 al acrecentar su superficie cuatro veces y media más, luego de sumarle los pueblos de Belgrano y Flores. Sin lugar a duda, Buenos Aires fue un referente para las principales ciudades argentinas. De hecho, Córdoba tomó de ella su primera ley orgánica municipal y seguramente que las posteriores reformas debieron ejercer influencias.

Del igual modo cabría considerar que la nueva territorialidad mediterránea seguía los pasos de la Capital Federal de la República previendo una expansión urbana en una etapa caracterizada por un crecimiento poblacional, en particular de inmigrantes portadores de una tecnología y capacidades significativas como para impulsar la modernización de la ciudad de Córdoba²⁹. Sin embargo, debe destacarse que hasta fines de siglo XIX, la ciudad continuaba consolidando la antigua delineación española de su trazado, favoreciendo de este modo su crecimiento horizontal. Esto se observa en el relevamiento catastral realizado por Ángel Machado y las disposiciones del primer código de edificación, cuya normativa confirma la prolongación de calles afianzando el plan antes fijado en la traza ortogonal de la fundación, salvo puntuales excepciones³⁰.

a la Sección 7ª, donde se ubica Villa Sarmiento; *Cuadrante NO*, reúne la Sección 6ª, limitada por el río al sur y al este, el FF.CC. Central Norte y el Canal Maestro al oeste, Alta Córdoba, San Martín, Villa Cabrera, Las Rosas, Los Boulevares, Quintas de Riego-Granja de Argüello (Isaura) y en los suburbios aparece un predio que lleva el nombre de Rodríguez del Busto. Los cuatro cuadrantes, en los suburbios, son consignados los nombres de los propietarios de los predios.

²⁹ Eric E. LAMPARD en *Historical aspects of urbanization*, pág. 521, afirma: “Para que una ciudad incremente su tamaño y número no sólo debe haber población y espacio sino también capacidades relevantes, las cuales son atributos de su población. Así lo que uno hace con su medio depende en mucho de los medios con que cuenta y el ordenamiento social que adopte. De allí que la tecnología y recursos son capacidades que tiene una población para adaptarse”.

³⁰ M.E. FOGLIA, *La cuadrícula en el desarrollo de la ciudad hispanoamericana*, Córdoba, FAU, 1994.

Un catastro para la ciudad

El primer relevamiento catastral de la ciudad de Córdoba, realizado entre los años 1884 y 1889 por el agrimensor Ángel Machado, constituye sin lugar a dudas un sistema de información y una obra artística sin precedentes en el país ³¹. Puede considerárselo también como un ajustado instrumento de recaudación fiscal, tanto del núcleo central urbano como de algunos barrios pueblos que se fueron sumando a su alrededor, conformando de este modo el primer anillo que lo circunscribió ³². Cuenta también con el mérito de haber sido realizado en una coyuntura de transformaciones urbanas para la ciudad en relación con la modesta mancha que la antecedía ³³. Tampoco se puede prescindir de su carácter testimonial, dado que a partir de él fue posible reconstruir la estructura morfológica urbana, su tipología y la valuación fiscal de fines del siglo XIX.

El documento también nos informa del tipo de asentamiento en relación con el medio natural ya que Machado no omitió graficar factores geofísicos como: barrancas, curso de agua, forestación natural y cultural; del mismo modo ilustra con un nivel de detalle la tipología constructiva ³⁴. La exactitud del relevamiento del loteo permite deducir el uso dominante

³¹ Alicia NOVICK, en *Apuntes sobre los catastros de Buenos Aires* indica que Buenos Aires contó con un catastro elaborado por el agr. Pedro Beare entre 1860-1872, aunque reconoce que los métodos utilizados fueron precarios y no coinciden con el estado del desarrollo técnico. Mientras que el segundo se concretó a instancias de Carlos Thays pero no fue aún localizado en el municipio.

³² Decía El Eco de Córdoba N° 6121 en su edición del 26 de setiembre de 1884 que el catastro, según la Enciclopedia Española, es el registro que se lleva de cada terreno bien sea de propiedad del común o particular, cuyo registro pretende señalar la contribución sobre bases fijas y justas.

³³ El segundo quinquenio de la década de 1880, marca un momento de significativa modernización para la ciudad de Córdoba y de crecimiento demográfico que se vería interrumpido por la crisis de 1890. En efecto, el colapso económico y las epidemias que debió soportar la ciudad, fueron un fuerte freno para su crecimiento y modernización. Recién en 1895 se observan signos de recuperación demográfica y del crecimiento urbano. En Guillermo A. POCA, *La administración*, op. cit.

³⁴ Sin embargo, lo que prescindió ilustrar Machado fueron las viviendas precarias existentes por entonces, quizás ello se deba a que los ranchos no tributaban. Según Ana Sofía MAIZÓN, en *Intervención municipal en la problemática de la vivienda en*

del suelo, la apropiación del espacio urbano y las funciones que tuvo la ciudad. En cada unidad catastral, cartas, que suman setenta, de las cuales hoy tan sólo se conservan sesenta y seis en el Archivo Histórico Municipal de Córdoba, pueden observarse en cada una de ellas seis manzanas promedio. Ellas están orientadas según los puntos cardinales e incluyen las designaciones con que eran conocidas las calles por entonces ³⁵.

A su vez, en cada manzana se encuentran numeradas sus parcelas, con la descripción que las referencian, como del mismo modo, las características de lo construido. Originariamente, la documentación contaba con un catálogo que describía las características de cada parcela, el cual, lamentablemente hoy no se conserva. La calidad de sus datos topométricos, las cualidades del dibujo y los elementos que aporta al conocimiento del territorio de la ciudad de Córdoba, lo convierten en un testimonio particularmente interesante para cruzar su información con la que brinda el Censo Nacional de Población de la Ciudad de Córdoba levantado en mayo de 1895, actualmente en ejecución ³⁶.

Ángel Machado había nacido en Rosario en 1855, radicándose desde muy joven en nuestra ciudad donde se graduó como agrimensor el 15 de diciembre de 1875, en la Dirección Provincial de Catastro. Desde entonces se dedicó de lleno a la agrimensura en la ciudad de Córdoba, donde también formó parte, como miembro cofundador, del “Ateneo”, institución dedicada al conocimiento de las ciencias, bellas artes y letras. Concejal primero y luego intendente de Córdoba entre 1894/5 y 1902/3 respectivamente; luego se desempeñó como ministro de Hacienda de la provincia entre los años 1895/8 falleciendo en la ciudad de Buenos Aires el 28 de agosto de 1906 ³⁷.

Córdoba, a comienzos del siglo XX, el 40% de las viviendas eran ranchos y alojaban el 37 % de la población urbana.

³⁵ El contrato firmado por el intendente municipal de la ciudad de Córdoba, Juan Manuel La Serna, con el agrimensor Ángel Machado el 29 de enero de 1885, establecía que cada carta debía contar entre seis y diez manzanas las cuales conformarían el atlas de la ciudad y éste el plano urbano. A.H.M.C., Catastro Machado.

³⁶ A los efectos de realizar este relevamiento, se dividirá al municipio en siete secciones, cuatro de la ciudad y tres formadas por pueblos General Paz, San Vicente y Nuevo, correspondiéndose a sus respectivas secciones las propiedades o fincas rurales de los suburbios. En El Interior, 16 de julio de 1886, N° 1733.

³⁷ Guillermo A. POCA, *Córdoba en el ochenta...*, op. cit., págs. 21/2.

La primera ley orgánica municipal de 1856 establecía como funciones de la comisión de hacienda el registro de títulos y posesiones de casas y edificios públicos y de terrenos enfitéuticos radicados en la ciudad ³⁸. Y una de las primeras medidas acordadas por el cuerpo comunal, una vez establecido, fue la creación de una comisión *ad hoc*, encargada del otorgamiento de líneas de edificación en la ciudad ³⁹. La normativa de referencia indica la preocupación en el tema que iba a incrementarse con el transcurrir del tiempo. Efectivamente, la creación de las plazas de agrimensor e ingeniero dependiendo de la comisión de Obras Públicas y de escribano fueron un claro ejemplo; del mismo modo que la determinación de sus funciones avalan los primeros pasos dados por la corporación, tendientes a organizar el catastro de la ciudad ⁴⁰. No obstante, hasta fines de la década del setenta, la corporación no había podido aún concretar la organización de la oficina del catastro de la ciudad, ni dictado una legislación de carácter general que reglamentara su funcionamiento. Sí, en cambio, continuaba otorgando líneas de edificación, deslindes y ventas de terrenos requeridos por los vecinos, como asimismo, reiteraría las funciones del ingeniero municipal para este fin ⁴¹.

³⁸ *Compilación de Leyes de la Provincia de Córdoba* cit.; ley de la provincia N° 141 del 3/9/ 1956, art. 47.

³⁹ A.H.M.C., A-1-1., fs. 150, acuerdo 7 de noviembre de 1857.

⁴⁰ A.H.M.C., A-1-1., 10/5/1860, acordando que el agrimensor de línea de edificación y adjunte, acta de operaciones y plano del terreno medido, fs. 181; 3/8/1860, ordenando la creación de la plaza de agrimensor, fs. 203; 4/4/1862, acordando que el procurador e ingeniero municipal fijen puntos de partida para otorgar línea de edificación, fs. 294 v.; 18/7/1862 ordenando la creación de la plaza de ingeniero, estableciendo como funciones, demarcar calles, construcción de edificios públicos y su reparación, construcción de caños, tasaciones, presupuestos, nivelación y distribución de agua, aprovechamiento de corrientes, desagües de pantanos, levantar planos de la ciudad, fs. 305; 31/10/1862, acordando que el agrimensor con asistencia del ingeniero queden encargados de dar línea de edificación y altura, fs. 341/2; 16/1/1863, ordenando la creación de la escribanía municipal, fs. 355; 20/4/1866. A.H.M.C., A-1-2, 1/9/1869, ordenando como obligación del ingeniero municipal la nivelación de la plaza principal, empedrado de calles que la encuadran y levantar un plano de perfil longitudinal y transversal de las cuadras con costos de empedrado y dar solución a los aluviones de agua del Sur y de riego, fs. 176.

⁴¹ A.H.M.C., A-1-1., 20/4/1866, acordando la suspensión del cargo del ingeniero por no haber podido concretar el plano catastral de la ciudad, principal razón de la

Pero el paso previo a la formación del catastro por Machado, lo constituiría la ordenanza por la cual la comuna establecía de su competencia, el otorgamiento de líneas de edificación dentro del ejido municipal conformada por los actuales boulevares Perón, Guzmán al este, La Cañada hacia el oeste, las calles La Tablada y Oncativo al norte y San Juan e Illia al sur. Quedando como responsable para otorgarla el ingeniero municipal. La medida apuntaba a uniformar las acciones para deslindar con mayor justeza el espacio público del privado ⁴².

A mediados de los ochenta la ciudad contaba con alrededor de cuatro mil propiedades, situación que preanunciaba la inminente organización del catastro. El 12 de junio de 1885, el municipio aprobaba la ordenanza que habilitaba la confección del Registro de la Propiedad Inmueble, al que en tantas ocasiones se había referido Machado. Ilustran lo hasta aquí planteado las argumentaciones de Miguel Crisol a la hora de justificar el retraso en la obra de la Nueva Córdoba a su cargo, por la demora en las transferencias de los terrenos de aquélla, motivada por el desorden existente en lo que se suponía era el catastro de la ciudad ⁴³.

Al finalizar 1888, junto a la entrega del relevamiento catastral de Machado, el municipio recibía también un prolijo inventario documental de propiedades municipales realizado por Abraham Castellano. Sin embargo éste no incluía las márgenes del río Suquía. Estos antecedentes, similares a los tenidos en Buenos Aires, debieron marcar un hito en la política catastral de la comuna, los cuales se ensamblaron con el dictado de la legislación tendiente a regular la edificación en el municipio ⁴⁴. No

creación de dichos cargos, fs. 585; A-1-2, autorización del Concejo Deliberativo el 16/6/1874, al ingeniero Emilio Edling, a levantar el plano topográfico de la ciudad y quintas para arreglar y ajustar a las líneas y niveles de las construcciones, el cual no sería aprobado por el Departamento Topográfico Provincial, fs. 638; A-1-3 acuerdo del 17/9/1875, para que el Concejo Comunal Ejecutor procediese a concluir estudios tendientes a establecer los ejes de calles para determinar la línea de edificación y de nivelación, fs. 53/7 y un año más tarde el 26 de dicho mes, aprobaba que se concluyera con los trabajos del plano topográfico de la ciudad con las indicaciones que diera el ingeniero municipal, FS. 251. A-2-13, acuerdo del Concejo Comunal Ejecutor del mes de agosto de 1877, determinando la necesidad de levantar un catastro para la ciudad, fs. 330/8.

⁴² A.H.M.C., A-1-8., ordenanza N° 63 del 26/10/1883, fs. 543.

⁴³ Guillermo Antonio POCA, *Córdoba en el ochenta...*, op. cit., págs. 21/54.

⁴⁴ *Ibidem*, pég. 23.

obstante ello, la creación de la Dirección de Catastro Municipal se concretaría recién en 1947, año en que la población de la ciudad alcanzó a cuatrocientas mil personas aproximadamente, siete veces más de la existente cuando funcionó como un Departamento de Obras Públicas Municipales.

El planeamiento urbano

Este tema se refiere al conjunto de normas sistematizadas y codificadas que pretenden regular el crecimiento ordenado de una ciudad.

El trazado fundacional de Córdoba fue hecho según plan prescripto por las Leyes de Indias, respondiendo a calles rectas y estrechas en ángulos de noventa grados, formando cuadras de ciento cincuenta yardas cada una. La Ley Primera de dicha legislación establecía también que cuando se hiciera la planta del lugar, se lo repartiera por sus plazas, calles y solares a cordel y regla, comenzando desde la plaza mayor y sacando de ella las calles y caminos principales y dejando tanto campo abierto que aunque la población vaya en gran crecimiento se pueda siempre proseguir y dilatar en la misma forma ⁴⁵. Estas características se mantendrían sin variantes hasta fines del siglo XIX, sin que las demandas de la ciudad llegaran a alterar su estructura originaria ⁴⁶.

Al comenzar la segunda mitad del siglo XIX la ciudad contaba con la mayoría de las arterias del primitivo núcleo de las setenta manzanas abiertas al tránsito; sin embargo, su ancho comenzaba a ofrecer desajustes para los nuevos requerimientos. También algunos tramos de las actuales calles Santa Rosa, La Rioja y el boulevard San Juan se hallaban interrumpidos con edificaciones. De igual modo, dos cuadras del centro de la ciudad habían sido ocupadas por construcciones de dos establecimientos religiosos, impidiendo sus prolongaciones. Precisamente las manzanas que ocupaban, con solución de continuidad, la Compañía de Jesús, sobre la segunda cuadra de la calle Duarte Quirós desde 1623, y la

⁴⁵ Guillermo Antonio POCA, *La Municipalidad...*, op. cit., pág. 191.

⁴⁶ Guillermo Antonio POCA, *Córdoba en el ochenta...*, op. cit., págs. 57/8.

de Congregación Franciscana, sobre la segunda cuadra de la calle Corrientes. Esta situación se modificaría a lo largo de la década de 1860.

Por entonces también se iniciaba la apertura de las calles en las zonas de quintas, ubicadas al oeste del arroyo La Cañada, en Alberdi y hacia el norte a lo largo de la actual calle Humberto Primero.

El incremento del tránsito, tanto peatonal como vehicular originado por los cambios culturales que se venían operando, fueron sin duda factores decisivos para encontrar soluciones a la circulación urbana para encontrar soluciones a la circulación urbana⁴⁷. Uno de los límites que ofrecía mayor reparo fue el escaso número de puentes sobre el río y el arroyo con que se contaba. Por entonces, sólo existían los construidos en el período colonial, sobre el arroyo La Cañada, a la altura de las calles 27 de Abril y Colón, y el que se agregó en 1824, durante la gobernación de Juan Bautista Bustos, a la altura de la calle 9 de Julio. A ellos se le sumaría el conocido como “Sarmiento” y tendido sobre el río para unir el centro con Pueblo General Paz; a los que se les añadirían años después los hoy conocidos como Centenario y Alvear⁴⁸.

Las medidas tomadas por el municipio para dar soluciones a los problemas de la circulación no emanaban aún de un cuerpo normativo de aplicación, sino de un criterio particular de inmediatez frente al problema que se iban planteando. Las acciones continuaron siendo apertura y empedrado de calles, confección de veredas y construcción de puentes. Surgieron como novedad el alumbrado a gas, el arbolado de los espacios públicos, el tendido de las aguas corrientes y los primeros proyectos de circulación de tranvías a caballo. Se destaca también, una particular atención del cuerpo a implementar medidas higiénicas, tendientes a preservar la salud de la población⁴⁹.

A la expansión urbana concretada hacia el este, proseguiría en los ochenta hacia el oeste, al norte y al sur, proyectándose una serie de cambios que afectarían tanto a la circulación como a la fisonomía urbana. Muchos de ellos no alcanzarían a concretarse debido a la crisis de

⁴⁷ Oscar YUJNOVSKY, *La estructura interna de la ciudad. El caso latinoamericano*, Buenos Aires, SIAP, 1971.

⁴⁸ Guillermo Antonio POCA, *La Municipalidad...*, op. cit., págs. 191/209.

⁴⁹ Silvia Beatriz SALAMONE, *La labor municipal...*, op. cit.

1890 ⁵⁰. Recién al finalizar la década siguiente, la corporación reglamentaría el código de edificación urbana, contando entre otros antecedentes la reglamentación de construcciones de viviendas precarias ⁵¹. Previo a estos instrumentos, existió la obligatoriedad para el vecino de contar con la autorización comunal para encarar todo emprendimiento edilicio en el marco administrativo de la gestión ⁵².

El crecimiento sostenido de la población cordobesa, interrumpido hacia los noventa, comenzaría a recuperarse tres años después de la crisis, retomando aquel ritmo a partir de 1895. La complejidad de la estructura urbana de entonces, fruto de las nuevas actividades comerciales y productivas, puso en evidencia el déficit de las reglamentaciones administrativas.

Por su parte, el recorrido del transporte público, valorizó los sectores más próximos a su circulación, debiendo no pocas veces ampliar sus recorridos frente a los nuevos asentamientos que ampliaban la zona. Sin duda, esta situación debió ser aprovechada por los negocios inmobiliarios mientras que el municipio incrementaba su recaudación impositiva y los servicios a prestar ⁵³. Por entonces la zona del Centro continuaba siendo el ámbito de las innovaciones permanentes, tanto en la factura del diseño como en el uso de materiales constructivos novedosos. Edificios en altura, trazado de calles, organización de espacios públicos, uso del hierro y la madera, nuevos puentes, etc. Sin embargo, faltaba aún una reglamentación orgánica que pautara la intervención municipal tendiente a resguardar el interés general ⁵⁴. En este marco fue aprobada la orde-

⁵⁰ Guillermo Antonio POCA, *Córdoba, ...*, op. cit.

⁵¹ A.H.M.C., A-1-25, fs. 68/113, ordenanzas N° 614 ref. a construcción viviendas precarias A.H.M.C., A-1-27, fs. 221-43 y 369/75, ordenanza N° 773, Reglamento de Edificación.

⁵² A.H.M.C., A-1-24. El 27/4/1897 el municipio condicionaba las ejecuciones de las nuevas obras, siempre y cuando contara con el permiso de la corporación. Fs. 109. A-1-26, el 20/10/1899, quedaba inaugurado por la comuna el puente Alvear sobre el río. Fs. 269/71 A-1-27, el 19/12/1899 se concretaba la prolongación de la calle Caseros hasta el Colegio Santo Tomás, fs. 415-25.

⁵³ Guillermo Antonio POCA, *Córdoba en el ochenta...*, op. cit.; M. C. BOIXADÓS, *Crecimiento...*, op. cit.

⁵⁴ J. L. BUSTAMANTE y S. B. SALAMONE, *Las transformaciones urbanas de la Ciudad de Córdoba durante los siglos XIX y XX. Normativas que regularon su funcionamiento*, S/P.

nanza 773 del 7 de diciembre de 1900. Un centenar de artículos reglamentaban la construcción de edificaciones públicas y privadas legislando en lo atinente a materiales de construcción, estilo, acciones preventivas de resguardo a los vecinos y los obreros. Se desprende también del texto de la ordenanza la injerencia que tendrían los profesionales comunales en los controles; a tal fin quedaban habilitados tanto abogados como arquitectos, escribanos, ingenieros y maestros mayores de obras. Del mismo modo, generaba un prolijo trámite administrativo para obtener el permiso de rigor, el cual preveía un sinnúmero de condiciones tendientes a evitar situaciones de riesgo, pretendiendo alcanzar el bien general. Este hecho está hablando de la existencia de un aparato burocrático consolidado que se erigía en órgano de control, conocido como Oficina de Obras Públicas⁵⁵. Las habilitaciones de referencias, no sólo estaban dirigidas a las nuevas obras sino también a aquellas reedificables y reiniciables. Establecía también, como requisito para la autorización de la construcción, la obligatoriedad de presentar planos con detalladas especificaciones. Este material documental se convertiría, con el transcurrir del tiempo, en el punto de partida de la organización archivística de la obra pública del municipio⁵⁶.

También preveía la ordenanza, una prolífica referencia a otorgar seguridad tanto para el obrero que trabajaba en la construcción de la obra como para los titulares y vecinos de la propiedad; de igual modo ocurría con los transeúntes que circulaban próximo a ella. Para lo cual se reglamentaba el uso de cercas provisorias, a igual que el uso de andamios firmes y seguros para los trabajadores⁵⁷. La legislación se refiere también a la forma de confeccionar cimientos, estableciendo el ancho y altura de los muros, los cuales debían relacionarse con el ancho de la calle. Prohibía la ejecución de balcones, cornisas, ménsulas, como otro artefacto que sobresaliese de la línea de edificación. Del mismo modo reglamentaba la altura de toldos y el empotrado de caños de desagües, para evitar las molestias que ellos ocasionaban a los peatones.

⁵⁵ MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA, *Digesto, Compilación de Ordenanzas y demás disposiciones*.

⁵⁶ *Ibidem*, arts. 5/8, 44.

⁵⁷ *Ibidem*, 10/9, 42/3, 46/7/8.

Las alturas máximas establecidas para los edificios privados no podían superar los cuatro pisos, siempre y cuando, el ancho de las calles así lo permitieran. Sin embargo, cuando se tratase de edificios públicos, caso de teatros, templos, torres y otros que así lo exigieran para dar cumplimiento con las ciencias, artes o industrias, quedaban liberadas de dicho límite, siempre y cuando se hubiese convenido con la corporación las seguridades para dichas alturas. Sólo advierte que debía existir una proporcionalidad entre éstas y el ancho de los muros la cual debía ser tenida en cuenta. En relación con ello, expresamente exigía para los nuevos edificios contar con capas aisladoras en los cimientos y en paredes de sótanos a los fines de subsanar los problemas de humedades que fueron tan comunes en los edificios de hasta entonces. Del mismo modo preveía, a los fines de velar por la estabilidad de la estructura, usar determinados tipos de materiales ⁵⁸.

Obligaba también, en forma inexcusable, ochavar las esquinas, en proporción al ancho de las calles; prohibiendo la apertura de puertas y ventanas, sobre la línea de edificación tanto de cocinas como de letrinas y talleres para evitar olores. Del mismo modo requería una ubicación adecuada para las chimeneas de hornos y estufas que permitieran una fácil elevación del humo. Sin embargo, cabe hacer notar que todas estas medidas estuvieron presentes desde el mismo momento de la instalación de la corporación pero sin estar recopilada en un *corpus* como éste ⁵⁹.

La higiene fue otro de los aspectos tenidos en cuenta para la construcción de los servicios sanitarios, evitando así la contaminación de las napas de agua y la proliferación de los olores. A tal fin se establecía el uso de nuevos procedimientos como así también de artefactos sanitarios adecuados en dichos lugares. Y del mismo modo, extiende el tema a las construcciones de necrópolis, mercados, teatros y fábricas, teniendo en cuenta que podrían convertirse en núcleos de diseminación de agentes contaminantes ⁶⁰.

Para los lugares de significativa concurrencia, como era el caso de teatros y fabricas, la legislación ponía mayor énfasis en reglamentar las

⁵⁸ Ibidem, arts. 27, 30, 50, 59, 60/1, 71.

⁵⁹ Ibidem, arts. 33/5, 59/60/1/7.

⁶⁰ Ibidem, arts. 63/4, 67, 69, 71, 74, 89 al 95.

medidas que debían tener tanto los ingresos como los egresos de los edificios, como así también, los espacios interiores de circulación. De esta forma, se busca velar por un correcto transitar de los asistentes. Se preveía también, controles de incendios, autorizando exclusivamente la instalación de luz eléctrica y, como excepción, el sistema a gas para aquellos establecimientos con cierta afluencia de público ⁶¹.

Para conventillos, escuelas, hospitales y templos, la normativa los equipara a los requerimientos que debían reunir las edificaciones privadas ⁶².

En lo atinente al ornato, otorgaba a arquitectos, constructores e ingenieros la libertad absoluta para la decoración de las fachadas en la medida que éstas no estuviesen reñida con la estética y el decoro. Permitía el revestimiento en los frentes con materiales diversos, utilizando colores y prohibiendo el uso del blanco, representativo del pasado ⁶³.

Finalmente, en la ejecución de la obra pública, tanto de calles como de veredas, se establecieron horarios y modalidades de trabajo, y tipos de materiales a utilizar. Ello se hacía a los fines de evitar interrupciones que afectasen la circulación. De igual modo se reglamentaba la forma en que debían llevarse a cabo la instalación de las obras de aguas corrientes y de gas ⁶⁴.

Desde entonces, la institución comunal contaría con un instrumento legal y específico que le permitiera el control del crecimiento ordenando de la ciudad.

Conclusiones

La urbanidad tuvo como correlato la formación de organizaciones gubernamentales competentes para atender los requerimientos que ella le demandaba. La presencia de este fenómeno se observa, desde los mis-

⁶¹ Ibidem, arts. 65, 77 al 87, y 89 al 95.

⁶² Ibidem, art. 96.

⁶³ Ibidem, art. 32.

⁶⁴ Ibidem, arts. 98 al 100 y 127.

mos orígenes de las civilizaciones, pero con las particularidades propias en cada período ⁶⁵.

En el acto fundacional de la ciudad de Córdoba, no sólo fue determinada su existencia sino también su jurisdicción y su primer órgano de gobierno. Trescientos años más tarde, la Constitución de la Nación Argentina y la de la Provincia de Córdoba habilitaban la organización de los municipios. Sin embargo, la territorialidad de éstos no fue determinada en forma precisa y mensurable desde el primer momento tal como lo hiciera el poder español. En esta oportunidad, se usarían términos poco ajustados para reconocerla, a pesar de que el habitante de entonces, cuando se refería a ella aludía al núcleo originario de lo edificado. Es que por entonces, el concepto de ciudad iría adquiriendo una nueva contextualización característica de los procesos de modernización que comenzaba a perfilarse.

La provincia fue la institución a la que por su jerarquía constitucional le correspondía la potestad de establecer la territorialidad de los municipios, situación hoy debatida por la doctrina del derecho municipal. Al hacerlo, le posibilitaba el ejercicio de la autonomía comunal, ya que le permitía regir sus propios intereses hasta los mismos bordes donde ésta llegaba ⁶⁶. De allí, la importancia que alcanzara la labor concretada por Nicéforo Castellano, aunque ésta no hubiera obtenido la aprobación provincial; no sólo por haber definido los límites, sino, por aportar el cómo y desde dónde poder medirlos. El segundo momento fue el año 1878, en el que la provincia ejerció la potestad de referencia, estableciendo la superficie del territorio de la Capital, la cual ampliaba la establecida por Castellano; situación que sería reiterada en 1883. Finalmente el 28 de diciembre de 1893 fue sancionada una nueva territorialidad para el municipio de la Capital, formado por un cuadrado de veinticuatro ki-

⁶⁵ El urbanismo es la acentuación acumulativa de las formas de vida que se asocian al crecimiento urbano de las ciudades. Tales características se ejercen en virtud del poder de sus instituciones y personalidades operando a través de los medios de comunicación y transporte. Dwight W. HOOVER, *The diverging patle of american urban history*, pág. 647.

⁶⁶ Carlos MELO, *Constituciones de la...*, op. cit.; Constitución de la Provincia de Córdoba, 1855; Antonio María HERNÁNDEZ, *Derecho municipal...*, op. cit.

lómetros de lado, alcanzando su promulgación el 2 de enero de 1894. La legislación de referencia mantiene hoy su vigencia, otorgándole al territorio urbano cordobés una marcada amplitud similar a la superficie de la territorialidad con que cuenta el de la Capital Federal.

Ahora bien, ¿cómo se entiende esta rémora? En primer lugar hay que considerar que los principales centros urbanos con que contó el país por entonces, carecieron hasta bien entrada la década del ochenta de una territorialidad definida en forma precisa y legalmente otorgada, hecho que no la convertía a la ciudad de Córdoba en una excepción. Buenos Aires, Capital de la República la obtendría recién en 1880, fruto de su federalización, la cual se ampliaría con la incorporación de los pueblos de Belgrano y Flores, cedidos por dicha provincia en 1887, acrecentando su superficie en dieciocho mil hectáreas y convirtiéndose en una de las ciudades más extensas del mundo.

El retraso de un ordenamiento territorial en la provincia de Córdoba y la ausencia de un sistema métrico decimal, adoptado recién el 1° de enero de 1887, debieron ser otros de los límites en esta indefinición. Ciertamente, a comienzos de los sesenta, la provincia organizaba su Departamento Topográfico y establecía la ley de pesas y medidas dentro del territorio provincial. Veinticinco años más tarde, y en razón de no haber alcanzado los objetivos institucionales para lo que fue creado, el gobierno reorganizaba dicha área con el objeto de alcanzar su cometido. Así también, disponía la vigencia en la provincia de la ley de pesas y medidas aprobada con anterioridad, hecho que facilitaría la solución del caso ⁶⁷.

De igual modo, y a fines de los setenta, aún no se habían operado en Córdoba cambios estructurales que aceleraran este proceso ⁶⁸. El acceso al ámbito del gobierno comunal continuaba restringiendo tan sólo para una elite que anteponía la tradición, el linaje y el prestigio apropiados por ella misma y pretendiendo hacer parecer sus intereses al del conjunto de la sociedad. Es cierto que en este ámbito se extendía la participación a los extranjeros, sin embargo, todos aquellos que intervenían en él se encontraban ligados al comercio y/o las artes, hecho que los convertía

⁶⁷ María Cristina BOIXADÓS, *Crecimiento urbano...*, op. cit., pág. 28.

⁶⁸ María E. FOGLIA, *Los procesos de modernización en la estructura urbana de Córdoba y su significado actual*.

también en factores de poder. Dentro de este sector se desatarían conflictos como resultado de intereses económicos y para lograr espacios de poder. Esta lucha facciosa, muchas veces serviría para desacreditar a la institución frente a los contribuyentes. El argumento esgrimido era que la corporación se valía de actitudes díscolas y conflictivas que buscaban politizar las acciones de gobierno, que supuestamente no debían politizarse ⁶⁹. Cabe recordar que por entonces, las comunas eran consideradas como pequeños poderes administrativos elegidos para ejercer soberanía sin injerencia política ⁷⁰. Sin embargo, en el imaginario colectivo, esta última modalidad, era considerada perniciosa para el gobierno de la ciudad, por evaluarla como una práctica violenta y corrupta en la cual primaban intereses egoístas y espurios, germen de la anarquía que conspiraba contra el bien general de la población ⁷¹.

Ahora bien, ¿cuánto de cierto había en la afirmación que el municipio era un cuerpo apolítico? ¿O acaso ello no refería a verdaderos intereses políticos?

La concepción tradicional de municipio tan sólo como ámbito económico y administrativo fue una falacia del siglo XIX, la cual generaría una serie de conflictos entre el Estado y la sociedad, como también entre el orden público y el ciudadano. Dicha problemática fue abordada por Sarmiento quien por entonces consideraba que toda medida que afectase al espacio municipal, sin lugar a dudas era una opción, una decisión, una elección entre diversas actividades ⁷². Desde el momento de la instalación comunal existió una lucha facciosa de intereses ⁷³. Situación que no variaría en las décadas de los sesenta y setenta, con los enfrentamientos

⁶⁹ Isabel BUSTOS FIERRO, *De cómo hacer política...*, op. cit.

⁷⁰ J. B. ALBERDI, *Derecho público provincial argentino*, Buenos Aires, La Cultura Arg., 1917, pág. 120.

⁷¹ *El Progreso*, 9/1/1876 y la *Carcajada*, 2/2/1879.

⁷² Adrián GORELIK, *La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana*, Buenos Aires, UNQ, pág. 79.

⁷³ *El Imparcial*, 25/3/1859, "Municipalidad nacida del choque de partidos políticos: Aliados y rusos que se disputan la situación, debieron ser necesariamente políticos. Por su intervención las elecciones estaban llamadas a ser un arma más del partido de quién fuese la hechura y así sucedió".

entre católicos y liberales, lo cual habla de un quiebre de esa sociedad producto de las discordias que ponían en peligro la cohesión social ⁷⁴.

El Concejo Comunal Ejecutor en muchas ocasiones dejó de funcionar, mientras que en otras fue ineficaz en su accionar. Sin duda, la provincia colaboraba con esta situación, posponiendo repetidamente el llamado a elecciones de municipales, como asimismo para cubrir las vacantes que se iban produciendo en el cuerpo, situación que le impedía sesionar legalmente ⁷⁵. Con el nuevo ejido se cerraba una etapa de limitaciones e inconvenientes para la corporación municipal, de ello da testimonio la prensa de por entonces, en un título más que sugerente: “*Que sea la última*” ⁷⁶.

⁷⁴ El Porvenir, 7/9/1876.

⁷⁵ “*La elección del cuerpo municipal corresponde naturalmente a los habitantes de la comunidad No dando intervención a todo ciudadano que no ofrezca garantías suficientes de capacidad e interés. Pero resulta inútil advertir al poder ejecutivo provincial que no debe tener intervención alguna en la elección de todos o de algunos de los municipales después de haber establecido la separación de ambos poderes. Y se pregunta si habrá natural independencia en el cuerpo municipal, siendo la Legislatura juez de la elección de los municipales*” (El Eco de Córdoba, 8/9/1870 y en su edición del 25/12/1870, N° 2339 afirma que debido a la falta de funcionamiento del cuerpo por la ausencia de elecciones conlleva falta de recursos, divisiones políticas e injerencia de la provincia en un resorte exclusivo del pueblo habían minado la acción creadora. Lo cual imponía un paréntesis a las luchas y crear acciones para satisfacer las exigencias públicas). “Levantemos el municipio con hombres de cualquier partido político”, La Carcajada, 11/5/1879.

⁷⁶ La Carcajada 6/1/1894, N° 2244, pág. 1: “*Las nuevas municipalidades o distritos es cosa que nada tiene que ver con el viejo municipio de esta Capital. Referimos a la operación que se acaba de aprobar en orden municipal, operación que ha dado como resultado la caída de la Polilla y sus candidatos, o sea el último reducto donde se encontraba el Pizarrismo. La sanción de la Ley Orgánica sobre Municipalidades ha sido el tiro de gracia que se le ha dado al círculo agonizante del constitucionalismo, pues que él ha servido para dar por tierra con el poder municipal implantado a la sombra del gobierno de la provincia. Y la cosa no tiene vuelta por más que se le pueda encontrar alguna /roto/ Los hombres que han estado frente a la Municipalidad lejos de ocuparse de los intereses que les habían sido confiados, lo que han hecho es relajar la institución convirtiendo al gobierno comunal en un gobierno eminentemente político partidista. /roto/ Han transcurrido más de dos años de nuestra municipalidad y no es otra cosa que un desquicio, un caos. ¿Cómo, pues, no desear que este desquicio termine?, ¿Cómo no querer que la nueva organización que se le de a la municipalidad sea*

De acuerdo con lo hasta aquí expresado, se puede concluir que la interferencia provincial en el accionar del municipio debió limitar los avances de la gestión y ordenamiento del tema; de igual modo, estas diferencias se reproducían entre los propios municipales en el ámbito comunal frente a disímiles intereses.

Ahora bien, ¿en qué medida el retraso en la aprobación de la territorialidad influyó para que no se organizara el catastro de la ciudad? No cabe duda que tanto este tema como el del planeamiento urbano fueron de directa competencia comunal y que dichas acciones podían concretarse al margen de los intereses provinciales. De hecho, desde la instalación de la corporación hubo una marcada preocupación por estos temas, los cuales se encontraban contemplados en las respectivas leyes orgánicas. Sin embargo, la falta de medios económicos como las inexperiencias administrativas de las dos primeras décadas debió ser un límite fuerte para encararlos. Esto se complementaba con la relativa expansión urbana de los primeros tiempos. En notas 40 y 41 al pie de página de este trabajo, resultan elocuentes las funciones otorgadas tanto al ingeniero como al agrimensor de la ciudad, tendientes a lograr la formación del catastro, hasta llegar a suprimir la plaza del primero por no haber podido concretarlo, principal razón de la creación de dicho cargo. Merece también destacarse como un claro ejemplo, la contribución realizada por el gobierno provincial para posibilitar la formación del catastro parcelario del municipio de la capital, por entonces ya adjudicado ⁷⁷.

Para los años setenta, Córdoba, contaba con agrimensores de la talla de Ángel Machado, egresado de la Dirección Provincial de Catastro, lo que nos indica que la falta de profesionales no era el problema. La comuna desde su instalación y hasta fines del siglo contó con el cargo de ingeniero municipal, con excepción del período 1862-1866 en que no se hallaba registrado entre su plantel de personal ⁷⁸.

estable y dotada de elementos y de acción y progreso? El período de desquicio y las trapisondas deben clausurarse cuanto antes para la reorganización del gobierno comunal”.

⁷⁷ *Compilación de Leyes y Decretos y demás disposiciones dictadas por Provincia de Córdoba*, 2ª ed., El Interior, 1883, t. X, págs. 149/50; ley del 30/8/1886.

⁷⁸ Elsa del C. MAY DE CARRANZA, *Los ingenieros municipales y la obra pública de la ciudad. 1860/900*, S/P.

A partir de que la ciudad contara con su territorialidad, se volvieron reconocibles sus bordes. En tanto que la representación gráfica de referencia permitiría una clara definición de los límites de la propiedad urbana, describiendo sus condiciones naturales y culturales, las cuales facilitaban su control y la formulación de políticas impositivas más justas. A partir de poder determinar el perfil de los contribuyentes, las tipologías arquitectónicas y la morfología urbana al municipio sería posible realizar un diagnóstico de esa realidad, punto de partida para formular un planeamiento donde tenga cabida el higienismo, según las demandas de la población de por entonces.

Si se acepta que con el inicio de la década del ochenta recién comienza la modernización de la ciudad de Córdoba, se vuelve comprensible pensar que, para entonces, se debió alcanzar una reorganización administrativa del municipio que requería ser servida. De allí que las gestiones como intendentes de Juan Manuel La Serna y Luis Revol fueran las que dieron el puntapié inicial para que se realizara este registro.

También sería azaroso pensar desde lo administrativo en la existencia de un código de edificación para la ciudad, cuando aún no se contaba con un catastro. Sin embargo, ello no nos debe llevar a suponer que tanto el ingeniero como el agrimensor municipal, en su trabajo cotidiano, no resolviesen las situaciones individuales que se presentaban. Cuando ello ocurría, actuaban apoyándose en la legislación particular existente o en su defecto, recurriendo a sus criterios profesionales fundados en su ciencia ⁷⁹.

El fin del progresismo de la gestión Revol, hacia 1891, vinculado a la crisis, como así también a la falta de continuidad de proyectos en las gestiones comunales que le sucedieron, debieron conspirar para que el código de edificación se retrasase hasta fines de mil novecientos. Efectivamente, durante la gestión del intendente Jerónimo del Barco se aprobó dicha normativa por ordenanza 773, etapa en que la ciudad ya había retomado el ritmo de crecimiento que la había caracterizado en el ochenta ⁸⁰.

⁷⁹ Guillermo Antonio POCA, *Córdoba en el...*, op. cit.

⁸⁰ Sin embargo, nos advierte Ana Sofía MAIZÓN -en *Intervención Municipal en la problemática de la vivienda en Córdoba*- que el incremento de población acelerado de fines del siglo XIX y comienzos del XX no fue acompañado por una sostenida construcción de viviendas.

Dicha legislación se relaciona ajustadamente con el relevamiento de Ángel Machado, el cual garantizaba al vecino que su propiedad quedaba inscripta dentro del municipio con las características que la definían. Ello le permitiría tributar en forma proporcional a las particularidades del bien y de su superficie, en compensación por los servicios comunales recibidos. Mientras que el Código de Edificación, reglamentaba tanto la ejecución de la obra pública como privada, estableciendo todas aquellas medidas preventivas y/o correctivas que sirviesen tanto a la ubicuidad, la seguridad, al uso de materiales, a las tipologías constructivas, al ornato, medidas higiénicas y de circulación. Del mismo modo, determinaba ante quienes debería gestionar el trámite de autorización, para lo cual dejaba habilitado un cursograma de gestión administrativa. A su vez, este acto generaba un fondo documental, con el cual quedaba garantizada su tramitación, posibilitando el resguardo de dicha acción en un archivo público: el de las obras de la ciudad. De igual modo, se incrementaba en forma significativa la recaudación de los ingresos impositivos, situación que convertía, definitivamente al ciudadano cordobés en contribuyente del erario municipal.

Queda ahora por averiguar cómo impactó en la ciudad de Córdoba de comienzos del siglo XX esta construcción lenta y asordinada de los instrumentos normativos aludidos, con los cuales intervendría el municipio para dar cumplimiento con sus funciones.

Bibliografía

- ALBERDI, Juan Bautista, *Derecho público provincial argentino*, Buenos Aires, La Cultura Argentina, 1917.
- BUSTAMANTE, J. L. y otro, *Las transformaciones urbanas de la ciudad de Córdoba durante los siglos XIX y XX. Normas que rigen su funcionamiento*, Sin Publicar, S/P.
- BOIXADÓS, María Cristina, *Crecimiento urbano en un período de expansión Económica. Córdoba, 1870-1895*, tesis doctoral U.N.C., 1997.
- BUSTOS FIERRO, Isabel M., *De cómo hacer política negándolo. Elite política y ámbito municipal de la ciudad de Córdoba, 1870*, tesina de Licenciatura en Historia, Córdoba, 1994, S/P.

- CÓRDOBA, Municipalidad de, *Digesto Compilación de ordenanzas y demás disposiciones dictadas por el H.C.D.*, Córdoba, La Industrial, 1903, t. III.
- FOGLIA, María Elena, *Los procesos de modernización en la estructura urbana de Córdoba y su significación actual*, S/P.
- *La cuadrícula en el desarrollo de la ciudad hispano americana*, Córdoba, FAU, 1994.
- GARCÍA, Juan Gualberto, "Centenario de la batalla de La Tablada", en *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba*, 1929, año XVI, N° 3 y 4.
- GORELIK, Adrián, *La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936*, Buenos Aires, UNQ, 1998.
- HERNÁNDEZ, Antonio María, *Derecho municipal*, Buenos Aires, Depalma, 1984.
- MAY DE CARRANZA, Elsa del C., *Los ingenieros municipales y la obra pública de la ciudad, 1860-1900*, Córdoba, 1896, S/P.
- MELO, Carlos, *El Municipio argentino*, Tesis Doctoral, U.N.C., 1922.
- NOVICK, Alicia, "Apuntes sobre el Catastro de Buenos Aires" en I Jornadas Nuestros Museos, "Quinientos años de historia a través de su patrimonio", Centro Cultural San Martín, Buenos Aires, 1993.
- POCA, Guillermo Antonio, *La Municipalidad de la Ciudad de Córdoba, 1857-1870*, tesina de Licenciatura en Historia, Córdoba, 1978, S/P
- *La administración municipal en el marco del crecimiento urbano del Departamento Capital 1857-1900*, S/P.
- *Córdoba en el ochenta, Municipio y modernidad*, S/P
- ROMERO, José Luis, *Latinoamérica, las ciudades y las ideas*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2001.
- SALAMONE, Silvia Beatriz, *La labor municipal en la ciudad de Córdoba 1870-1883*, tesina de Licenciatura en Historia, Córdoba, 1986, S/P.
- SÁNCHEZ, S. y SORBERÁN, G. B., *Formación histórica del ambiente urbano de Córdoba*, tesina de Licenciatura en Historia, 1976, S/P.
- YUJNOVSKY Oscar, *La estructura interna de la ciudad, El caso latinoamericano*, Buenos Aires, Siap, 1971.

Periódicos documentos

El Eco de Córdoba, Archivo Histórico Municipal.

El Imparcial, Honorable Concejo Deliberante.

El Progreso Series: Actas de Sesiones, A-1-1/28.

El Porvenir, Documentos A-1-1/28.

La Carcajada, Archivo de la Legislatura Prov. de Cba.

Actas de Sesiones Cámara de Diputados, Cámara de Senadores.

FEDERALISMO COMPARADO

**ELEMENTOS PARA LA ARTICULACIÓN
DEL ESPACIO IBÉRICO**
**Propuesta de un tratado tripartito entre
Andorra, España y Portugal**

POR *FRIGDIANO ALVARO DURÁNTEZ PRADOS* *

Sumario: Introducción. El espacio ibérico y sus proyecciones. Posiciones de España ante la concepción de un espacio ibérico. Posición portuguesa ante la articulación del espacio ibérico. Andorra en el contexto ibérico. Sentido y contenidos para un Tratado Regional Ibérico (TRI). Aspectos formales. Conclusiones.

Introducción

El objeto de este documento es exponer los fundamentos, la significación, la oportunidad y la conveniencia de la articulación del espacio ibérico. A tal fin se plantea concretamente la suscripción de un *Tratado Marco Tripartito Ibérico* -el primero que podría obtener plenamente esta definición en la historia- por parte de los tres Estados soberanos existentes en la Península Ibérica: el Principado de Andorra, el Reino de España y la República Portuguesa. Se sugieren asimismo sus posibles contenidos.

El fundamento genérico para la suscripción de un tratado restringido a los tres signatarios mencionados reside en la existencia de una cate-

* Director del Instituto de Estudios Panibéricos-ISDIBER hasta el 31/8/2009. Magister en Estudios Superiores Iberoamericanos por la Universidad Complutense de Madrid, y en Estudios Internacionales por la Escuela Diplomática de España.

goría geocultural, geopolítica e histórica compartida únicamente por los pueblos y países de la Península Ibérica (y archipiélagos y territorios a ellos vinculados) -una *región* o *subregión* ibérica- que los distingue y caracteriza en el escenario internacional. Al mismo tiempo, la dimensión ibérica que integran únicamente esos tres Estados se ve fortalecida por varias proyecciones internacionales derivadas de su geografía, su historia, su cultura y sus lenguas.

La visión acerca de la conceptualización práctica y la eventual articulación de un espacio ibérico responde a diferentes perspectivas, expectativas, intereses e identidades según se aborde esta cuestión desde Portugal, desde España o desde Andorra. No obstante, en todas ellas se identifican claramente varios elementos compartidos. Por un lado y en primer lugar, el reconocimiento ineludible, explícito o implícito, de la existencia de un espacio o región ibérica que queda integrada específica y únicamente por esos países. Por otro, el interés de cada uno de los actores señalados por lograr algún grado de articulación o conceptualización práctica, y también formal y simbólica, de ese espacio compartido.

La principal y más profunda e histórica significación de un eventual Tratado Regional Ibérico (TRI), de carácter marco, reside esencialmente en la consecución de la misma conceptualización formal de ese espacio, logro que, además, tendría lugar de manera plena por primera vez en la historia ¹. A partir de ahí se abren asimismo importantes posibilidades para la identificación de propuestas y medidas prácticas muy concretas que responderán, según el caso, al interés nacional, particular o compartido, de cada uno de los Estados concernidos. Tanto por la motivación más genérica y de fondo, como por las más prácticas y concretas, parece de interés común para los tres Estados soberanos ibéricos actualmente existentes la formalización, mediante instrumento declarativo, jurídico y político de un *espacio ibérico compartido*.

¹ Existen múltiples tratados hispanoportugueses o luso españoles pero al no contemplar la participación de Andorra, el *otro* Estado peninsular, no son ibéricos en su plenitud.

El espacio ibérico y sus proyecciones

La Península Ibérica (y los archipiélagos y territorios a ella asociados por vínculos geográficos, culturales, históricos y de soberanía) constituye una categoría geofísica, geocultural e histórica específica -una región natural- asentada en un marco geográfico muy definido, que es reconocida y diferenciada como tal en el contexto europeo, en el internacional y en el propio ibérico.

Sobre una sustantiva unidad de fondo pervive y se desarrolla una gran diversidad interna de carácter cultural, lingüístico y político. En el orden lingüístico se reconocen dos lenguas de ámbito internacional e intercontinental -el castellano y el portugués- y varias de ámbito más localizado (catalán, gallego, vasco, mirandés, aranés). Políticamente, la Península está constituida por tres Estados soberanos de desigual tamaño y diferente forma política: la República unitaria portuguesa, la Monarquía cuasifederal española y la Diarquía tradicional andorrana.

Producto de la geografía, la historia y la cultura ibéricas se derivan varias proyecciones internacionales de gran calado. La dimensión europea es consustancial a la propia europeidad esencial de lo ibérico y, en el contexto histórico actual, supone para los tres Estados de la Península el principal imperativo político, económico y geográfico. España y Portugal son parte de la Unión Europea mientras que Andorra, por su peso específico, se mantiene por el momento al margen de ese proceso de integración, pero se vincula a otras instancias continentales como el Consejo de Europa. La proyección mediterránea de los países ibéricos se fundamenta también en elementos esencialmente geográficos y culturales.

La principal proyección transcontinental ibérica es la representada por la Comunidad Iberoamericana de Naciones que, sobre la base de los vínculos históricos, lingüísticos y culturales, liga a los tres Estados de la Península con los países americanos de lenguas española y portuguesa. Andorra, España y Portugal son, en tanto que ibéricos, los únicos miembros europeos de la Conferencia Iberoamericana, expresión político-diplomática y multilateral de Iberoamérica. Fuera de los continentes europeo y americano, en África y Asia, la Península Ibérica conserva afinidades y relaciones cercanas con países y sociedades históricamente vinculadas a España, y a Portugal en su mayor parte. Ese esquema de concertación y cooperación queda principalmente materializado en la organización denominada Comunidad de Países de Lengua Portuguesa.

Las proyecciones internacionales de los países ibéricos son ciertamente vastas y singulares a un mismo tiempo, y, como tales, tienen un claro alcance universal. Las lenguas ibéricas intercontinentales, el español y el portugués, suman seiscientos millones de hablantes y una treintena de países y pueblos en todos los continentes. Estos dos idiomas constituyen además el único caso de dos grandes lenguas internacionales en términos cuantitativos -habladas cada una de ellas por más de cien millones de personas- que son, al mismo tiempo y en líneas generales, recíprocamente comprensibles. Los países de lenguas ibéricas constituyen uno de los principales conjuntos geolingüísticos y culturales del mundo.

Posiciones de España ante la conceptualización de un espacio ibérico

España, como Estado *autonómico* en constante proceso evolutivo, se halla en un avanzado estado de descentralización y reconfiguración en el que se pone de manifiesto una permanente dialéctica entre las tendencias centrífugas y las tendencias centrípetas de los diferentes actores en juego. Este proceso viene siendo calificado, desde algunas interpretaciones, como de auténtica *deconstrucción* de España, tanto de su cualidad de Estado como de su condición de nación. El desarrollo de algunas tendencias nacionalistas periféricas, netamente separatistas, que ponen formal y constantemente en causa la referencia y la autoridad del Estado oficialmente soberano, es avanzado.

En este contexto, el marco ibérico, o la referencia al mismo, aparece como un *elemento-espacio armonizador* entre las tendencias disgregadoras periféricas y las tendencias más centrípetas que es aceptado por ambas. Para las tendencias más autonomistas e independentistas el referente *Península Ibérica* supera en clave positiva al comúnmente rechazado *-España-* al cual *difuminaría* o *neutralizaría* en alguna medida. De este modo el espacio ibérico, como marco geocultural aceptado, reconocido como propio y del que los sectores y movimientos independentistas sí se sienten parte, sustituiría simbólicamente, y hasta cierto punto realmente, al referente español².

² Por esta razón los nacionalismos catalán y gallego han sido, desde sus inicios, tradicionalmente iberistas. En este sentido, para el nacionalismo catalán la eventual

Para las tendencias oficiales y más proclives o decididas a mantener la existencia del espacio español articulado como Estado-nación, el marco ibérico ofrece la oportunidad de superar *por encima*, también en clave positiva, las tendencias separatistas periféricas, articulando o conceptuando un espacio mayor, el peninsular ibérico, que, desde cierta interpretación, constituiría una perfección o superación positiva del espacio español (interpretado éste como un *espacio ibérico incompleto*). Por ello, la construcción de ese espacio ibérico ha representado históricamente uno de los grandes anhelos y objetivos de todos los principales poderes políticos peninsulares, ya estuvieran asentados en el área occidental (Portugal), central (Castilla) u oriental (Aragón-Cataluña)³.

Por muy diferentes y contrarias razones, en España tanto las tendencias con más *sentido de Estado español*, como las más separatistas e independentistas periféricas, coincidirían en la conveniencia de la articulación -de la conceptualización práctica- del espacio ibérico, del marco geopolítico natural que representa la Península.

Posición portuguesa ante la articulación del espacio ibérico

El nacionalismo portugués y, en general, el sentimiento nacional tradicional de Portugal, se han venido fundamentado en un arraigado sentido de contraposición al vecino peninsular. España, país más grande y con mayor peso demográfico y económico, venía siendo considerado como un Estado históricamente con tendencias asimiladoras y absorbentes respecto de Portugal. Esta percepción ha provocado, hasta tiempos relativamente recientes, el mantenimiento de una reticente posición portuguesa respecto al impulso de las relaciones con España⁴.

propuesta de conceptualización de un espacio ibérico a partir de la iniciativa del único Estado soberano catalanoparlante existente, Andorra, mediante un tratado internacional suscrito, junto al castellano y el portugués, en lengua catalana, constituiría probablemente un elemento valorado muy positivamente.

³ La Edad Media peninsular nos muestra una constante pugna de hegemonías entre los diferentes reinos ibéricos para protagonizar y dirigir la *re-unificación* de Hispania.

⁴ Esta actitud reticente de Portugal respecto al acercamiento con España ha ido cambiando lentamente tras la incorporación de ambos países a la Comunidad Europea, hoy Unión Europea.

En este sentido, el temor portugués a la proyección “absorbente” de España (o de una cierta idea *castellana* de España), y a ser subsumido en una relación asimétrica se ha traducido históricamente en la regular toma de posiciones contrarias a la articulación del espacio ibérico. Tradicionalmente Portugal ha venido poniendo especiales precauciones ante las iniciativas que promoviesen la mayor estructuración e integración del espacio ibérico⁵.

El antiespañolismo portugués, hoy en cierto declive, ha sido generalmente mantenido y promocionado por las clases dirigentes y tradicionales del país. Las clases medias y más dinámicas intelectual y económicamente se han inclinado claramente desde los últimos lustros hacia un mayor acercamiento a España en tanto que país económicamente pujante y desarrollado, y culturalmente afín. Es muy significativa en este sentido, la encuesta publicada en 2006 en un diario portugués en la que se revelaba que casi un tercio de la población (28%) se declaraba favorable incluso a establecer una unión política con España formando un único país⁶.

Existe pues una percepción portuguesa ambivalente hacia España (que contrasta con el general desinterés español hacia Portugal a nivel social), pero un franco y abierto reconocimiento de la pertenencia a un común espacio ibérico -económico, cultural, incluso político-, y de la

⁵ Se trata de la desconfianza histórica hacia el *iberismo* entendido como movimiento o corriente política y de pensamiento que promovería una unión peninsular en la que, a juicio de los portugueses, Portugal y sus intereses quedarían subordinados a los de España. Hasta hoy Portugal impide generalmente la denominación de “ibéricos” a numerosos encuentros, instancias o acuerdos entre España y Portugal. En su lugar deben utilizarse las expresiones “lusoespañol” o “hispanoportugués”, que marcan la bilateralidad, pues la denominación *ibérica* implicaría, supuestamente y para algunos, la subordinación a España. Con la inclusión de Andorra en un esquema de concertación y cooperación peninsular ibérico esto ya no sería posible.

Lo ocurrido en el terreno de los transportes y comunicaciones es muy significativo. La autovía Madrid-Lisboa no fue terminada en su tramo portugués hasta 1999. No existe todavía tren de alta velocidad entre las dos capitales y sólo funciona una línea ferroviaria nocturna que precisa de casi diez horas para cubrir los seiscientos kilómetros que separan las dos capitales. Sin embargo, las comunicaciones con Galicia, región de menor empuje económico que el centro peninsular pero más afín culturalmente al imaginario nacional portugués, se han desarrollado con mucha más celeridad.

⁶ Semanario *Sol*, 23 de septiembre de 2006.

conveniencia de articularlo adecuadamente desde la garantía de sus prerrogativas de soberanía y de mantenimiento de la singularidad e identidad nacionales. Un elemento añadido de complejidad en las relaciones hispanoportuguesas lo constituye la estructura político-territorial española y la emergencia y consolidación de las Comunidades Autónomas. Se plantea una cierta disyuntiva, en ocasiones contradictoria, respecto de la relación Estado portugués/Estado español y Estado portugués/Comunidades autónomas españolas.

El planteamiento de una concepción y articulación de la región ibérica desde un tercer Estado diferente de España y, además, de lengua oficial no castellana, Andorra, constituiría posiblemente un factor de gran interés para Portugal. Desde el ámbito diplomático oficial Portugal fue el primer actor que sugirió la incorporación de Andorra a la Conferencia Iberoamericana⁷.

Determinados objetivos o visiones de Portugal relacionados con España, que no se plantean directa o bilateralmente con el objeto de evitar, tal vez, el reconocimiento o la percepción de una supuesta o real subordinación a un vecino mayor, podrían ser planteados de un modo más neutral en un marco multilateral y, en concreto, en un marco regional trilateral ibérico.

Andorra en el contexto ibérico

Andorra, por razones geográficas, lingüísticas y culturales, es un país singularmente enraizado en el ámbito ibérico. Ubicada en la Península Ibérica, constituye uno de los tres únicos Estados soberanos existentes en ella. Tras la aprobación de la Constitución de 1993 el Principado pirenaico ha fortalecido sus relaciones internacionales en su marco natural, histórico y geográfico más inmediato -la Península Ibérica- con la

⁷ Con el muy probable objetivo de fondo de equilibrar o limitar la preponderancia del elemento español e hispánico en los contextos peninsular e iberoamericano respectivamente. Originariamente la propuesta formal de vincular a Andorra al espacio iberoamericano surge en 1995 en el contexto de la iniciativa no gubernamental de las sociedades *paniberistas* o *iberófonas*.

intensificación de relaciones y la apertura de embajadas en los otros dos Estados ibéricos: España y Portugal.

En su proceso de inserción internacional, Andorra ha optado igualmente por incorporarse a las comunidades multinacionales de base cultural y lingüística a las que pertenece por identidad y por derecho propio. En particular, cabe destacar la adhesión de Andorra a la Comunidad Iberoamericana de Naciones con su formal integración en la Conferencia Iberoamericana en 2004, con ocasión de la XIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en San José de Costa Rica.

Andorra puede desempeñar un papel relevante en el contexto peninsular ibérico como factor de equilibrio, cooperación y articulación en una Península Ibérica políticamente heterogénea y compleja, compuesta, como hemos señalado, por un Reino de España en avanzado proceso de descentralización y redefinición, una República Portuguesa unitaria, y un pequeño Estado pirenaico -el Principado- con una alta renta *per capita* y una rica y plural composición demográfica. De hecho, la población de Andorra está integrada mayoritariamente por ciudadanos españoles, seguidos del contingente nacional andorrano, y ocupando el tercer lugar la colectividad de origen portugués. Su lengua oficial, la catalana, comparte espacio con la castellana, que es conocida por la generalidad de la población, y con el portugués, tercer idioma más hablado del país. Esta circunstancia convierte a Andorra en el Estado más *iberohablante* del mundo en términos relativos, al coexistir en él las tres principales lenguas ibéricas.

Andorra se perfila pues, por razones geográficas, históricas, demográficas, culturales, lingüísticas, económicas y políticas, como una suerte de *Estado-síntesis* de la Península Ibérica, con toda la complejidad y las oportunidades que de aquí se derivan.

En el contexto iberoamericano la incorporación de Andorra a la Conferencia Iberoamericana contribuye a definir los límites de una Comunidad bicontinental, americana y europea, integrada por veintidós países de lenguas española y portuguesa. La aportación de Andorra ya ha comenzado a ser significativa, tanto por su participación específica y sustantiva en el propio ejercicio multilateral iberoamericano, como por su condición de país que comparte las dos lenguas vehiculares iberoamericanas junto a la suya propia. En este sentido Andorra se halla también cercana al conjunto de la *Lusofonía*, representada ésta en su totalidad por la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP). Andorra, a pesar de su limitado peso

específico, se ha convertido además en el tercer país de la Comunidad Iberoamericana -tras España y México- en realizar una aportación voluntaria a los fondos de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

Andorra ha supuesto históricamente un ejemplo de exitosa gestión de equilibrios y relaciones internacionales entre grandes poderes estatales y nacionales. El Principado pirenaico cuenta con una marca mundial poco conocida pero de enorme significación real y simbólica: el mantenimiento de la paz en su territorio durante más de siete siglos.

En el contexto de la concepción y articulación del espacio ibérico, y de la eventual suscripción de un Tratado Regional Ibérico (TRI), de carácter marco, Andorra aportaría, por un lado, la visión y la sensibilidad de un Estado de pequeño tamaño en un mundo complejo, cambiante, políticamente muy fragmentado, y en creciente proceso de globalización. Aportaría igualmente una dimensión y sensibilidad catalanoparlante pero desde una posición de plena soberanía política.

La participación y la iniciativa de Andorra coadyuvarían asimismo a superar el tradicional antagonismo de Portugal hacia España, y a trascender la asimetría peninsular hispanoportuguesa. Con su mera participación Andorra *rompería* la perniciosa y secular dualidad asimétrica *España/Portugal* y, al mismo tiempo, *completaría* coherentemente el espacio ibérico como tercer Estado de la Península.

De cara a los intereses más específicos y nacionales andorranos, el país se consolidaría como actor soberano -como Estado- en un tratado firmado únicamente con dos países de mediano o gran tamaño. En concreto el Principado consolidaría su posición como tercer Estado de la Península Ibérica⁸, siendo percibido y visualizado por las opiniones públicas como tal⁹, y fortalecería asimismo sus relaciones con España y Portugal¹⁰.

⁸ En un marco interestatal como el propuesto, Andorra podría redireccionar y *neutralizar*, en alguna medida, la complejidad y los efectos negativos que, en ciertos casos, pueden implicar para el país pirenaico las relaciones *bilaterales* con algunos actores y gobiernos subestatales de España.

⁹ Las opiniones públicas de España, Portugal y Francia suelen identificar a Andorra más con un concepto de "territorio" o "país" en un sentido esencialmente geográfico y ligado al espacio y la orografía pirenaicos, que como un Estado y actor soberano plenamente homologado como miembro activo de la comunidad internacional.

¹⁰ En el marco y el contexto de un tratado trilateral ibérico, Andorra podría introducir elementos genéricos y concretos a favor de su interés nacional, o sentar las bases,

Sentido y contenidos para un Tratado Regional Ibérico (TRI)

El mayor logro de fondo de un Tratado Regional Ibérico suscrito por los tres Estados soberanos de la Península sería, en primer lugar, el reconocimiento formal y la conceptualización práctica de la existencia de una dimensión y un espacio ibéricos. Se trataría de una suerte de *Primer Tratado Ibérico*, de “tratado fundador” de un espacio regional ibérico en proceso de articulación. Este instrumento, con características de *acuerdo marco*, abriría la posibilidad de profundizar y concretar sobre múltiples cuestiones sectoriales de interés y de referencia ibérica, a través de subsiguientes y ulteriores convenios específicos¹¹.

En cuanto a los posibles contenidos concretos cabe señalar, entre otras, la concertación política en claves interna ibérica, europea, iberoamericana y universal. En clave interna destacaríamos las infraestructuras, las comunicaciones y las relaciones culturales y económicas entre los pueblos y países de la Península.

Respecto a la concertación político-diplomática a nivel europeo destacaríamos especialmente el apoyo hispanoportugués que se podría prestar a Andorra ante la Unión Europea, así como la concertación trilateral en otras instituciones, como en el Consejo de Europa. A nivel iberoamericano podrían establecerse consultas entre los tres países de cara a la preparación de las correspondientes cumbres iberoamericanas y todo lo relacionado con el sistema multilateral iberoamericano, tanto a nivel de concertación como de cooperación.

A nivel universal sería la concertación en el sistema de Naciones Unidas el principal campo de acción. Los tres países podrían impulsar,

en tanto que acuerdo marco, para su concreción en posteriores tratados específicos. Aquellos elementos serían, probablemente y bajo ciertas circunstancias, de más difícil materialización en convenios de carácter bilateral hispano-andorrano o luso-andorrano que en un acuerdo trilateral ibérico (ej., infraestructuras, apoyo hispanoportugués ante las instituciones de la Unión Europea, tratamiento del fenómeno migratorio, fiscalidad y doble imposición, turismo, sociedad de la información, etc.).

¹¹ Cabe mencionar la firma de un convenio trilateral concluido, el suscrito, el 4 de diciembre de 2000 entre Andorra, España y Francia relativo a la entrada, circulación, establecimiento y residencia de sus nacionales. No se trata de un acuerdo que reconozca o sancione un espacio geopolítico determinado, sino de un tratado referido a temáticas muy específicas y concretas que afectan a esos tres países.

como iberoamericanos, la concertación añadida de los Estados latinoamericanos. Andorra aportaría la perspectiva y las posibles adhesiones de los pequeños Estados, y Portugal las de los países lusófonos no iberoamericanos. Se acordaría la defensa y la promoción de las lenguas ibéricas en los organismos internacionales donde sean oficiales (español en la ONU, portugués en la OEA, catalán en la Unión Latina). En general, los tres países ibéricos podrían acordar el estudio de sus posibles actuaciones conjuntas en los diferentes foros internacionales.

Aspectos formales

La profunda significación histórica de este posible tratado demandaría una serie de importantes elementos formales y simbólicos en relación con los representantes concretos de los Estados que eventualmente podrían suscribir directamente el acuerdo ¹², respecto de las lenguas en las que se redactaría éste ¹³, y en cuanto al lugar y el local donde tal firma podría tener lugar ¹⁴. Deberían asimismo darse las condiciones de solem-

¹² Respecto de los participantes en el acto de la firma solemne del Tratado, debería procurarse la firma directa de los más altos y al mismo tiempo pertinentes representantes de los tres Estados. Acompañando a los firmantes podría contemplarse la presencia simbólica, como testigos de la firma del Tratado, de los presidentes de las Comunidades Autónomas españolas, circunscripciones representativas de la mayor parte de los pueblos ibéricos los cuales, de hecho y de derecho, se encuentran al día de hoy política y jurídicamente enmarcados en el Estado-nación España. También los representantes de las regiones autónomas portuguesas.

¹³ En el terreno lingüístico sería el primer tratado, al menos desde la Edad Moderna, suscrito únicamente en las tres principales lenguas ibéricas: castellano, portugués y catalán.

¹⁴ En relación con la sede de la firma podría contemplarse la posibilidad de que tuviera lugar en Galicia, región de *convergencia e interconexión ibérica* entre España y Portugal. Territorio de lengua gallega, idioma diferente del castellano y del portugués pero con gran cercanía a ambos y genealógicamente ligado al segundo. Santiago de Compostela, capital de dicha región, se afirma como ciudad *vértice* de la Península ligada a Europa a través del Pirineo por el Camino de Santiago, y vinculada por historia y cultura a los mundos iberoamericano y lusófono. Su peso histórico y político, y su simbolismo, las convierten tal vez, a Galicia y a Santiago de Compostela, en una de las opciones más válidas.

nidad adecuadas. En cuanto al propio texto, y teniendo en cuenta que se estaría reconociendo por primera vez, y por parte de todos los actores soberanos ibéricos, la existencia y la *puesta en marcha* de un espacio propio fundamentado no sólo en la geografía y los intereses concretos, sino en profundos elementos históricos, culturales y lingüísticos de raíces seculares, el preámbulo en el que se expondría y conceptuaría este marco adquiriría una importancia equivalente a la del propio articulado.

Conclusiones

Existe en la actualidad una oportunidad singular y factible de dar un paso significativo para la historia de la Península Ibérica. La articulación del espacio ibérico constituye un objetivo de una lógica elemental y desapercibida a un mismo tiempo. Prueba de ello es el hecho de que tanto desde los diferentes Estados integrantes de la Península como desde las distintas sensibilidades existentes dentro de España se considera deseable, aun por motivaciones dispares y antitéticas, la conceptualización práctica del espacio ibérico. En este contexto, Andorra puede desempeñar un papel muy relevante como *tercer* país ibérico y posible convocante del primer Tratado Regional Ibérico. Portugal y España, desde la plena conciencia y asunción de sus identidades e intereses, pueden coadyuvar a la consecución de tal fin.

Otra posibilidad sería la elección de la misma Andorra, eventual país convocante del Tratado como Estado *tercero* de la Península, país *neutral* entre Portugal y España y de lengua oficial no castellana ni portuguesa pero donde se hablan estos dos últimos idiomas.

Una tercera opción plausible sería la ciudad de Toledo, hoy capital de la Comunidad Autónoma de Castilla-la Mancha. Toledo constituye el primer referente de capital política de una Península Ibérica unida, tal como fue en la Alta Edad Media durante el período de la monarquía hispanogoda y antes de la conformación de los reinos cristianos que desembocarían siglos después en los actuales Estados de la Península. Toledo añade a ello su condición de ícono histórico de una temporal convivencia armoniosa entre las tres culturas coexistentes en la Península durante la Edad Media -cristiana, musulmana y judía-. Su centralidad geográfica juega a su favor al no poder ser identificada esta ciudad con el centro de poder político que representa la cercana capital de España, Madrid.

COMPETENCIAS REGIONALES Y POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN EUROPA: EL CASO DE ESPAÑA E ITALIA

POR *BELÉN OLMOS GIUPPONI* *

*“(...) Eufemia, la città in cui ci si scambia la memoria a ogni
solstizio e a ogni equinozio”*

(Italo Calvino, *Le città invisibili*)

Sumario: 1. Palabras previas. 2. Unión Europea, Estados miembros, entes subestatales e inmigración. 3. España: inmigración y comunidades autónomas. 4. Italia: cuestión migratoria y regiones. 5. Reflexiones finales.

1. Palabras previas

La regulación de la inmigración es uno de los principales desafíos que se presentan en la actualidad a nivel global. En Europa este fenómeno produce su impacto en diferentes niveles o ámbitos: el comunitario, el nacional (Estado) y el regional. En este último supuesto, la cuestión más compleja es la de la distribución de las competencias determinadas, en principio, por la Constitución. A su vez, como la aplicación del derecho comunitario queda en manos de las autoridades de cada Estado Miembro de la Unión Europea, también resulta trascendental determinar cómo se están implementando las políticas migratorias en la

* Max Weber Programme, European University Institute, Florencia-Italia.

práctica, lo que depende de la estructura que internamente haya adoptado cada Estado Miembro.

Existe una abundante literatura en materia de las competencias regionales y sobre actuación de los entes subestatales en el ámbito de la Unión Europea. No obstante, ha sido en los últimos años en los que se ha incrementado el interés por definir el rol de las regiones en la regulación, diseño e implementación de políticas migratorias.

Desde un punto de vista fáctico y dentro de cada Estado miembro es claro que, además, existe un desequilibrio regional determinado por la propia conformación y situación económica de cada región afectada por la inmigración, tórnense como ejemplo las Islas Canarias o la costa mediterránea española, o la Isla de Lampedusa en Italia.

El ámbito bajo análisis reviste una complejidad enorme puesto que desde el punto de vista del derecho convergen, al menos, cuatro distintos sectores normativos en su regulación: derecho internacional (en particular, derecho internacional de los derechos humanos), derecho europeo (constituido principalmente por las declaraciones de los Consejos Europeos, los reglamentos y las directivas comunitarias), derecho constitucional (en cuanto al goce de derechos por parte de los extranjeros y al reparto de competencias) y derecho administrativo (ya que es la jurisdicción competente para entender sobre los permisos de estancia *-permessi di soggiorno-* o visas y en general todo lo que concierne al ingreso, estancia y salida del territorio de un Estado).

Sin perder de vista estos diversos escenarios, en el presente artículo el análisis se centra en el estudio de las competencias internas asignadas a los entes territoriales subestatales. Más específicamente, se examina el caso de España e Italia, dos tradicionales Estados de emigración (*sending countries*) durante el siglo XIX y buena parte del siglo XX que se han convertido en fecha reciente en Estados receptores de flujos migratorios (*receiving countries*).

2. Unión Europea, Estados Miembros, entes subestatales e inmigración

Como pusiéramos de relieve en la introducción, en la regulación de los flujos migratorios y de las políticas vinculadas con los inmigrantes pueden reconocerse diversos ámbitos. A fin de proporcionar el marco

general, debemos referirnos a la Unión Europea y a la legislación adoptada en este ámbito. En lo que se refiere a la esfera de la Unión Europea, hay que indicar que los principales desarrollos en materia de inmigración (entendiéndose por tal ciudadanos de Terceros Estados o nacionales extracomunitarios) se han operado a partir del Tratado de Amsterdam, ya que ha venido a completar lo que se refiere al estatuto del nacional extracomunitario basado en el principio de no discriminación. Dentro de la Unión Europea, el principio de no discriminación posee una doble vertiente: por una parte, significa respecto de los ciudadanos europeos la prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad, mientras que, por otra parte, contiene la prohibición general de efectuar distinciones por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual (art. 13 del TCE). En el caso de los extranjeros, el principio de no discriminación en su segunda acepción se aplica en todos los supuestos, pero, en particular, al examen de la admisión en el territorio de los Estados parte y a la integración de los extranjeros de larga residencia.

La regulación de la extranjería en la Unión Europea se debe analizar a la luz de tres cuestiones fundamentales. En primer lugar, se debe considerar el desarrollo de la política migratoria de la Unión Europea y su impacto en los derechos fundamentales de los extranjeros. En segundo lugar, se debe tener en cuenta la regulación del estatuto del nacional extracomunitario. Finalmente, y en tercer lugar, se debe analizar cuál ha sido la labor del Tribunal de Justicia respecto de la tutela de los derechos de los extranjeros y en especial de aquellos que se encuentran en situación irregular. En el presente artículo nos detendremos en el examen de la evolución de la política migratoria.

En ese sentido y en lo que respecta a la regulación de la inmigración en el ámbito de la Unión Europea, los tratados han incorporado disposiciones concernientes a las cuestiones migratorias con el objetivo de configurar progresivamente una política común en la materia. No obstante, como puede apreciarse en la situación actual, un gran número de cuestiones relativas a la situación de los extranjeros en situación irregular (en especial lo relativo a la admisión y expulsión) permanece dentro del ámbito de las competencias estatales.

Ha sido el Tratado de Amsterdam el que ha introducido las modificaciones más importantes (Título IV - arts. 61-69 del TCE) con la comunitarización de parte del tercer pilar y el reconocimiento de los derechos humanos como valor y principio básico de la Unión Europea (arts.

6º y 7º del TCE) dando acogida dentro de la esfera comunitaria al así llamado acervo Schengen ¹. Además, a nivel del derecho comunitario originario en el art. 13 del TCE se consagró el principio de no discriminación al que se ha hecho referencia. Los sucesivos Consejos Europeos han indicado las directrices de la política migratoria de la Unión, en especial, el Consejo Europeo de Tampere de 1999.

El tratamiento de las cuestiones que conciernen a los nacionales de los terceros Estados se ha producido en el primer pilar con lo que respecta a lo referido a visados, asilo e inmigración y, también, en espacio de seguridad, libertad y justicia.

Respecto de la política de visados, asilo e inmigración, cabe recordar que dentro de la regulación comunitaria se incluye:

- El cruce de fronteras interiores y exteriores y visados ².
- El asilo de nacionales de terceros Estados ³.
- La inmigración y residencia ilegales, que incluye la repatriación (no la expulsión que continúa siendo de competencia de los Estados miembros) de residentes ilegales.
- Los derechos y condiciones para que los nacionales de terceros Estados residentes legales en un Estado Miembro puedan residir en otros Estados miembros ⁴.

¹ En el Protocolo 2 anexo al Tratado, se incluyen dentro del ámbito comunitario el acuerdo de 14 de junio de 1985, el convenio de 19 de junio de 1990, varios protocolos y acuerdos de adhesión y las decisiones y declaraciones que ha adoptado el Comité Ejecutivo Schengen.

² Desarrollado a través de diversas normas del derecho comunitario derivado: Reglamento (CE) N° 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un código comunitario relativo al régimen de cruce de fronteras por las personas (Código de Fronteras Schengen) [Diario Oficial L 105 de 14.4.2006]; Reglamento (CE) N° 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea.

³ Más adelante se incluye, con detalle, la normativa de derecho comunitario adoptada respecto del asilo por parte de nacionales de terceros Estados. Respecto del asilo de los nacionales de la Unión Europea, es objeto de regulación de uno de los protocolos anexos al Tratado de Ámsterdam.

⁴ Desarrollado a través de la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.

Por lo demás, se resguardan responsabilidades de los Estados en los casos de seguridad nacional y mantenimiento del orden público. Con respecto al control del Tribunal de Justicia sobre las medidas adoptadas en estos aspectos y que como vemos pueden incidir directamente en los derechos fundamentales de los extranjeros, existen ciertas restricciones ya que la solicitud de cuestión prejudicial sólo puede ser planteada por un órgano jurisdiccional nacional de última instancia. Además, se excluye de la competencia del Tribunal de Justicia el examen de las medidas o decisiones de los Estados miembros en materia de mantenimiento de orden público y salvaguardia de la seguridad interior⁵.

En cuanto al espacio de libertad, seguridad y justicia, las cuestiones vinculadas a la inmigración se hallan comprendidas dentro del control de acceso de las fronteras comunes a través de diferentes instituciones y medios (Europol, Eurodac, Frontex).

En la faz exterior la política migratoria de la Unión ha llevado a los Estados miembros a la conclusión de los acuerdos de readmisión con terceros Estados de origen o tránsito de los flujos migratorios y a la inclusión en Acuerdos de Asociación y Cooperación de cláusulas de ese tipo basadas en un criterio de reciprocidad sobre el goce de derechos sociales. Concluidos desde una perspectiva estatal a menudo en estos acuerdos se soslaya la dimensión subestatal o regional.

Como puede apreciarse, respecto de la regulación de la extranjería, la admisión y la expulsión continúan siendo facultades estatales, aun cuando exista una homogeneización de los procedimientos de control y del registro de entrada de los nacionales de los terceros Estados⁶. Cierta-

⁵ Por lo demás, el art. 68 reconoce la facultad del Consejo, la Comisión o un Estado Miembro de solicitar al Tribunal de Justicia un pronunciamiento acerca de la interpretación del Título IV o de actos de las instituciones que encuentren en él su fundamento.

⁶ Los Acuerdos de Schengen incorporados al derecho comunitario, regulan lo que respecta a la entrada de nacionales de terceros Estados, turistas, solicitantes de asilo e inmigrantes ilegales. Los Estados miembros siguen teniendo la facultad de decidir sobre la admisión y expulsión de los extranjeros, sean nacionales de terceros Estados o, incluso, nacionales de los Estados miembros. Ver en ese sentido, por ejemplo, la sentencia en el Asunto Calfa: Sentencia del TJCE de 19 de enero de 1999. Procedimiento penal entablado contra Donatella Calfa. Petición de decisión prejudicial: Areios Pagos -

mente quienes se encuentran en una mejor situación respecto de la normativa comunitaria son los extranjeros residentes legales de larga duración. En relación con los extranjeros en situación irregular las principales manifestaciones han sido más respecto de la necesidad de controlar las fronteras exteriores, prevenir y sancionar la inmigración ilegal y ordenar el retorno de éstos a sus Estados de origen, más allá de que se ha garantizado una protección especial (concesión de permiso de residencia) a extranjeros en situación irregular en determinados casos vinculados al tráfico ilícito de personas⁷.

En líneas generales, la Unión Europea se ha concentrado más en determinar los criterios de las políticas de inmigración, que en la defensa de los derechos humanos. Por otra parte, el Parlamento Europeo ha señalado en varias oportunidades la necesidad de conciliar las orientaciones de la política migratoria con la protección de los derechos fundamentales.

Aun cuando se hace referencia a la constitucionalización de los derechos de los extranjeros en la Unión Europea dicho proceso, en todo caso, ha sido parcial⁸. Por lo tanto, el estatuto del nacional extracomunitario en la Unión Europea se halla conformado por las disposiciones de derecho comunitario en la materia, las disposiciones del derecho interno de los Estados miembros y los acuerdos mixtos firmados entre la Comunidad y los Estados miembros, por una parte, y terceros Estados por otra parte.

Las normas del derecho comunitario han tomado en consideración sólo aspectos específicos referidos a los derechos de los extranjeros de terceros Estados en la Unión. En ese sentido, donde sí ha habido avances palpables es en lo que se refiere a la regulación del asilo, no discriminación y reunificación familiar.

Grecia. Orden público - Turista nacional de otro Estado Miembro - Condena por consumo de estupefacientes - Prohibición de residencia de por vida.

⁷ Directiva 2004/81/CE del Consejo de 29 de abril de 2004 relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes.

⁸ Ver S. LAVENEX, *Towards the Constitutionalization of Aliens' Rights in the European Union?*, *Journal of European Public Policy*, Volume 13, Issue 8 December 2006.

En cuanto al asilo, toda la materia ha sido regulada por medio de los acuerdos de Dublín incorporados al derecho comunitario a través de normas de derecho derivado (directivas y reglamentos) que han legislado sobre los aspectos formales y materiales del asilo⁹. Asimismo, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea ha regulado lo que se refiere al asilo, incluido como derecho fundamental (art. 18)¹⁰. En ese contexto, es importante resaltar que en la admisión de los extranjeros junto al estatuto de refugiado se ha reconocido el de “persona necesitada de protección internacional”, como protección subsidiaria que puede ser otorgada por los Estados miembros en los casos de que el extranjero pueda ser objeto de tortura o tratos inhumanos o degradantes; pena de

⁹ Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida; Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se establecen normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros [Diario Oficial L 31 de 6.2.2003]; Resolución del Consejo de 20 de junio de 1995 sobre las garantías mínimas para los procedimientos de asilo [Diario Oficial C 274 de 19.09.1996]; Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado; Dublin II Reglamento (CE) N° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado Miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país [Diario Oficial L 50 de 25.2.2003]; Reglamento (CE) N° 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre de 2000, relativo a la creación del sistema “Eurodac” para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín; Decisión N° 2006/188/CE del Consejo, de 21 de febrero de 2006, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Reino de Dinamarca por el que se extiende a Dinamarca lo dispuesto en el Reglamento (CE) N° 343/2003 del Consejo, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado Miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país, y en el Reglamento (CE) N° 2725/2000 del Consejo, relativo a la creación del sistema Eurodac para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín.

¹⁰ A pesar de ello, estos avances a nivel del derecho comunitario respecto de la armonización del derecho de asilo en toda la Unión Europea, contrastan con la situación fáctica en la cual la admisión de las solicitudes de asilo en la Unión Europea se encuentra en franco descenso.

muerte o ejecución o una amenaza contra su vida debido a una violencia no específica vinculada a un conflicto armado interno o internacional indicando expresamente los derechos que comporta tal situación¹¹; lo cual debería resolver en la práctica los problemas planteados en estos supuestos, cuando el Estado reconoce un derecho de permanencia temporánea (con lo cual se subsana la irregularidad de la estancia) pero se dejaba en suspenso el goce de otros como el derecho a trabajar o a la asistencia sanitaria.

En lo que hace a los aspectos vinculados a la *protección contra la discriminación, el racismo y la xenofobia*, se aprecia una mayor atención por la protección de los derechos humanos¹². En 1997 durante el Año Europeo contra el Racismo, se creó el Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia, con el objetivo de establecer un intercambio de informaciones sobre la evolución del racismo, xenofobia y antisemitismo en relación con tres ámbitos: medios de comunicación, política social y empleo y educación y cultura dicho. Diez años después, la Agencia Europea de los Derechos Fundamentales ha sustituido el Observatorio sucediéndolo en sus funciones¹³. En materia de protección contra la discriminación, el Consejo ha adoptado la Directiva del 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su origen racial o étnico. Esta directiva se aplica respecto de los nacionales de terceros Estados y prohíbe cualquier discriminación, directa o indirecta, por motivos de origen racial o étnico en los ámbitos a que se refiere la Directiva. Sin embargo, esta prohibición de discriminación “no se refiere a las diferencias de trato basadas en

¹¹ Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatus de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida.

¹² Acción común 96/443/JAI, de 15 de julio de 1996, adoptada por el Consejo sobre la base del art. K.3 del Tratado de la Unión Europea relativa a la acción contra el racismo y la xenofobia. Comunicación de la Comisión de 25 de marzo de 1998 relativa a un Plan de Acción contra el racismo.

¹³ Reglamento (CE) N° 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, por el que se crea una Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. La Agencia se encuentra en funciones desde marzo de 2007.

la nacionalidad y se entiende sin perjuicio de las disposiciones que regulan la entrada y la residencia de los nacionales de terceros países y su acceso al empleo y al ejercicio profesional”¹⁴.

En el caso de la reunificación familiar luego de muchos debates, en 2003 se adoptó la Directiva 2003/86/CE del Consejo del 22 de septiembre de 2003 que trata de regular el ejercicio de tal derecho por parte de nacionales de terceros Estados de conformidad con el art. 8º del CEDH/LF. Cabe señalar que varias partes de la Directiva fueron impugnadas por el Parlamento Europeo ante el Tribunal de Justicia por considerarlas violatorias de los derechos humanos.

Con la adopción de la Carta de Derechos Fundamentales en 2000 y su inclusión dentro del Tratado Constitucional y del Tratado de Lisboa la Unión Europea se ha dotado de un catálogo propio de derechos¹⁵. Con respecto a la cuestión bajo examen, la Carta de Derechos Fundamentales contiene derechos aplicables a todas las personas y derechos sólo aplicables a los ciudadanos de la Unión y a los residentes comunitarios¹⁶. En cuanto al contenido de la Carta, tanto los Títulos I y II, referidos, respectivamente a la Dignidad y a la Justicia y que contienen los derechos humanos básicos y esenciales se aplican a todas las personas sin distinción, concretándose así el principio de igualdad y no discriminación entre extranjeros y ciudadanos de la Unión¹⁷. El resto de los títulos (Libertades, Igualdad, Solidaridad y Ciudadanía) contenidos en la Parte Segunda contienen limitaciones en el goce de derechos por parte de los extranjeros. Así respecto de las libertades, se señala un recorte de éstas ya que por ejemplo se reconoce la libertad profesional y el derecho a trabajar en los Estados miembros a los ciudadanos de la Unión, mientras que los nacio-

¹⁴ Punto 13 de la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico Diario Oficial N° L 180 de 19/07/2000 P. 0022 - 0026.

¹⁵ P. AGÜERO NAVARRO y A. CHUECA SANCHO, *La Constitución Europea y los Extranjeros*, Documento de Trabajo de Semiex (Seminario Permanente para las Migraciones Internacionales y la Extranjería), 2005, disponible en: <http://www.intermigra.info> (11.02.2008).

¹⁶ P. AGÜERO NAVARRO y A. CHUECA SANCHO, *La Constitución Europea y los Extranjeros* cit.

¹⁷ *Ibidem*.

nales de terceros Estados que residan regularmente en el territorio de un Estado Miembro tienen derecho a una equivalencia (no igualdad) en las condiciones laborales respecto de aquellas que gozan los ciudadanos de la Unión; con lo cual se excluye directamente de la protección a los extranjeros en situación irregular en relación con las condiciones de trabajo¹⁸. En este mismo título se regula la expulsión, extradición y devolución de extranjeros, sin incluir las garantías mínimas contenidas en el CEDHLF. De igual modo en cuanto a la igualdad, se introduce la limitación por cuanto la no discriminación por razón de nacionalidad se aplica sólo (como se ha visto con anterioridad) a los ciudadanos de la Unión. En materia de solidaridad, también existe una exclusión respecto de los extranjeros en situación irregular por cuanto el derecho a la seguridad social y a las ventajas sociales alcanza sólo a las personas que residen y se desplazan legalmente dentro del territorio de la Unión.

La *política migratoria* de los Estados parte ha sido examinada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) a la luz del Convenio. De esta manera, el TEDH recordó que de acuerdo con la jurisprudencia sentada con anterioridad que el Convenio no garantiza el derecho de un extranjero de entrar o permanecer en el territorio del Estado del que él o ella no es nacional. En consecuencia, reconoció que los Estados parte tienen la facultad de mantener el orden público la que debe ejercerse de conformidad al derecho internacional público, pudiendo controlar la entrada y la residencia de los extranjeros en sus respectivos territorios. Y, en este sentido, los Estados parte pueden proceder a la detención de extranjeros que deben ser deportados. Pero el TEDH expresó que esta detención sólo es aceptable si los Estados en su lucha contra la inmigración ilegal cumplen con sus obligaciones internacionales incluyendo en este supuesto aquellas establecidas en el derecho internacional de los derechos humanos¹⁹.

Una última consideración cabe efectuarse respecto de la participación de las comunidades autónomas en la órbita europea. A nivel europeo, el Comité de las Regiones es el encargado de representar los intereses de los entes subestatales. A su vez, son numerosas las representacio-

¹⁸ Confr. *Ibidem*.

¹⁹ STEDH, caso de “Mubilanzila Mayeka y Kaniki Mitunga c/ Bélgica”, párr. 81.

nes de las regiones, comunidades autónomas o länders que defienden los intereses regionales en la Comisión. Por otra parte, y en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, se ha evidenciado con mayor intensidad la actividad de las regiones en lo que se refiere a las ayudas estatales.

3. España: inmigración y comunidades autónomas

En el contexto europeo, España es uno de los Estados que afronta una mayor presión migratoria por cuanto representa la puerta de entrada al área Schengen. La diáspora latinoamericana en España representa el primer grupo de inmigrantes en cuanto a su número y por los vínculos históricos y culturales entre los Estados iberoamericanos²⁰. No obstante ello, hay que indicar el número creciente de inmigrantes subsaharianos arribados al territorio español recientemente, así como otros grupos de inmigrantes procedentes de Europa del Este.

En el caso español, la regulación de la cuestión migratoria pertenece preferentemente a la esfera de competencias estatales (entendiendo por tales aquellos poderes atribuidos al gobierno central)²¹. Mientras que las diecisiete comunidades autónomas (en adelante, CC.AA.) sólo poseen competencia legislativa para regular sobre ciertos aspectos que inciden en la materia de inmigración tal como se verá a continuación.

En líneas generales, la distribución de competencias entre el Estado y las autonomías en materia de inmigración tradicionalmente se ha inter-

²⁰ La Constitución Española reconoce la doble nacionalidad con todos los Estados de ese ámbito. Dicho trato preferencial se refleja, asimismo, en el Código Civil cuando se regulan los requisitos para la concesión de la nacionalidad española. Una densa red de acuerdos internacionales se han concluido, en fecha reciente con diversos Estados latinoamericanos, a fin de posibilitar el voto en las elecciones municipales de los inmigrantes que residen en España, basados en el principio de reciprocidad. Es el caso de los acuerdos bilaterales suscritos entre España y Colombia. Hay quienes señalan el riesgo de fragmentación ya que se crearía una ulterior diferenciación entre los inmigrantes residentes en territorio español.

²¹ Constitución Española. Título VIII. De la Organización Territorial del Estado. Capítulo I. Principios Generales (arts. 137 al 139). Capítulo II. De la Administración Local. (arts. 140 Al 142). Capítulo III. De las Comunidades Autónomas (arts. 143 al 158).

pretado de acuerdo con el art. 149.1.2 de la Constitución Española (en adelante, CE) que dispone:

“1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo”.

Dicho art. 149.1.2 ha operado en la delimitación de las competencias autonómicas en inmigración. A su vez, la política adoptada por el Estado ha condicionado a las autonomías en el ejercicio de sus competencias legislativas y no legislativas. La demarcación competencial del art. 149.1.2 ha sido interpretada como absoluta en el sentido de atribuir competencia exclusiva al Estado. No obstante ello, dos fenómenos concomitantes como son el desarrollo del Estado autonómico y la evolución del fenómeno migratorio en España han incidido para que esta situación inicial haya ido cambiando paulatinamente.

A la luz de este artículo, al Estado le corresponde la regulación de los flujos migratorios, la entrada y salida de los extranjeros, así como la regulación del denominado estatuto de extranjería. En este sentido, al Estado le corresponde regular en la materia a través de la adopción de leyes orgánicas (art. 81.1 de la CE)²².

Hasta el momento, se han adoptado dos leyes orgánicas de extranjería:

- La LO 7/1985 del 1º de julio, adoptada en el marco de la transición democrática.
- La LO 4/2000, del 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y sus modificaciones. Esta ley fue reformada por la LO 8/2000 del 22 de diciembre. Posteriormente se han operado otras dos reformas más específicas a través de la LO 11/2003 del 29 de septiembre (medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros) y la LO 14/2003 del 20 de noviembre (reforma de la LO 4/2000 modificada por la LO 8/2000).

²² De acuerdo con el mandato constitucional, la ley orgánica requiere el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados en una votación final sobre el conjunto del proyecto para ser aprobada.

En el tratamiento de la cuestión de la inmigración a nivel autonómico pueden diferenciarse dos períodos que coinciden con la adopción de las dos leyes orgánicas (en adelante, LO). En este sentido y durante el primer período (1985-2000) la legislación estatal se orientaba más hacia a la regulación de la entrada y salida del territorio nacional y del estatuto de extranjería, dejando poco margen para la intervención autonómica. Mientras que, en un segundo período (desde 2000 hasta el presente) se aprecia el cambio en la concepción de la legislación sobre inmigración que refleja el nuevo rol de Estado receptor y se trata de regular el fenómeno desde una perspectiva más amplia que incluye la cuestión de la integración social de los inmigrantes. Es en este segundo período en el que se puede observar un mayor desarrollo de las competencias autonómicas.

Cabe resaltar además que, con el cambio de gobierno en 2004, se creó la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, la que a su vez comprende tres direcciones generales: la Dirección General de Emigración, la Dirección General de Inmigración y la Dirección General de Integración de Inmigrantes²³.

Como se puede apreciar, el reparto competencial originario ha ido variando con la asunción de nuevas funciones por parte de las CC.AA. Como se sabe el modelo español, es un modelo flexible de distribución de competencias articulado en torno al art. 150.2 de la CE, que dispone:

“El Estado podrá transferir o delegar en las comunidades autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado”.

La jurisprudencia de los diversos tribunales competentes en la materia (Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo y Tribunales Superiores de Justicia, fundamentalmente) ha contribuido a delinear los límites de las competencias estatales y autonómicas y a adaptar la apli-

²³ La información sobre el funcionamiento de la Secretaría se encuentra disponible en el sitio: <http://extranjeros.mtas.es/es/index.html>.

cación de las leyes a la situación actual²⁴. De manera muy general, se debe poner de relieve que a nivel del Tribunal Constitucional, la Ley Orgánica de Extranjería ha sido la que más recursos de amparo ha ocasionado. En el caso de los tribunales superiores de justicia autonómicos, éstos también han ido interpretando el alcance de la legislación con interpretaciones variadas.

En el ámbito de la inmigración, las comunidades autónomas poseen dos tipos de poderes: aquellos de carácter legislativo y los de naturaleza no normativa relacionados con la actuación de las leyes y la adopción de políticas. En la actualidad, los puntos más destacados en cuanto al reparto competencial entre Estado y autonomías en materia de inmigración afectan, por una parte, la cuestión de la integración y la prestación de servicios por parte de las CC.AA. y, por otra parte, la participación de las CC.AA. en la determinación del contingente de puestos de trabajo que es determinado por el Estado. Con respecto a la integración social y a los servicios que las comunidades autónomas deben proporcionar a extranjeros, éstos comprenden la materia de educación, sanidad, vivienda y servicios sociales. Es precisamente por esta vía que las CC.AA. han ido ampliando sus competencias incidiendo a veces en aspectos incluidos en el estatuto jurídico del inmigrante, materia de competencia estatal. La principal cuestión es la que se refiere a la aplicación del principio de solidaridad en la repartición de las cargas económicas que ello supone. En relación con la determinación del contingente, actualmente de manera general puede decirse que la incidencia de las CC.AA. es bastante marginal y que debería ser mayor ya que son las CC.AA. las que en definitiva ejecutan la legislación laboral.

Entre las CC.AA. pueden apreciarse diferencias entre aquellas en las que la inmigración posee un mayor impacto por su número y aquellas en las que el impacto de la inmigración es menor. En el caso de las primeras (Madrid, Cataluña, Canarias, Comunidad Valenciana y Andalucía), éstas han tratado de proporcionar un tratamiento transversal de la cuestión adoptando planes de inmigración como instrumentos que comprenden acciones en un amplio número de sectores (en particular abar-

²⁴ Ver, por ejemplo, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña sobre el decreto 188/2001, de derechos educativos de los inmigrantes.

can educación, sanidad, servicios sociales e inserción laboral). La tendencia en este caso es a facilitar la integración de los inmigrantes a través del acceso a los servicios públicos, a lo que debe añadirse en algunas CCAA., actuaciones específicas como por ejemplo, servicios de mediación cultural o acogida de menores inmigrantes sin familia. En el segundo caso (dentro de esta categoría se incluyen Cantabria, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Navarra, País Vasco) la actuación autonómica en materia de inmigración está en desarrollo y en algunos casos no se puede diferenciar el establecimiento de una política migratoria específica.

Hay que poner de relieve que también en el desarrollo reciente del Estado autonómico con la adopción de los nuevos estatutos de autonomía la cuestión de la inmigración a nivel autonómico ha recibido una mayor atención. En efecto, el proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía acometido en el último período ha perfilado de una manera más clara las funciones de las CC.AA. en inmigración.

Por ejemplo, el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña (2006) incluye un artículo en el cual se explicitan las competencias de la Generalitat²⁵. Dentro de esas competencias se incluyen competencias exclusivas, concurrentes y de ejecución:

- *Como competencia exclusiva:* todo aquello que se refiere a la primera acogida de las personas inmigradas, que incluirá las actuaciones socio-sanitarias y de orientación.

- *Dentro del marco de sus competencias:* el desarrollo de la política de integración de las personas inmigradas.

- El establecimiento y la regulación de las medidas necesarias para la integración social y económica de las personas inmigradas y para su participación social.

- La regulación por ley de un marco de referencia para la acogida e integración de las personas inmigradas.

- Como otra disposición importante y novedosa, el Estatuto también se refiere al regreso, incluyendo la adopción de políticas y medidas rela-

²⁵ Ver art. 138 (Inmigración) del Estatuto de Cataluña, disponible en http://www.gencat.cat/generalitat/cas/estatut/titol_4.htm#a138.

tivas a “la promoción y la integración de las personas regresadas y la ayuda a las mismas”²⁶.

- La Generalitat posee competencia ejecutiva con relación a la “autorización de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña”. Si bien se dispone que esta competencia “se ejercerá en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros” se precisa el contenido de la competencia regional. Dentro de ésta se incluye la tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena; la resolución de los recursos acerca de dichas autorizaciones y la aplicación del régimen de inspección y sanción²⁷.

Con respecto a la coordinación entre el Estado y las CC.AA., el Estatuto subraya que a la Generalitat le corresponde “la participación en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Cataluña y, en particular, la participación preceptiva previa en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros a través de los mecanismos previstos en el Título V”²⁸.

Con respecto a la coordinación inter-institucional, se han creado mecanismos *ad hoc* para el tratamiento de la inmigración en los que participan de manera conjunta el Estado y las autonomías. En ese sentido, una importante modificación ha sido la creación del Consejo Superior de Política de Inmigración y las subcomisiones de cooperación creadas a la luz de la LO de 2000. La ley orgánica incluyó la participación de las regiones en él. Así también, hay que destacar la creación de diferentes foros y del “Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes” que funciona desde 2005. Estos diferentes mecanismos han tenido un éxito relativo. Si bien en los términos legales el Consejo debía proporcionar un espacio para la negociación multilateral lo que se ha observado es que en realidad éste se ha constituido en un ámbito para la discusión bilateral entre el Estado y las autonomías. Mientras que las subcomisiones de cooperación parecen haber logrado su cometido, en particular aquella entre la CA Canaria y el Estado, con las importantes

²⁶ Ibid.

²⁷ Ver por todos: Estatuto catalán, art. 138.

²⁸ Ibid.

consecuencias en cuanto al impacto del ingreso masivo de inmigrantes que llegan a las costas canarias. En cuanto al Fondo, en la base de su creación se encuentran la serie de convenios bilaterales suscritos desde fines del decenio de los noventa entre el Estado y las CC.AA., tiene un rol fundamental desde el punto de vista de las asignaciones económicas del Estado en materia de inmigración aspecto que se trata en el seno del Consejo Superior de Política de Inmigración.

Hay que resaltar también, la adopción e implementación de planes de inmigración en materia de integración a nivel estatal y autonómico, como instrumentos facilitadores de la coordinación entre los diversos entes. En el caso del Estado, el principal plan adoptado es el GRECO ejecutado desde 2001²⁹. Aun cuando éste constituye una buena práctica no contó con la participación de las CC.AA. en su elaboración aun cuando incidió en la esfera de competencias autonómicas. A nivel autonómico, en muchos casos, las CC.AA. los han consagrado a nivel sublegal, esto es han sido aprobados por normas reglamentarias.

En la actualidad, un nuevo proyecto de la LO en materia de extranjería se encuentra bajo examen. Las modificaciones que se pretenden introducir tienen por objeto adaptar la legislación española a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, por una parte, y, por otra parte, adecuar el derecho interno al derecho europeo, en particular, en lo que se refiere a la actuación de la denominada Directiva de Retorno aprobada en 2008 a nivel de la Unión Europea. La reforma propuesta será la más amplia operada hasta el momento ya que afecta todos los títulos de la ley e incide en la mayoría de los artículos que ésta posee³⁰.

Entre las principales reformas que serán introducidas se destacan en lo que se refiere a la distribución de competencias, contenidas en el Título IV de la ley, donde se introducen modificaciones para reforzar la cooperación de las diferentes administraciones públicas en el ámbito de la inmigración, institucionalizando, además, la participación de los sindi-

²⁹ El Plan GRECO se encuentra disponible (en inglés) a través del sitio: http://www.ilo.org/dyn/migpractice/migmain.showPractice?p_lang=en&p_practice_id=10.

³⁰ P. AGÜERO NAVARRO, "Ley de Extranjería ¿Una reforma para una nueva realidad?", Revista del Consejo General de la Abogacía Española, N° 54, febrero de 2009, pág. 32 y ss.

catos y organizaciones empresariales más representativas³¹. Otra parte del anteproyecto de reforma, también incidirá en las competencias regionales, en cuanto al acceso a derechos sociales, ya que se incluyen reformas en materia de salud, educación y vivienda³². Cabe, por lo tanto, esperarse un nuevo panorama en la distribución competencial una vez aprobada la reforma propuesta.

4. Italia: cuestión migratoria y regiones

La Constitución italiana de 1947 fue adoptada en un contexto diverso del que hoy atraviesa el país trasalpino. De un país de emigración, Italia ha ido transformándose progresivamente en un Estado receptor de inmigración. La morfología de los flujos migratorios en Italia es diversa de aquella que se observa en España, puesto que la mayoría de los inmigrantes provienen de África y de Europa del Este. Hay también un desequilibrio regional que afecta fundamentalmente a las regiones de entrada de los inmigrantes.

Antes de todo, como mencionamos anteriormente, la normativa interna italiana se basa en la europea, que consiste en el régimen Schengen que regula las condiciones en las que debe otorgarse el visado para ingresar en territorio italiano. En el marco de este régimen, se regulan los casos en los que se puede solicitar el visado y podemos encontrar diferentes tipos de visados (individuales o colectivos: de tránsito, de breve o de larga duración o con validez territorial limitada) que tratan de responder a las variadas situaciones que pueden plantearse en la realidad. Como en el caso español todo lo que se refiere al ingreso de ciudadanos de terceros Estados (Estados que no son miembros de la Unión Europea) se rige por el sistema Schengen, debiendo los extranjeros solicitar el visado

³¹ Ibid.

³² El anteproyecto establece ciertas modificaciones en el ejercicio de tales derechos, que deberán ser aplicadas a nivel regional. Por ejemplo, se limita el acceso a los sistemas públicos de ayudas en materia de vivienda según el límite temporal que quieran adoptar las CCAA y en todo caso los residentes de larga duración (5 años) en iguales condiciones que los españoles.

respectivo en las representaciones diplomáticas o consulares del Estado Schengen hacia el cual se desea migrar, siguiendo los procedimientos establecidos al respecto y previo cumplimiento de determinados requisitos.

En segundo lugar, hay que destacar que por lo que se refiere a la devolución de los migrantes a sus países de origen cuando no se cumplen los requisitos de ingreso, la legislación dispone (en los casos que procede) que se trata de un acto conminatorio y perentorio, es decir, obligatorio y que debe ejecutarse lo más inmediatamente posible. No obstante, al migrante se le garantizan tanto la asistencia sanitaria, como el derecho a oponerse a la devolución. Por lo que se refiere a otro supuesto de abandono compulsivo del territorio italiano, pero diverso del anterior, que es la expulsión y que comporta la prohibición de una nueva entrada en territorio italiano, también se establecen las condiciones y garantías de su ejecución.

En tercer lugar y con respecto al acceso al mercado de trabajo, la ley 189/2002 suprimió dentro del sistema Schengen el visado para la inserción en el mercado de trabajo, por lo tanto se aplican las normas regulatorias italianas³³. La ley italiana establece un cuadro de programación de los flujos migratorios que se integra con diversos instrumentos adoptados a nivel estatal. Se podría indicar en este sentido, que el instrumento básico es de carácter programático y consiste en un plan de tres años de ejecución en el que se definen las líneas centrales de la política de inmigración italiana³⁴.

En cuarto lugar, como otro aspecto importante, sobresale la consideración del permiso de residencia y la tarjeta de residencia. Por una parte, el primero consiste en la documentación que prueba la estancia regular en Italia, con una duración acorde a los motivos de la estancia en Italia.

³³ Dentro de los visados por motivos de trabajo, están comprendidos tanto los de trabajo autónomo como dependiente.

³⁴ Además y aproximadamente a fin de cada año, se dicta un decreto que precisa los cupos o cuotas máximas de extranjeros admitidos para cada tipo de trabajo. Dentro de las previsiones de este decreto general, a lo largo del año se emiten otros decretos más específicos que concretan las cuotas para cada tipo de trabajo. En el caso concreto la autorización para trabajar se tramita siempre en el país de residencia habitual del trabajador ante la representación consular italiana, debiéndose cumplir todas las garantías que establece la ley, según sea el tipo de trabajo a desempeñar.

Por otra parte, a diferencia del anterior, la tarjeta de residencia atribuye al extranjero que la posee la permanencia regular en Italia con duración indeterminada y apareja una serie de derechos de diversa índole conformando un estatus que se aproxima al de un ciudadano italiano. En ambos supuestos es el Estado central el competente para emitir tales documentos³⁵.

Otro de los aspectos más destacados de la legislación italiana, en quinto lugar, es la cobertura de los servicios sanitarios respecto de los inmigrantes, que contempla la situación de los que se encuentran regularmente en Italia y de los que desean ingresar en territorio italiano para recibir tratamiento médico. En todo caso, como derecho humano básico se reconoce la asistencia sanitaria de urgencia o esenciales a todos los inmigrantes, aun en situación irregular. En lo que hace al derecho al acceso a la educación de los inmigrantes, la ley garantiza el acceso universal a la educación obligatoria de los menores hasta los 15 años; ello significa que todos los niños hasta esa edad, independientemente de su condición de regular o irregular, tienen derecho de estudiar en Italia. Con relación a los mayores, también la legislación prevé diferentes supuestos en los que se garantiza el acceso a la educación, incluyendo la universidad y el reconocimiento de títulos otorgados en otros Estados. Como tendremos oportunidad de apreciar en esta área específica es donde las regiones han ido aumentando sus competencias.

Finalmente, en materia de asilo, la legislación italiana especifica los casos en los que se concede este estatus de protección. El nuevo reglamento de diciembre de 2004 contiene los aspectos esenciales que deben seguirse en el procedimiento de solicitud y concesión de asilo. De modo general, esta reciente reglamentación trata de simplificar los trámites y acortar los plazos de la tramitación, definiendo las competencias de las autoridades que intervienen en ella³⁶.

³⁵ Además, la ley contempla lo que respecta a la reagrupación familiar, como un derecho o garantía reconocido al extranjero extracomunitario de obtener o mantener la unidad de su familia. Este derecho de trascendental importancia para los migrantes, se sujeta al cumplimiento de condiciones que deben acreditarse para que pueda ser concedida la reagrupación y culmina con la concesión del permiso de residencia por motivos familiares.

³⁶ La convocatoria para la audiencia es comunicada por la jefatura territorialmente competente. La audiencia puede ser aplazada por condiciones de salud del solicitante de

Ahora bien, cabe discernir en esa panoplia de cuestiones, cuáles corresponden al Estado y cuáles a las regiones. La distribución de las competencias entre los diferentes entes (estatal y subestatales) se encuentra contenida en los arts. 117 y 118 de la Constitución italiana³⁷. El art. 117 incs. a y b (reformado en 2001) se refiere a la distribución del poder legislativo entre el Estado y las regiones, distribución ésta que se efectúa de acuerdo a la Constitución, el ordenamiento comunitario y los acuerdos internacionales³⁸. En esta distribución, al Estado le corresponde “la facultad exclusiva de legislar sobre las materias siguientes: política exterior y relaciones internacionales del Estado, relaciones entre el Estado y la Unión Europea, derecho de asilo y situación jurídica de los ciudadanos de Estados no pertenecientes a la Unión Europea; inmigración “ciudadanía, estado civil y registros”³⁹.

asilo debidamente certificadas o a solicitud del interesado basada sobre graves y fundados motivos. La falta de presentación a la audiencia no impide a la Comisión tomar la decisión sobre la base de la documentación disponible. Lo mismo vale en caso de imposibilidad de notificación de la convocatoria, seguida de nuevas investigaciones del interesado en los lugares de domicilio elegido y de la última residencia, y sucesivamente la verificación de la caducidad del permiso de residencia sin que se haya solicitado la renovación. La audiencia se desarrolla en una sesión no pública. De la audiencia se produce una redacción verbal, de la cual se entrega copia al extranjero, a la copia se une la documentación producida. El solicitante de asilo puede expresarse en la propia lengua o en otra lengua indicada por él. Si es necesario se nombra un intérprete o se hace asistir por un abogado. La Comisión territorial, dentro de los tres días no festivos sucesivos a la audiencia, adopta mediante acto escrito y motivado, comunicado al interesado con las informaciones sobre las modalidades de impugnación y sobre las posibilidades de solicitar el nuevo examen y la suspensión del alejamiento, una de las decisiones siguientes: - reconoce el estatus de refugiado;- rechaza la solicitud; - rechaza la solicitud, pero, valora las posibles consecuencias de una repatriación a la luz de las obligaciones de las convenciones internacionales (en particular, del art. 3 de la Convención europea para la salvaguarda de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales) solicita al Questore la concesión de un permiso por motivos humanitarios.

³⁷ El marco normativo interno italiano es peculiar, porque dentro de las veinte regiones que existen hay algunas que poseen un estatuto especial y dos provincias autónomas: Bolzano y Trento.

³⁸ Las leyes constitucionales N° 1 de 1999 y N° 3 de 2001 modificaron el Título V de la Parte II de la Constitución Italiana.

³⁹ La Constitución Italiana se puede encontrar en Internet en: <http://www.comune.fi.it/costituzione/spagnolo.pdf>.

En cuanto a las materias que se legislan de manera concurrente se tienen en cuenta la relaciones internacionales y con la Unión Europea de las Regiones. En este sentido, la Constitución Italiana dispone:

“En las materias de legislación concurrente corresponde a las Regiones la potestad de legislar, excepto para la determinación de los principios fundamentales, que se reserva a la legislación del Estado. Corresponde a las Regiones la potestad legislativa en cualquier materia no expresamente reservada a la legislación del Estado. En las materias de su competencia las regiones y las provincias autónomas de Trento y Bolzano participarán en las decisiones destinadas a la formación de los actos normativos comunitarios y proveerán a la aplicación y cumplimiento de los acuerdos internacionales y de los actos de la Unión Europea, con observancia de las normas de procedimiento establecidas por una ley del Estado, la cual regulará las formas de ejercicio de la potestad sustitutiva en caso de incumplimiento. La potestad reglamentaria corresponde al Estado en las materias de legislación exclusiva, salvo que la delegue a las regiones, y corresponderá a las regiones en cualquiera otra materia. Los municipios, las provincias y las ciudades metropolitanas tendrán asimismo potestad reglamentaria para regular la organización y el desarrollo de las funciones que les estén encomendadas. Las leyes regionales suprimirán todo obstáculo que impida la plena igualdad de hombres y mujeres en la vida social, cultural y económica y promoverán la igualdad de acceso entre hombres y mujeres a los cargos electivos. Se ratificará por ley regional todo acuerdo de la Región con otras regiones para el mejor ejercicio de las funciones propias, incluso con designación, en su caso, de órganos comunes. Podrán las regiones, en materias de su competencia, concertar pactos con Estados y acuerdos con entes territoriales internos de otro Estado, en los casos y de la forma que se establezca por ley del Estado”.

De acuerdo al art. 118 los municipios, las provincias y las ciudades metropolitanas serán titulares de funciones administrativas propias y de las que se les confieran mediante ley estatal o regional, según las competencias respectivas. Además se regulan por ley estatal formas determinadas de coordinación entre Estado y regiones en la materia de inmigración ⁴⁰.

⁴⁰ Además, la Constitución dispone que el Estado, las regiones, las ciudades metropolitanas, las provincias y municipios fomentarán la iniciativa autónoma de los

La actual ley vigente en materia de inmigración fue adoptada en 2002, conocida como Ley Bossi-Fini, y se encuentra en este momento sometida a revisión ⁴¹. A nivel de la jurisdicción administrativa competente para controlar el Tribunal Administrativo Regional (TAR) sigue siendo el órgano encargado de controlar la correcta aplicación de la ley y la legalidad de los procesos. En particular los TAR han intervenido en cuanto a la permanencia de los inmigrantes en situación irregular que se encuentran en los centros de permanencia temporaria y con respecto a la expulsión de los mismos.

En la materia de expulsión, los límites de las competencias estatales han sido analizadas a nivel internacional. En efecto, casos como el del Auto *Dem'yanenko* que han llegado hasta el TJCE demuestran que, en todo caso, las competencias en materia de expulsión deben ser siempre interpretadas a la luz de la normativa internacional que tutela los derechos humanos. En cuanto a la expulsión de extranjeros nacionales de terceros Estados, como se ha señalado anteriormente la misma está o debería estar sujeta al cumplimiento de las garantías establecidas en el CEDH/LF, la práctica demuestra a veces, sin embargo, lo contrario. Como en el *Asunto del Auto Dem'yanenko* de 2003 relativo a la expulsión de una nacional ucraniana (que se encontraba en situación irregular) por parte de las autoridades italianas. En el caso la orden de expulsión había sido notificada y ejecutada de manera expedita y sin posibilidad de que la extranjera interpusiese un recurso contra la decisión de expulsión, en clara violación del derecho a obtener una tutela judicial efectiva, lo cual pone en evidencia las deficiencias de la protección otorgada dentro de la Unión Europea a los nacionales de terceros Estados ya que el Tribunal de

ciudadanos, individualmente o asociados, para el desarrollo de actividades de interés general, conforme al principio de subsidiariedad.

⁴¹ Legge della Repubblica italiana 30 luglio 2002, n. 189, aprobada por el Parlamento italiano durante el curso de la XIV Legislatura, que modifica el Texto Unico de las disposiciones concernientes a la materia de la inmigración y a las normas sobre la condición del extranjero D. Lgs. 25 luglio 1998, n. 286. La ley se denomina de esa manera en razón del líder de Alleanza Nazionale, Gianfranco Fini, y del de la Lega Nord, Umberto Bossi, que fueron los primeros en firmarla como vicepresidente del Consiglio dei ministri y de ministro per le Riforme Istituzionali e la Devoluzione. Dicha ley sustituye e incorpora las modificaciones precedentes incluidas en la denominada Ley Turco-Napolitano del 6 de marzo de 1998.

Justicia se apegó a criterios formalistas sin pronunciarse sobre la protección de los derechos fundamentales de la nacional extracomunitaria ⁴².

A los fines del presente análisis, resulta relevante de observar cómo ha evolucionado la distribución de competencias entre Estado y las Regiones en materia de inmigración y como se han resuelto los posibles casos de conflicto competencial.

En líneas generales y de modo similar al caso español, de acuerdo con el art. 117, c.2, letra a) y b) al Estado le corresponde regular la materia relativa a la condición jurídica de los ciudadanos no pertenecientes a la Unión Europea y la inmigración. No obstante, de acuerdo con la interpretación constitucional más reciente esta atribución constitucional no excluye la intervención de las regiones en estos ámbitos, en particular, en lo que se refiere a la asistencia social, la educación, la salud y la habitación, ya que estas materias involucran competencias normativas atribuidas a las regiones de manera exclusiva o concurrente. Dicha doctrina ha sido afirmada por la Corte Constitucional (en adelante, la Corte) a través de diversas sentencias que han resuelto recursos de inconstitucionalidad presentados por el Gobierno contra leyes regionales dictadas en materia migratoria ⁴³.

Por tanto, la demarcación de competencias se efectúa a la luz de la distinción que se efectúa entre “políticas de la inmigración” (politiche dell’immigrazione) destinadas a regular la condición de ingreso y de es-

⁴² En este supuesto se trataba de una ciudadana de un tercer Estado (Ucrania) que había ingresado legalmente al territorio comunitario con un visado Schengen y posteriormente ingresa en Italia donde es hospitalizada por intento de suicidio, a poco de salir del hospital, se le comunica que de acuerdo con las leyes italianas no había solicitado su permiso de residencia y que por tanto se encontraba en situación irregular en ese Estado. El 17 de enero de 2003 el Prefeto di Catania ordena la expulsión la que fue comunicada sólo 85 minutos antes de que la Sra. Dem’Yanenko abordara el avión de regreso a su país. De acuerdo con el art. 68 del TCE antes comentado, el Tribunale di Catania presentó una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia, el que desestimó la procedencia por no cumplirse con los requisitos del mencionado artículo. Ver el comentario del caso efectuado por J. BAQUERO CRUZ, “El auto Dem’Yanenko: Expulsión de ciudadanos de terceros Estados y TJCE”, en Revista de Derecho Comunitario Europeo, año 8, N° 19, septiembre-diciembre 2004, págs. 935-950.

⁴³ Ver, por ejemplo: Sentencia N° 156/2006 y Sentencia N° 300/2005 de la Corte Constitucional.

tancia de los extranjeros en el territorio de la República Italiana y las “políticas para los inmigrantes” (politiche per gli immigrati) relativas a las medidas en el campo social y las actividades de integración destinadas a los extranjeros que han sido admitidos y que residen en el territorio italiano ⁴⁴. Mientras que respecto de las primeras el Estado detentaría la competencia exclusiva, respecto de las segundas serían competentes primariamente las Regiones a título concurrente o exclusivo.

Examinando las competencias regionales en detalle, a su vez cabría distinguir dos niveles. Un primer nivel programático de la regulación regional y un segundo nivel de ejecución reservado a los entes locales encargados de las actividades de erogación y gestión de los servicios de asistencia y de protección social. La base jurídica de tal distribución competencial entre los entes territoriales es el decreto legislativo del 25 de julio de 1998, que atribuye funciones específicas a las regiones y a los entes locales en el ámbito de las políticas y de las intervenciones sociales destinadas a los inmigrantes ⁴⁵.

Con la reforma de 2001, el Título V del Texto Único sobre inmigración reconocía explícitamente a las Regiones en las materias de su competencia, la legitimación para disponer intervenciones a favor de los extranjeros, entendiéndose que las disposiciones de este texto son principios fundamentales en el sentido del art. 117 de la Constitución. La jurisprudencia de la Corte sobre esta reforma del Título V y su influencia en el reparto competencial ha girado en torno a la extensión de las nuevas competencias atribuidas a las regiones.

A ese respecto, tres sentencias de la Corte ilustran sobre la actual interpretación de las disposiciones en materia de reparto de competencias entre Estado y Regiones. La primera de ellas, es la sentencia emitida por la Corte en relación con el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el gobierno para que se declare la ilegitimidad constitucional de la ley N° 5/2004 de la Región de la Emilia-Romagna relativa a las normas

⁴⁴ Confr. D. STRAZZARI, “L’immigrazione tra Stato e Regioni, publicado en Forum Costituzionale”, disponible en el sitio: www.forumcostituzionale.it.

⁴⁵ Con anterioridad había un silencio legal y los entes sub-estatales por sí mismos debían colmar los silencios y tardanzas del Estado central.

en materia de integración social de los ciudadanos extranjeros ⁴⁶. La esencia del recurso interpuesto es la negación a las regiones de un espacio autónomo de intervención en materia de inmigración. En este caso, el gobierno impugnó tanto disposiciones en particular, como el cuerpo normativo entero. El propósito de tal impugnación fue el de reivindicar a nivel estatal la disciplina inherente a la materia de la inmigración y de la condición jurídica del extranjero. En su resolución final, la Corte Constitucional entendió que el recurso de legitimidad constitucional promovido por el gobierno era en parte inadmisibles y en parte infundado.

La segunda de ellas es la sentencia de la Corte en otro caso interpuesto también por el gobierno, en este caso se trataba de un recurso sobre la legitimidad de los art. 16, c.3 y art. 21 c. 1 letra f) de la ley de la Región Friuli-Venezia Giulia de 5 de marzo de 2005, n. 5 referida a las normas para la acogida y la integración social de las ciudadanas y ciudadanos extranjeros inmigrantes. La diferencia con el anterior recurso es que, en este caso, el Gobierno impugnó disposiciones particulares referidas al control del ingreso de los extranjeros en el país, reafirmando la interpretación proporcionada por la Corte en la Sentencia 300 de 2005. En particular, se impugnó la norma relativa a la tutela de los menores extranjeros no acompañados a través de intervenciones orientadas a asegurar niveles adecuados de protección, asistencia e integración social también a los menores que han llegado a la mayoría de edad. La segunda disposición, preveía la creación, de parte de los municipios (*comuni*) y de las provincias de servicios territoriales encargados, entre otras cosas del desarrollo de las cuestiones relativas a los pedidos y renovaciones de las tarjetas de residencia (*permessi di soggiorno*), de pedido de autorización para el reagrupamiento familiar, en colaboración con los organismos del Ministerio del Interior. La Corte, en su análisis, hizo una referencia directa a las competencias regionales en la materia, afirmando que “en materia de inmigración y de condición jurídica de los extranje-

⁴⁶ La ley en cuestión era la “Legge della regione Emilia-Romagna, 24 marzo 2004, n. 5, *Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati*. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14, e 12 marzo 2003, n. 2”. Ver S. BALDIN, “La competenza esclusiva statale sull’immigrazione vs. la legislazione regionale sull’integrazione sociale degli immigrati: un inquadramento della Corte costituzionale”, en *Forum di Quaderni costituzionali*, disponible en el sitio: www.forumcostituzionale.it.

ros es la misma ley estatal que regula una serie de actividades relativas al fenómeno migratorio y a los efectos de éste último, y éstas son ejercitadas por el Estado en estrecha vinculación con las Regiones a las cuales les son conferidas directamente algunas competencias”⁴⁷. Con lo cual la Corte admitió la legitimidad de la intervención competencial de dicha Región, pero siempre como una función derivada de la competencia estatal u operada a través de una delegación estatal.

Asimismo, y en tercer lugar, es interesante analizar el recurso presentado por el presidente de la Región Friuli-Venezia Giulia (como región con un estatuto especial) en 2005 en relación con el Reglamento relativo a las modificaciones e integraciones al decreto del Presidente de la República del 31 de agosto de 1999, n. 394 en materia de inmigración⁴⁸. El argumento de la región en la interposición del recurso fue que no correspondía al Estado prever en las regiones con estatuto especial el funcionamiento del denominado “sportello unico” (ventanilla única) y el funcionamiento de las oficinas regionales y provinciales para la organización y el ejercicio de las funciones administrativas en materia de trabajo, atribuidas a la ventanilla en sí misma. Lo que en definitiva se solicitaba era la anulación del acto impugnado, ya que se violaba el art. 117, punto tercero y sexto y 118, puntos primero y segundo de la Constitución (en relación con el art. 10 de la ley constitucional del 18 de octubre de 2001, n. 3, relativa a las ‘Modificaciones al título quinto de la parte segunda de la Constitución’), los arts. 4º, primer punto y 65 de la ley constitucional de 31 de enero de 1963, n. 1 (*Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia*). En la resolución la Corte resaltó que las competencias estatales se refieren específicamente a la entrada y salida de los ciudadanos extranjeros nacionales de terceros Estados y que por tanto le correspondía al Estado regular la organización de dicho servicio en la Región⁴⁹.

⁴⁷ Punto 3 del considerando de derecho de la Sentencia. Traducción de la autora.

⁴⁸ Dicho recurso fue interpuesto en razón de un conflicto de atribuciones frente al Presidente del Consejo de ministros en relación con el art. 24, punto 1, del d.P.R. 18 de octubre de 2004, N° 334.

⁴⁹ La sentencia se encuentra disponible (en italiano) en: <http://www.cortecostituzionale.it/giurisprudenza/pronunceschedaDec.asp?Comando=RIC&Var=true&TrmD=&TrmDF=&TrmDD=&TrmM=&iPagEl=548&iPag=16415&tiposcheda=PM>

En definitiva, tal como lo demuestran estos casos en general la Corte ha proporcionado una interpretación literal de la Constitución, que propugna que las regiones sólo tienen competencia en materia de inmigración en la medida que ésta encuentre su fundamento en la ley estatal. La solución jurisprudencial que debiera brindarse es una interpretación uniforme de las competencias regionales, no solamente basadas en la autorización de la ley estatal, proporcionando de este modo una base autónoma y única para todas las regiones. Lo cual resulta aún más necesario en la actualidad ya que un nuevo proyecto de reforma de la ley estatal se encuentra bajo estudio a la vez que, algunas regiones están considerando también reformar su legislación ⁵⁰.

5. Reflexiones finales

La colaboración de todos los poderes públicos en la gestión de la inmigración considerada ésta como una cuestión que afecta a los diversos niveles de gobierno hace que cada vez sea más necesaria una clara atribución de competencias. Aun cuando el imperativo constitucional perfila una distribución de competencias inicial, por las características propias del fenómeno migratorio, no puede hablarse de que ésta sea una respuesta definitiva. Como ha podido observarse, la cuestión de la distribución competencial se modifica constantemente.

En España e Italia, el denominador común que ha contribuido en ambos casos a la ampliación de las competencias a nivel regional es la cuestión vinculada con la integración social de los inmigrantes. En efecto, la integración social parece ser el vector que ha posibilitado el progresivo incremento de competencias por parte de los entes regionales.

En el caso español se ha producido una rápida evolución para dar cuenta de los cambios en la dinámica migratoria de los últimos tiempos, con un consecuente fortalecimiento de la colaboración interinstitucional entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Un aspecto interesante

⁵⁰ Como en el caso de la Región Toscana, la que actualmente está discutiendo un nuevo texto de ley.

desde el punto de vista legal es el de la adopción e implementación de los planes autonómicos o programas regionales en materia de inmigración. Lo cierto es que la presión migratoria se deja sentir de manera diversa en cada una de las distintas regiones, y por ello es trascendental reforzar la aplicación del principio de solidaridad en estos casos. La inmigración como materia transversal requiere una adecuada cooperación entre los diferentes entes territoriales y una coordinación apropiada de las competencias estatales y regionales. El caso español da buena cuenta de los esfuerzos emprendidos por proporcionar un marco institucional adecuado para el diálogo Estado-Región en materia de inmigración. Si bien las proyectadas reformas a la Ley Orgánica de extranjería podrían mejorar la situación actual, un aspecto que la reforma ha descuidado es, precisamente, el de la coordinación de actividades entre los diversos niveles.

En Italia se observa una situación similar, han sido las Regiones a través de la aprobación de las leyes regionales las que han avanzado y han ido incorporando en su ámbito diferentes sectores de la materia de inmigración. Como lo demuestran los casos de recursos de inconstitucionalidad presentados por el gobierno italiano en los que se cuestiona la constitucionalidad de varios puntos de las leyes regionales sobre integración social de los extranjeros, cuyas disposiciones se hacen operativas a través de los programas regionales. En la resolución de esos recursos, la Corte ha actuado apegándose a la interpretación estricta de la Constitución, aun cuando ha dejado entrever en algún supuesto que parecía reconocer cierta competencia regional como autónoma.

Como en la mítica ciudad de Italo Calvino, en lo que hace al reparto competencial entre Estado y regiones en inmigración, parece que existe un constante intercambio o renovación que se opera con cada modificación legislativa o fallo jurisprudencial que decide un nuevo rumbo en materia de política migratoria.

6. Bibliografía

ALBANESE, A., MARZUOLI, C., *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, Bologna, 2003.

BONETTI, P., "Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione", in *Le Regioni*, 2002.

- CAPONIO, T., “Governo locale e immigrazione in Italia. Tra servizi di welfare e politiche di sviluppo”, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004.
- CASTELLÀ ANDREU, J. M^a, “Las Comunidades Autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la Unión Europea”, REAF, núm. 6, abril 2008, p. 37-91, disponible en: http://www10.gencat.cat/drep/binaris/rea6_Castella_tcm112-75372.pdf.
- D’ORAZIO, G., *Lo straniero nella Costituzione italiana*, Padova, 1992.
- GONZÁLEZ, M., *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, Bilbao, 1994.
- LACOMARE, M., Legge 6 marzo 1998, n. 40, “Disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”. Adempimenti di Regioni, province e comuni, in *Nuova Rassegna* 1998.
- MANGAS MARTÍN, A., “*Comunidades Autónomas e integración europea: balance general y perspectivas de la presencia directa en las instituciones, en especial en el Consejo*”, *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, coord. por Diego J. Liñán Nogueras, Carmen López-Jurado Romero de la Cruz, 2003.
- “Jurisdicción europea y administración local”, *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, N° 258, 1993.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *La posición de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (propuestas de reforma)*, Instituto Vasco de Administración Pública - IVAP, Oñati, 1996.
- MONTILLA MARTOS, J. A. (coord.), *Las competencias en inmigración del Estado y de las comunidades autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.
- PAREJO ALFONSO, L., *Manual de derecho administrativo comunitario*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.
- PATRONI GRIFFI, A., I diritti dello straniero tra costituzione e politiche regionali, en L. CHIEFFI, *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, 1999.
- PELLEGRINO, A., *Migration from Latin America to Europe: Trends and Policy Challenges (IOM)*, University of the Republic of Uruguay, 2004.
- PÉREZ GONZÁLEZ, M., “La acción exterior de los entes estatales descentralizados en la construcción europea”, *Acción exterior de la Unión*

- Europea y Comunidad internacional* (VV.AA.; Fernando M. Mariño Menéndez, ed.), Madrid, 1998.
- PÉREZ TREMPES, P., “La acción exterior de las Comunidades Autónomas”, en P. Pérez Trempe (coord.), *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Barcelona, 1999.
- RUGGERI, C., “Ombre e nebbia nel riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del titolo V”, en *Quaderni regionali*.
- ROIG MOLÉS, E., “Autonomía e inmigración: competencias y participación de las Comunidades Autónomas y los entes locales en materia de inmigración”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, N° 14, 2002.
- SÁENZ DE SANTAMARÍA, Andrés, *Curso de Derecho Internacional Público*, Paz Andrés Sáenz de Santamaría, Luis L. Sánchez Rodríguez, Julio Diego Gonzalez Campos, Madrid, 2003.
- SOBRINO HEREDIA, J. M., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Especial referencia a Galicia*, Santiago de Compostela, 2001.

*NOVEDADES DEL
CONSTITUCIONALISMO SUBNACIONAL*

LA CONSTITUCIÓN DE CÓRDOBA Y LA REFORMA POLÍTICA

POR EL PROF. DR. ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ

1. Fortalezas del sistema constitucional cordobés

La Constitución vigente proviene en la casi totalidad de su texto de la reforma constitucional de 1987, salvo en lo relativo al Poder Legislativo, que fue modificado en la reforma de 2001.

Consideramos como *fortalezas* de nuestro sistema constitucional actual, en una perspectiva general ¹:

a) La modernización alcanzada por nuestro derecho público, ya que implicó el tránsito de la primera etapa del constitucionalismo, denomi-

¹ Tal como lo hemos consignado en el Dictamen de la Comisión Consultiva de Expertos para la Reforma Político Electoral de Córdoba, que integráramos junto a los rectores de las universidades Nacional y Católica de Córdoba, Carolina Scotto y Rafael Velasco; los decanos de las facultades de Derecho y Ciencia Política de dichas universidades Ramón P. Yanzi Ferreira y Mario Riorda; el Prof. Jorge Gentile y la Dra. Marta Laub y con la presidencia del Dr. Daniel Zovatto, director para América Latina de Idea Internacional (véase el libro *Así no va más. Diagnóstico y propuesta de reforma político-electoral de la Provincia de Córdoba*, Dictamen de la Comisión Consultiva de Expertos, Córdoba, Editorial de la Universidad Católica de Córdoba, septiembre de 2008, págs. 48/49). En efecto, en el Dictamen se analizaron modificaciones en 4 grandes capítulos: a) lo político-electoral en su más amplia expresión; b) partidos políticos y sistema de partidos en Córdoba; c) justicia y organización electoral, y d) régimen municipal y comunal. Y la magnitud de los cambios propuestos fue tal que alcanzó a 35 temas que debían ser modificados por vía legislativa y 17 temas que debían ser objeto de reforma constitucional. Por mi parte, en mi voto individual postulé el análisis del tema 18, acerca del sistema presidencialista.

nada “clásica o liberal”, a la segunda, denominada “social”, que había sido anticipada por la reforma constitucional provincial de 1949 y definitivamente concretada en la reforma de 1987.

b) Asimismo se puede señalar que esta reforma de 1987 fue precursora de la reforma constitucional federal de 1994 -junto con las leyes supremas de Neuquén (1957) y de San Juan (1986)-, en el tránsito hacia la tercera etapa del constitucionalismo: el de la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos. Téngase presente en tal sentido que su Disposición Complementaria establece que todo texto de la Constitución debe llevar como anexos la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, de la Organización de las Naciones Unidas de 1948 y la parte declarativa de Derechos de la “Convención Americana sobre Derechos Humanos”, suscripta en San José de Costa Rica en 1969, que había sido aprobada por la ley nacional 23.054, a la cual adhirió la Provincia mediante la ley 7098 de 1984.

c) Esta modernización de nuestro derecho significó la consagración de un Estado social de derecho (art. 1º) con una forma de gobierno representativa, republicana y democrática (art. 2º). Se trata pues del constitucionalismo social para alcanzar la vigencia de la democracia social y participativa.

d) El sistema de reconocimiento de derechos y en general sus principios, creencias y valores enunciados en el Preámbulo y en la Parte Dogmática, que exaltan la dignidad humana y una filosofía personalista y humanista, que pueden ser calificados como paradigmáticos en nuestro derecho público argentino, ya que sirvieron de precedente para otras reformas constitucionales provinciales y para la propia reforma de la Ley Suprema Federal en 1994.

e) En particular deben destacarse las normas sobre derechos políticos, a saber: caracteres del sufragio, con la posibilidad de la participa-

El Dictamen fue titulado “Así no va más”, lo que expresa de manera categórica, la profundidad de los problemas detectados en el diagnóstico, así como la imperiosa necesidad de producir cambios profundos, que necesariamente comprenden reformas tanto por vía legislativa como por vía constitucional. Para un análisis integral de las actividades de la Comisión Consultiva de Expertos (CCE) que fuera designada por el gobierno de la Provincia, luego de las elecciones del 2 de septiembre de 2007, se puede consultar a www.reformapoliticacba.com.ar.

ción de extranjeros (art. 30), ejercicio de los institutos de democracia semidirecta como la iniciativa, la consulta popular y el *referendum* (arts. 31 y 32) y la constitucionalización de partidos políticos y del Consejo de Partidos Políticos (art. 33).

f) La democracia social y participativa se encuentra explicitada en el reconocimiento de las asociaciones y sociedades intermedias como la familia (art. 34), las organizaciones intermedias (art. 35), las cooperativas y mutuales (art. 36) y los colegios profesionales (art. 37). A ello hay que sumar la constitucionalización del Consejo Económico y Social (art. 125), como órgano consultivo.

g) El establecimiento de políticas especiales del Estado sobre trabajo, seguridad social, actividades de interés social, régimen previsional, vivienda, salud, cultura, educación, ciencia y tecnología, patrimonio cultural y ecología.

h) Debe destacarse especialmente como otra de sus fortalezas la cláusula federal del art. 16, que ubica a la Provincia en la defensa de su autonomía en el marco de un federalismo moderno de concertación y en un mundo caracterizado por los procesos de integración tanto nacional como supranacional. En relación con esto, debe resaltarse particularmente la creación de la Región Centro, por su notable importancia política, económica y estratégica.

Desde una perspectiva más particularizada, consideramos que del texto constitucional vigente deben ponderarse como *fortalezas específicas* las siguientes: a) la Primera Parte sobre Declaraciones, Derechos, Deberes y Garantías y Políticas Especiales, y b) el Régimen Municipal.

a. La Primera Parte de la Constitución

Estimamos que la Constitución Provincial que revela una mejor técnica de elaboración constitucional y sistematización de derechos es la de *Córdoba*, que clasifica la sección “*Derechos*” en cuatro capítulos: “*Derechos personales*”, “*Derechos sociales*”, “*Derechos políticos*” y “*Asociaciones y sociedades intermedias*”².

² Véase Antonio María HERNÁNDEZ, Capítulo X sobre “Los derechos y deberes en el constitucionalismo subnacional”, en el libro *Derecho público provincial* (Antonio

Dentro de los derechos personales efectúa una enunciación de los *derechos enumerados* en el art. 19, que dice: “Todas las personas en la Provincia gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio: 1) a la vida desde la concepción, a la salud, a la integridad psicofísica y moral y a la seguridad personal; 2) al honor, a la intimidad y a la propia imagen; 3) a la libertad e igualdad de oportunidades; 4) a aprender y enseñar, a la libertad intelectual, a investigar, a la creación artística y a participar de los beneficios de la cultura; 5) a la libertad de culto y profesión religiosa a ideológica; 6) a elegir y ejercer su profesión, oficio o empleo; 7) a constituir una familia; 8) a asociarse y reunirse con fines útiles y pacíficos; 9) a petitionar ante las autoridades y obtener respuestas y acceder a la jurisdicción y a la defensa de sus derechos; 10) a comunicarse, expresarse e informarse; 11) a entrar, permanecer, transitar y salir del territorio; 12) al secreto de los papeles privados, la correspondencia, las comunicaciones telegráficas y telefónicas y las que se practiquen por cualquier otro medio; 13) a acceder, libre e igualitariamente, a la práctica del deporte”.

Otras constituciones también efectúan similares reconocimientos de derechos, aunque con las particularidades propias, que van desde una Constitución demasiado escueta, como la de La Rioja, hasta una exageradamente reglamentarista, como la de Jujuy.

En las constituciones provinciales, al igual que en el art. 33 de la C.N., se reconocen *derechos no enumerados*, en virtud de distintas fórmulas ³.

En un marco de respeto al ordenamiento jurídico fundamental emergente de los arts. 5° y 31 de la C.N., hay además explícitas referencias a los derechos y garantías de la Ley Suprema Federal en las constituciones provinciales ⁴.

María Hernández -coord-, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2008; y en los capítulos de nuestra autoría sobre “Derechos” en los libros *La Constitución de Córdoba comentada*, de FRÍAS y otros, Buenos Aires, La Ley, 2001 y *Las nuevas constituciones provinciales*, de FRÍAS y otros, Buenos Aires, Depalma, 1989.

³ Por ejemplo, la de Córdoba, en su art. 20, prescribe aquellos “que se derivan de la forma democrática de gobierno y de la condición natural del hombre”; y Jujuy, en el art. 17, “... que hacen a la libertad, dignidad y seguridad de la persona humana, a la esencia de la democracia y al sistema republicano de gobierno”.

⁴ Córdoba, art. 18; Jujuy, art. 16, inc. 1; La Rioja, art. 28; Salta, art. 84; San Juan, art. 40; San Luis, art. 11; y Santiago del Estero, art. 38.

En cuanto a los *derechos políticos*, la Ley Suprema provincial hace expresa profesión de fe democrática y republicana y enuncia el principio de la soberanía popular.

Se establecen los caracteres del sufragio, en el art. 30, que dice: “Todos los ciudadanos tienen el derecho y el deber de participar en la vida política. El voto universal, igual, secreto y obligatorio para la elección de las autoridades es la base de la democracia y el único modo de expresión de la voluntad política del pueblo de la Provincia, salvo las excepciones previstas en esta Constitución...”.

Se admite la posibilidad del ejercicio de los *institutos de democracia directa o semidirecta*, como la iniciativa popular, la consulta popular, el *referendum*, y en algunos casos, la revocatoria popular. Se fijan en mayor o menor medida, según las distintas leyes supremas, las bases del régimen electoral, que indican como particularidad el voto de los extranjeros ya no sólo al nivel municipal, sino también provincial, como en el caso cordobés, según lo que la ley reglamentaria prescriba.

Se constitucionaliza a los *partidos políticos*, como instrumentos fundamentales del sistema democrático.

Se incorporaron normas que regulan *acciones positivas* en razón del género, para garantizar el ingreso de la mujer en los órganos públicos de carácter electivo ⁵.

En relación con los *derechos económicos, sociales y culturales*, casi todas las leyes supremas provinciales reconocen esta clase de derechos, que indican la pertenencia al constitucionalismo social de estos textos.

Además de prescribir dichos derechos en artículos que integran secciones o capítulos destinados a la temática, algunas constituciones también tienen otra normativa complementaria de la materia. En la de Córdoba, por ejemplo, existen las “*Políticas especiales del Estado*” en el Título Segundo, que abarca los siguientes capítulos, ‘Trabajo, seguridad social y bienestar’, ‘Cultura y educación’, ‘Ecología’ y ‘Economía y

⁵ Las acciones positivas con relación al género se extienden a otros supuestos, como el mercado laboral. Sobre el tema, Alberto CALANDRINO y otra, “El caso ‘Freddo’ y las conductas patronales como ‘categorías sospechosas’”, Revista AADC, N° 192, 2003, pág. 112.

finanzas”. La Constitución de Jujuy presenta los de “Cultura, educación y salud pública” y contiene una sección sobre “Régimen económico y financiero”.

Los derechos sociales enunciados se relacionan con la protección de la familia; los derechos de los trabajadores; y en especial: 1) condiciones dignas y equitativas para el desarrollo de sus actividades; 2) jornada limitada en razón de su edad, sexo o por la naturaleza de la actividad; 3) descanso y vacaciones pagados, y licencias ordinarias o especiales; 4) retribución justa; 5) salario mínimo, vital y móvil; 6) igual remuneración por igual tarea; 7) protección contra el despido arbitrario; 8) capacitación profesional en consonancia con los adelantos de la ciencia y de la técnica; 9) higiene, seguridad en el trabajo, asistencia médica y farmacéutica, de manera que su salud esté debidamente preservada. A la mujer embarazada se le acordará licencia remunerada en el período anterior y posterior al parto y durante las horas de trabajo el tiempo necesario para lactar; 10) prohibición de medidas que conduzcan a aumentar el esfuerzo en detrimento de su salud o mediante trabajo incentivado, como condición para determinar su salario; 11) vivienda, indumentaria, y alimentación adecuadas, cuando correspondiere por ley; 12) salario familiar; 13) mejoramiento económico; 14) participación en actividades lícitas tendientes a la defensa de sus intereses profesionales; 15) sueldo anual complementario; 16) reserva del cargo o empleo cuando se estableciere por la ley nacional o provincial; 17) organización sindical libre y democrática basada en la elección periódica de sus autoridades por votación

Asimismo, se reconocen los derechos de la mujer; la protección de la niñez; los derechos de la juventud; los derechos de los discapacitados y de los ancianos ⁶.

Finalmente, también se advierte el reconocimiento de los llamados *derechos de tercera generación*, como los de *usuarios y consumidores*, consagrados en el art. 29 y a un *medio ambiente sano*, en los arts. 11, 53 y 66.

⁶ Véase Antonio María HERNÁNDEZ, Capítulo X sobre “Los derechos y deberes en el constitucionalismo subnacional”, en el libro *Derecho público provincial*, coordinador Antonio María Hernández, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2008; y en los Capítulos de nuestra autoría sobre “Derechos” en los libros *La Constitución de...* cit. y *Las nuevas constituciones...* cit..

*b. El régimen municipal cordobés*⁷

1. Las bases constitucionales

En forma previa a la exposición de las bases del régimen municipal cordobés, establecido por la reforma constitucional de 1987, debemos expresar que éste se adecua perfectamente al mandato incorporado en el art. 123 de la C.N., en la reforma de 1994.

Recordemos que en esta última se aseguró el principio de la autonomía municipal, que ahora debe ser obligatoriamente respetado por las constituciones provinciales. Esta adecuación se produjo porque la gran mayoría de las reformas constitucionales provinciales efectuadas en forma previa a la reforma federal, avanzaron en dicho aspecto y se constituyeron en las fuentes y antecedentes para la reforma de la Ley Suprema de la Nación⁸.

Asimismo indicamos que si bien fundamentalmente el régimen municipal cordobés se encuentra legislado en el Título Segundo de la Segunda Parte de la Constitución Provincial, “Municipalidades y Comunas”⁹, también existen otras disposiciones dentro de dicha Carta Magna que se refieren a la cuestión.

En tal sentido señalamos de manera liminar al Preámbulo, que inscribe como una de sus altas finalidades “asegurar la autonomía municipal”, además de la Sección Cuarta del Título Primero: “Gobierno Provincial”, designada “Administración Pública provincial y municipal”.

Esta Sección contiene los siguientes artículos: 174, que estatuye los principios a los que se sujeta la Administración: centralización normativa, descentralización territorial, desconcentración operativa, jerarquía,

⁷ En este tema seguimos nuestro artículo así titulado, publicado en la Revista de Derecho Público, 2005, 2, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 2005, pág. 45 y ss. Por razones de brevedad no incluimos aquí el análisis particularizado de las normas constitucionales, que puede observarse en el trabajo citado.

⁸ Véase nuestro libro *Derecho municipal*, 2ª ed., Buenos Aires, Depalma, 1997, t. 1, Caps. III, VI y IX donde analizamos en profundidad lo vinculado a la evolución de nuestro régimen municipal, a la autonomía municipal y al régimen municipal argentino.

⁹ Hemos analizado este Título en el libro *La Constitución de...* cit., 2000, al que nos remitimos y que sirve de base para este punto.

coordinación, imparcialidad, sujeción al orden jurídico y publicidad de normas y regionalización; el 176 destinado a Procedimiento, que establece que ambas administraciones actúan en base “a la determinación oficiosa de la verdad, con celeridad, economía, sencillez en su trámite, determinación de plazos para expedirse y participación de quienes puedan verse afectados en sus intereses mediante procedimiento público e informal para los administrados; el 177 sobre acumulación de Empleos y el 178 que legisla respecto a las demandas contra el Estado: “El Estado, los municipios y demás personas jurídicas públicas pueden ser demandadas ante los tribunales ordinarios sin necesidad de formalidad ni autorización previa de la Legislatura y sin que en juicio deban gozar de privilegio alguno. La actuación del Estado, los municipios y demás personas jurídicas publicas en el ejercicio de función administrativa quedan sometidos al control judicial de acuerdo con lo que determine la ley de la materia y sin otro requisito que el interesado haya agotado la vía administrativa”. Finalmente, el 179 titulado “Sentencias contra el Estado” prescribe: “Los bienes del Estado Provincial o Municipal no pueden ser objeto de embargos preventivos. La ley determina el tiempo de cumplir sentencias condenatorias en contra del Estado Provincial y de los municipios”¹⁰.

También debemos mencionar como integrantes del plexo jurídico constitucional que establece las bases del régimen municipal, algunas otras disposiciones entre las que destacamos especialmente al art. 1º, sobre el Estado social de derecho; al art. 2º sobre la forma de gobierno representativa, republicana y democrática, al art. 3º sobre la soberanía popular, al art. 9º sobre participación, al 11 sobre recursos naturales y medio ambiente, al 13 sobre indelegabilidad de funciones, al 14 sobre responsabilidad de los funcionarios, al 15 sobre publicidad de los actos, al 16 sobre cláusula federal y al 17 sobre vigencia del orden constitucional y defensa de la democracia.

Y así podríamos enunciar otros artículos que tienen directa relación, como el 33 de partidos políticos, el 38 de deberes, el 58 de vivienda, el 59 de salud, 60 y 61 sobre cultura y educación, el 71 de tributos, el 74 de

¹⁰ Por razones de brevedad no analizaremos estos artículos, cuya fundamentación efectuara en la Convención Provincial Constituyente el convencional Dr. Trettel Meyer y a la cual remitimos en el *Diario de Sesiones*, Córdoba, 1987, ts. I y II.

contrataciones, el 75 de servicios públicos y el 110 que establece las atribuciones de la Legislatura.

Indicamos que tanto las cartas orgánicas (que sancionan las convenciones municipales) como la Ley Orgánica Municipal (que sanciona la Legislatura) deben respetar la normatividad suprema mencionada, en virtud de la gradación jerárquica existente.

2. *Los grandes principios del régimen municipal cordobés*

Sostenemos que los grandes principios instituidos por la reforma constitucional son: la naturaleza sociológica del municipio, la autonomía municipal, la unión de la democracia con la eficacia y un municipio de plena participación ciudadana ¹¹.

Escribimos hace tiempo al respecto: *“El nuevo ciclo de ejercicio de poder constituyente derivado en varias provincias argentinas, presenta una magnífica oportunidad para definir un más correcto perfil del régimen municipal del país. Esto no significa que la variedad y la asimetría, que son propias de casi todo régimen municipal, dejen de ofrecernos distintas características y peculiaridades, propias de la idiosincrasia de los gobiernos locales en las provincias, pero en cambio posibilita que se afirmen claras y comunes ideas sobre la institución municipal. Para alejar definitivamente los debates interpretativos que sobre la naturaleza del municipio se han dado, es conveniente que las constituciones provinciales lo conceptúen como institución natural y necesaria, basada en las relaciones de vecindad, con carácter esencialmente político y no simplemente administrativo y con finalidades de bien común de la sociedad local.*

¹¹ Hicimos referencia a estos principios en la exposición que efectuamos en la Convención Provincial Constituyente de 1987, ratificando lo que antes sostuvimos en nuestros libros *Derecho municipal*, obra citada y *Anteproyecto de Ley Orgánica Municipal para la Provincia de Córdoba*, Universidad Nacional de Córdoba, 1977; en el Proyecto presentado en el Primer Congreso Bonaerense de Derecho Público Provincial realizado en 1984 en La Plata -donde presidimos la Comisión de Régimen Municipal- y en un artículo publicado en *La Voz del Interior* en 1985 titulado “Las reformas constitucionales provinciales y el régimen municipal”, a los cuales remitimos para un estudio más detallado y profundo de éstos.

*Consecuencia de este enfoque será la consagración del principio de la autonomía municipal en sus distintos aspectos, para asegurar la triple gradación institucional del Estado argentino: gobierno federal, provincial y municipios”*¹².

Afortunadamente podemos ahora expresar que estos lineamientos, que expresan la lucha del municipalismo, fueron seguidos en las reformas constitucionales de todas las provincias, consolidándose la reforma del régimen municipal argentino en el sentido indicado, con la excepción de las tres provincias que todavía no han consagrado el aspecto institucional de la autonomía, o sea Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza.

La *naturaleza sociológica del municipio*, es el primer principio que establece la Constitución cordobesa al comenzar este Título con el art. 180 que dice:

“Esta Constitución reconoce la existencia del municipio como una comunidad natural fundada en la convivencia...”. Aunque no se definió al municipio, el tema fue introducido en el debate de la Convención por quien fuera profesor titular de la Cátedra de Derecho Público Provincial y Municipal de nuestra Universidad, Dr. Rodolfo Berardo, quien entre otras, recordó nuestra definición que expresa: “*El municipio es la sociedad organizada políticamente en una extensión territorial determinada, con necesarias relaciones de vecindad sobre una base de capacidad económica para satisfacer los gastos del gobierno propio y con personalidad jurídica pública estatal*”, según lo consignamos en nuestro “Anteproyecto de Ley Orgánica Municipal para la Provincia de Córdoba”¹³, siguiendo el art. 209 de la Constitución cubana de 1940.

En nuestra exposición en la Convención citamos otra definición del maestro cubano Adriano Carmona Romay: “*El municipio es la organización política y administrativa de la sociedad local*” y respecto a la

¹² Confr. “Las reformas constitucionales provinciales y el régimen municipal”, La Voz del Interior, artículo citado.

¹³ *Anteproyecto de...* cit., que fuera nuestro primer libro publicado y que después sirviera de base para el Anteproyecto que presentásemos al Poder Ejecutivo en 1985 y que luego de su análisis por el Consejo de Partidos Políticos, fuese enviado como Proyecto de Ley Orgánica Municipal remitido por el Poder Ejecutivo Provincial, en 1990, para ser finalmente sancionado como la vigente Ley Orgánica Municipal 8102, de 1991.

naturaleza filosófica del municipio, o sea su ontología, pasamos revista a las dos grandes escuelas: sociológicas y legalistas, con sus respectivas tendencias, según los aportes de Carmona Romay y Leal Osorio, para expresar: *“El municipio es una institución natural porque se basa en las relaciones de vecindad, que son el soporte de la ciudad, y ésta es la infraestructura sociológica del municipio. También tiene un carácter esencialmente político, porque así es toda reunión de personas que tiene como objetivo el bien común, en este caso, de la sociedad local”*. Después dijimos: *“Adolfo Posada fue quien avanzó en la idea de que el municipio tenía la propia naturaleza de un Estado, y que se podía hablar de un Estado municipal porque se daban los mismos elementos: territorio, población y poder, una personalidad jurídica -en este caso, pública y estatal- y un fin que es el bien común, pero siempre con carácter local y en un Estado”*. *“Por eso no podemos pensar que el municipio sea anterior al Estado, porque como bien lo decía Aristóteles: ‘nunca la parte puede ser anterior al todo’”*. *“Posada enseñaba que en el municipio había dos cuestiones centrales: la subordinación y la autonomía. La subordinación porque siempre el municipio para ser tal, tiene que estar dentro del Estado, ya sea unitario, regional o federal y la autonomía, para que el mismo pueda cumplir sus fines”*¹⁴.

La *autonomía municipal*¹⁵, segundo gran principio que destacamos, es la naturaleza jurídica correspondiente a la ontología del municipio. Emerge con claridad del art. 180, en la parte que dice: “y asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional. Los municipios son independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus atribuciones, conforme a esta Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten” y de otros artículos que luego mencionaremos al analizarlos en particular.

En la Convención sucintamente expresamos que la autonomía se fundaba en el art. 5º de la C.N., como lo decía Alcides Greca; en la mayo-

¹⁴ Véase el “Diario de Sesiones” de la Convención Provincial Constituyente de Córdoba, 1987, t. 1, págs 959/962.

¹⁵ Remitimos para un estudio detenido de la autonomía municipal a nuestro libro *Derecho municipal* ya citado, 1ª ed., t. 1, 1984 y 2ª ed. de 1997, especialmente en el Cap. VI. Y también al libro *Derecho municipal*, Parte General, editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003.

ría de las constituciones provinciales; en el origen electivo popular de las autoridades municipales; en la naturaleza jurídica de las ordenanzas -que son verdaderas leyes locales- y en la propia finalidad del municipio. También distinguimos la autonomía municipal plena y la semiplena o relativa, como surge del citado art. 180 y de los arts. 181, cuando indica que los municipios que son ciudades pueden dictar sus cartas orgánicas; el 182 sobre dichos instrumentos; el 183 que establece los requisitos de las cartas orgánicas, y el 184, que fija las bases de la Ley Orgánica Municipal.

Sostuvimos en la Convención que la autonomía “va a ser plena cuando, incluso, se dé la posibilidad del dictado de la propia carta orgánica, o sea el aspecto institucional de la autonomía. Es decir que al sueño de Astrada Ponce ¹⁶, hoy lo hacemos realidad. El resto de los municipios, a su vez, van a tener una autonomía semiplena o relativa, pero autonomía municipal siempre para los aspectos políticos, financieros y administrativos. Políticos, por la propia elección de las autoridades; financieros, por la libre inversión de sus rentas, y administrativos, por la prestación de los servicios públicos y demás funciones de este carácter, sin intervención de otro nivel de gobierno”.

La unión de la democracia y la eficacia, otro de los postulados del municipalismo, ha sido otro gran principio del régimen local instituido por la reforma. Al respecto expresamos en el debate: “*Por eso, el objetivo que ha campeado en esta comisión y que quiero reafirmar, ha sido alcanzar un municipio ampliamente participativo y eficaz. Se aseguran otros organismos y principios técnicos, no sólo los del planeamiento urbano sino también los códigos y tribunales de faltas, las garantías de la carrera administrativa, la asistencia técnica de la Provincia, los conve-*

¹⁶ Carlos Astrada Ponce fue el presidente de la Comisión de Régimen Municipal en la Convención Provincial Constituyente de 1923 y en el Despacho de su Comisión propuso el reconocimiento de la autonomía institucional de los municipios, siguiendo el precedente de la Convención santafesina de 1921, pero su propuesta no fue aceptada por el plenario de la Convención, dominada por sectores conservadores. No obstante, fue luego el autor del Anteproyecto de Ley Orgánica Municipal que dio origen a la ley 3373, que rigiera durante muchos años la vida local cordobesa y que nosotros siguiésemos y destacásemos en nuestro *Anteproyecto de Ley Orgánica Municipal para la Provincia de Córdoba*, al cual ya nos hemos referido y que sirviera de base para la sanción de la actual Ley Orgánica Municipal 8102.

*nios intermunicipales y la participación y colaboración entre el gobierno provincial y los municipales”*¹⁷.

Finalmente, el último principio que destacamos es el de *un municipio de plena participación ciudadana*. Para desarrollarlo, también recurrimos a nuestra intervención en la Convención, donde dijimos: “Sabemos que la democracia está íntimamente ligada al municipio; este último es la escuela social de la democracia y es el primer teatro donde los hombres ejercitan sus derechos, como decía Joaquín V. González. Y hemos garantizado tanto para las cartas orgánicas municipales como para la Ley Orgánica Municipal, la posibilidad de varios tipos de participación ciudadana: primero, política, que ocurrirá, evidentemente, con la elección popular de las autoridades, tanto del intendente como de los concejales y de los miembros del Tribunal de Cuentas y también con los institutos de democracia directa o semidirecta, como la iniciativa, el *referendum* y la revocatoria. Pero hemos posibilitado también otras formas de participación que hacen a la vida cotidiana empezando por la participación vecinal y sin prohibir otras *formas especiales* o sectoriales de participación a nivel consultivo, como corresponde a la democracia social. Los centros vecinales, que acusan la mediación entre el centro y los barrios, que explicitan el bien común y aumentan la vida cívica de los municipios”.

“Pueden haber otras formas especiales de participación como, por ejemplo, a nivel de planeamiento urbano y esto también tiene que ver con el tema de la eficacia ya que la ciudad es la obra cultural del hombre por antonomasia, como dijo Lewis Mumford. Sabemos bien que desde *La ciudad antigua* de Fustel de Coulanges hasta Ecumenópolis -la ciudad mundializada- que está ahí, como dice Arnold Toynbee, se ha producido un largo proceso de miles de años. Y también sabemos que en la actualidad, la ciudad no puede ser planificada por loteadores, porque hay un nuevo derecho humano, “el derecho a la ciudad”, como dice Henri Lefebvre. Es menester la participación popular con el concurso de técnicos para lograr definir lo que será la ciudad del futuro, porque el futuro del hombre así lo exige”.

¹⁷ Véase el “Diario de Sesiones” de la Convención Provincial Constituyente de Córdoba, de 1987, t. 1, págs. 959/962.

“Hoy el mundo conoce los grandes bloques intercontinentales del poder, sabemos qué son los imperialismos, qué son los medios de comunicación masivos, y frente a este peligro inmenso de la deshumanización ésta es también la era de los localismos como dice Octavio Paz. De ahí la fuerza de los federalismos y de las autonomías municipales, porque en las formas de participación y en especial en el municipio, el hombre encuentra la posibilidad precisa de “ser”. Esas formas de participación política y las propias de la vida cotidiana están relacionadas porque como lo dicen los franceses Debard y Durand: *“Si es cierto que la política universaliza lo cotidiano, también es cierto que lo cotidiano concreta la política”*.

Más adelante recordábamos a José Manuel Estrada, cuando señalaba la *“vinculación existente entre federalismo y autonomía municipal no sólo en los aspectos institucionales y políticos, sino porque además -decíamos- son técnicas de vida social que parten del principio de que quien esté más cerca de las necesidades, mejor las conoce y en consecuencia, mejor puede resolverlas; y en este proceso es cuando deviene la formación del ciudadano”*.

“Sabemos que hay promesas incumplidas de la democracia -como dice Norberto Bobbio- pero también creemos que estas formas de participación que alentamos son las que precisamente pueden hacer de cada hombre verdaderamente un ciudadano, recordando el mandato de Pericles...”.

Finalizábamos la consideración de este aspecto, con las siguientes palabras: *“El municipio está inexcusablemente ligado al federalismo y la democracia; el municipio es la descentralización política por antonomasia y es la base de nuestras instituciones políticas. En esto se juega también el destino del hombre”*¹⁸.

Señalamos por último la coherencia de estos principios con los del Estado Provincial, pues se ha perfilado el municipio de la democracia social, correspondiente a la Provincia organizada como Estado social de derecho, como lo manda el art. 1º de la Ley Suprema cordobesa.

¹⁸ Véase el “Diario de Sesiones” de la Convención Provincial Constituyente de Córdoba, 1987, t. 1, págs. 959/962. Asimismo, para profundizar estas cuestiones, remitimos al Cap. VIII de nuestro libro *Derecho municipal*, ya citado, que trata la democracia local.

A ello hay que sumar el posterior ejercicio de poderes constituyentes locales, que dieron como resultado la sanción de cartas orgánicas municipales en las ciudades de Almafuerde, Arroyito, Bell Ville, Carlos Paz, Colonia Caroya, Córdoba, Coronel Moldes, Corral de Bustos, General Cabrera, Laboulaye, La Falda, Las Varillas, Marcos Juárez, Morteros, Río Ceballos, Río Cuarto, Río Tercero, Villa Allende, Villa Dolores, Villa María y Villa Nueva.

2. Debilidades constitucionales en lo político-electoral¹⁹

2.1. Poder Legislativo

La Constitución de 1923 estableció que la Cámara de Diputados se componía de 36 diputados, electos directamente por el pueblo en distrito único, con 2/3 de votos para la mayoría y el tercio restante para las minorías, según el sistema que se determinase por ley.

En cuanto al Senado, se prescribió que sus integrantes serían electos en forma directa por el electorado de los departamentos, a razón de un senador en los que la población no excediera de 60.000 habitantes, 2 senadores cuando tengan entre 60.000 y 100.000 habitantes y 3 senadores, cuando se pase la última cifra. En cuanto a la representación de las minorías en los departamentos que elegían más de 2 senadores, se indicó que se haría de acuerdo con el sistema que determinase la ley.

La reforma de 1987 modificó el sistema de la siguiente manera: en la Cámara de Diputados se aumentó el número de 36 a 66, electos directamente en distrito único, garantizándose al partido que obtuviese mayor cantidad de votos, 36 de dichas bancas, mientras que a la oposición le correspondían 20 bancas a la segunda fuerza, 5 a la tercera, 3 a la cuarta y 2 a la quinta. Y en cuanto al Senado se mantuvo el anterior sistema de

¹⁹ Seguimos en este punto al Dictamen de la Comisión Consultiva de Expertos para la Reforma Político Electoral en la Provincia de Córdoba, antes citado, *Así no va más*, pág. 49 y ss., de donde hemos extraído lo específicamente vinculado a cuestiones constitucionales.

elección de los senadores en forma directa por los departamentos, pero en base a estos criterios: 1 senador para los departamentos que no excedieran los 60.000 habitantes, 2 senadores para los que tuvieran entre 60.000 y 100.000 habitantes, que correspondían al partido ganador; 6 senadores para los que tenían entre 100.000 y 300.000 habitantes, correspondiendo 3 a la mayoría, 2 al partido que le seguía en orden y 1 para el tercero y 8 senadores para los departamentos con una población superior a los 300.000 habitantes, de los que se atribuían 4 a la mayoría, 3 al partido segundo y 1 al tercero.

La reforma constitucional de 2001 volvió a modificar la normativa sobre el Poder Legislativo, al reducir el número de legisladores -que había alcanzado a 133 por los 66 diputados y 67 senadores-, al número actual de 70, correspondientes a una Legislatura unicameral.

En cuanto al sistema electoral vigente, el art. 78 establece que la Legislatura se integra por 26 legisladores elegidos directamente por el pueblo a pluralidad de sufragios y a razón de uno por cada uno de los departamentos y por 44 legisladores elegidos directa y proporcionalmente por el pueblo según el sistema D'Hondt, tomando a la Provincia como distrito único.

En consecuencia, una debilidad de nuestro sistema político y constitucional, es que se han producido reformas que han suscitado posiciones enfrentadas tanto en la composición bicameral o unicameral del Poder Legislativo como en el establecimiento de sus bases electorales.

En el caso de esta última de 2001, que está vigente, se advierten dos debates principales en este momento, a la luz de las opiniones que se han recogido de la sociedad cordobesa:

- a) sobre la conveniencia de mantener el sistema unicameral o de volver al sistema bicameral, y
- b) sobre si es necesario introducir reformas al sistema electoral de los legisladores.

Unicameralidad o bicameralidad

Este es un debate que tiene particular linaje en la historia del pensamiento filosófico, político y constitucional, ya que se inclinaron por la unicameralidad autores de la talla de Bentham y Sieyès, al criticar los se-

nados nobiliarios²⁰ mientras que lo hicieron por la bicameralidad, Blackstone en Inglaterra y Hamilton, Madison y Jay en los Estados Unidos²¹.

No existe coincidencia unánime en el derecho y la legislación comparada, sobre admitir el unicameralismo o el bicameralismo en el Poder Legislativo Nacional, sea que se trate de una forma de Estado unitario o federal. Por ejemplo en América Latina, 9 países eligieron un sistema unicameral, y otros 9 optaron por el bicameral.

La controversia también existe con relación a las cámaras legislativas subnacionales dentro de los estados federales. En Estados Unidos, por ejemplo, 49 estados adoptan el sistema bicameral, y sólo uno de ellos, Nebraska, el sistema unicameral. Por su parte, en Brasil, México, Canadá, Alemania y Austria, sus legislaturas subnacionales son unicamerales.

En Argentina, 15 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires adoptan un sistema unicameral; mientras que las 8 provincias restantes, entre ellas varias de las más grandes (Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza) tienen sistema bicameral.

En Córdoba, los argumentos en favor de una u otra postura han sido desarrollados extensamente, en particular en la Convención Constituyente de 1987, y en el Informe Preliminar de la Comisión Asesora para la Reforma de la Constitución de 1997²².

Estos se pueden sintetizar como sigue:

A favor de la *unicameralidad* se aduce:

²⁰ Véase el libro *Tácticas parlamentarias*, de Jeremy Bentham, Ediciones Mesa Directiva, Senado de México, México, 2006, Cap. IV, "División del cuerpo legislativo en dos asambleas", donde el autor, uno de los padres del derecho parlamentario, reflexiona sobre los argumentos a favor y en contra tanto de la unicameralidad como de la bicameralidad.

²¹ Que fueron los autores de *El Federalista*, obra fundamental escrita en defensa de la Constitución de Filadelfia de 1787, de la cual fueron importantes redactores (en particular Madison y Hamilton) y que estableciese por vez primera una república federal, con dos cámaras: la de Representantes y el Senado. En particular, véanse los capítulos LVIII a LXIII sobre este último cuerpo (confr. A. HAMILTON; J. MADISON; J. JAY, *El Federalista*, Méjico, Fondo de Cultura Económica, 2006).

²² Guillermo BECERRA FERRER; Ricardo HARO; Antonio M. HERNÁNDEZ y Alberto ZARZA MENSAQUE, *Informe Preliminar de la Comisión Asesora para la Reforma de la Constitución de Córdoba*, edición del gobierno de la Provincia de Córdoba, 1998.

a) La Cámara única, permite mayor *eficiencia y celeridad*, al posibilitar la sanción de normas con mayor *agilidad*, permitiendo a la Legislatura adecuar su gestión a los requerimientos del gobierno.

b) La experiencia parlamentaria ha demostrado que la lentitud del doble examen de los proyectos legislativos por ambas cámaras y los constantes reenvíos de una a otra, conspiran en contra de la eficiencia de la labor legislativa y de la sanción de las leyes.

c) En los debates plenarios de las cámaras, no se trata de convencer o persuadir al adversario de las bondades de un proyecto, sino de difundir ante la opinión pública las decisiones de los partidos, adoptadas con anterioridad al tratamiento del proyecto. Por lo tanto, la existencia de dos cámaras sólo logra hacer el trabajo más lento y costoso.

d) Con normas adecuadas de trabajo interno se asegura toda la reflexión necesaria, y la *calidad legislativa*. Así, se ejemplifica que en algunos sistemas unicamerales, se establece para la sanción de normas de importancia, el sistema de doble lectura, como actualmente tiene la Constitución de Córdoba, en algunos casos con audiencia pública entre la primera y la segunda sanción (art. 106), o la exigencia de una mayoría agravada, para la sanción de algunas leyes.

e) La necesidad de lograr un cuerpo colegiado poderoso y ágil, que esté en condiciones de *controlar* efectivamente al Poder Ejecutivo y que no sea solamente un acompañante tardío de las decisiones de éste.

f) Una legislatura unicameral puede *representar* adecuadamente a la población y a los distintos sectores regionales, con una composición mixta.

g) Una cámara legislativa significa un *menor costo operativo*. Por lo tanto, la reducción de gastos ineficientes cualquiera fuera su magnitud, resulta beneficioso.

h) La mayoría de las provincias argentinas (15 sobre 23), más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuentan con sistema unicameral, a lo que se suma que todos los concejos deliberantes del país son unicamerales.

En defensa de la *bicameralidad* se sostiene:

a) La doble instancia legislativa sirve como un *freno* a las decisiones apresuradas e irreflexivas. Una segunda Cámara constituida de manera diferente a la anterior, tiende a detener tales tendencias y permite una consideración serena y cuidadosa de los proyectos legislativos.

b) La Cámara única no sólo es incapaz de asegurar una legislación acertada y prudente, sino que necesariamente lleva en sí el germen de la *tiranía parlamentaria*.

c) El sistema bicameral brinda mayor *seguridad jurídica*, ya que garantiza el reestudio en un doble debate, posibilitando la sanción de *normas más analizadas y de mayor calidad técnica*.

d) Ambas cámaras legislativas tienen distinto *origen representativo*. La de Diputados representa al pueblo de la provincia en su totalidad; mientras que el Senado constituye la representación geopolítica provincial, permitiendo una más adecuada defensa de los intereses territoriales y regionales.

e) La existencia de dos cámaras posibilita un mejor ejercicio de las funciones de control político del Poder Legislativo sobre los otros órganos estatales, y en particular del Poder Ejecutivo.

f) Para el caso particular de la provincia de Córdoba, se ha argumentado que el *presupuesto* de la legislatura bicameral que existió hasta 2001, solamente insumía el 1,6 por ciento del total de la provincia. Por ende carece de validez pretender una Legislatura unicameral sólo por razones de economía.

g) Varias provincias argentinas, pero fundamentalmente algunas de las más importantes del país (Buenos Aires, Santa Fe, Mendoza, y Entre Ríos) han acogido esta modalidad bicameral.

Sistema Electoral para la elección de legisladores

El sistema electoral cordobés ha experimentado tres grandes reformas: en 1923, 1987 y de 2001, como vimos anteriormente.

La Constitución de 1923 estableció que la Cámara de Diputados se compondría de 36 diputados, electos directamente por el pueblo en distrito único, con dos tercios de votos para la mayoría y el tercio restante para las minorías, según el sistema que se determinase por ley, habiéndose establecido el sistema proporcional del cociente. En consecuencia, este sistema combinaba la lista incompleta y aseguraba dos tercios de votos para el que ganaba la elección.

En cuanto al Senado, se prescribió que sus integrantes serían electos en forma directa por el electorado de los departamentos. Los departamentos cuya población no excediera de 60.000 habitantes elegirían un senador a través de un sistema de circunscripción y voto uninominal; los que tuvieran entre 60.000 y 100.000 habitantes elegirían dos senadores por sistema de lista completa; y los departamentos de más de 100.000

habitantes, 3 senadores por lista incompleta (2 para la mayoría y el restante para la primera minoría).

Como se observa el sistema electoral fijado era notoriamente desproporcional, en virtud de los fuertes componentes mayoritarios que consignó tanto para la elección de diputados como de senadores.

Por su parte, la reforma de 1987 modificó el sistema electoral de la siguiente manera: la Cámara de Diputados aumentó su número de 36 a 66 legisladores electos directamente en distrito único, garantizándose, de esta manera, al partido que obtuviese la mayor cantidad de votos, 36 de dichas bancas. De las 30 bancas restantes, 20 corresponderían a la segunda fuerza, 5 a la tercera, 3 a la cuarta y 2 a la quinta. Estas modificaciones introdujeron un sistema heterodoxo similar a una proporcionalidad cristalizada, ya que se determinaba un número fijo de bancas para el segundo, el tercero, el cuarto, y el quinto partido. Asimismo, existía una barrera legal del 2% en el art. 78 del texto constitucional de 1987, lo cual dificultaba el acceso del cuarto y quinto partido. Cuando no se alcanzaba esto, se distribuían las bancas en los otros partidos de la minoría.

En cuanto al Senado se mantuvo el anterior sistema de elección para los senadores en forma directa por los departamentos, pero en base a nuevos criterios poblacionales: un senador para los departamentos que no excedieran los 60.000 habitantes, dos senadores para los que tuvieran entre 60.000 y 100.000 habitantes, que correspondían al partido ganador; seis senadores para los que tenían entre 100.000 y 300.000 habitantes, correspondiendo 3 a la mayoría, 2 a la primera minoría y 1 para el tercero; y ocho senadores para los departamentos con una población superior a los 300.000 habitantes, de los cuales se atribuían 4 a la mayoría, 3 al partido segundo y 1 al tercero.

De esta manera, se aumentó notoriamente el número de senadores, que alcanzarían el número de 67 en 2001, o sea, superior al número de diputados. Asimismo, si se hubiera actualizado el número de senadores con el censo nacional de población de 2001, el Senado provincial habría superado en miembros al Senado nacional (75 a 72).

Por todo ello, aunque este sistema posibilitó incorporar mayor cantidad de partidos políticos a la representación legislativa, también se puede observar su falta de proporcionalidad, sus ingredientes mayoritarios y la arbitrariedad de su diseño. El sistema fue criticado también por el alto incremento de legisladores que se produjo en ambas cámaras.

En torno de este último punto, es necesario recordar que en el “Informe Preliminar de la Comisión Asesora para la Reforma de la Constitución de Córdoba”²³, del 3 de abril de 1997, se dictaminó acerca de la necesidad de la reforma constitucional “para corregir la superabundancia de legisladores que integran las dos cámaras legislativas” con dos posibilidades: a) la adopción de una legislatura unicameral que debía integrarse con una representación mixta poblacional y departamental²⁴; y b) si se decidía continuar con el sistema bicameral, sería necesario reducir el número de integrantes de ambas cámaras. En este caso, se propuso además la modificación del sistema electoral fijado tanto para el Senado como para la Cámara de Diputados, donde se postuló un sistema proporcional²⁵.

La reforma constitucional de 2001 volvió a modificar la normativa sobre el Poder Legislativo, al reducir el número de legisladores -que había alcanzado a 133 por los 66 diputados y 67 senadores-, al número actual de 70, correspondientes a una Legislatura unicameral.

²³ Dicha Comisión había sido designada por el gobernador de la Provincia, Dr. Ramón B. Mestre e integrada por los profesores titulares de Derecho Constitucional y Derecho Público Provincial y Municipal de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba, Dres. Guillermo Becerra Ferrer, Ricardo Haro, Antonio María Hernández y Alberto R. Zarza Mensaque, con la coordinación del fiscal de Estado, Alberto Zapiola. El Informe analizó los siguientes acápite: I. Introducción. II. Breve síntesis de la historia constitucional cordobesa. III. Procedimiento. 1) Derecho de iniciativa de la declaración de la necesidad de la reforma. 2. Procedimiento para la sanción de la declaración de necesidad de la reforma. 3. Declaración de la necesidad de reforma y convocatoria a la convención constituyente: alcances. IV. Necesidad de la reforma. A. Poder Legislativo. Argumentos a favor del bicameralismo y del unicameralismo. Conclusiones de este apartado. B. Unificación de mandatos. C. Poder Judicial. 1. Designación de magistrados. 2. Destitución de magistrados. 3. Reflexiones sobre ambos sistemas: la designación y la destitución en el derecho público provincial. Reflexiones finales sobre este apartado. D. Organos de control. El Tribunal de Cuentas de la Provincia. La Comisión dictaminó a favor de la necesidad de la reforma en los cuatro temas antes mencionados.

²⁴ Posición por la que se inclinó mayoritariamente la Comisión en base a la opinión de los profesores Becerra Ferrer, Haro y Zarza Mensaque, mientras que en minoría propuse mantener el sistema bicameral, sin perjuicio de la reducción del número de miembros de ambas Cámaras.

²⁵ Confr. “Informe Preliminar de la Comisión Asesora para la Reforma de la Constitución de Córdoba”, Conclusiones sobre el Poder Legislativo.

En cuanto al sistema electoral vigente, el art. 78 establece un sistema mixto segmentado en virtud del cual la Legislatura se integra por 26 legisladores elegidos directamente por el pueblo a pluralidad de sufragios y a razón de uno por cada uno de los departamentos y por 44 legisladores elegidos directa y proporcionalmente por el pueblo según el sistema D'Hondt, tomando a la Provincia como distrito único.

Para los críticos de esta última reforma, entre los que nos encontramos, se observan estas debilidades: a) sigue existiendo una marcada desproporcionalidad, ya que en su diseño no hay compensación entre el componente de representación proporcional con el componente de representación mayoritario; b) La eliminación del Senado ha producido una disminución de la representación de los departamentos y del interior de la provincia; c) El riesgo de que se pueden alcanzar con facilidad los dos tercios de votos por parte de alguna fuerza, sin haber alcanzado similar número de votos; d) A ello hay que sumar la disposición reglamentaria vigente que dispone que los tratamientos sobre tablas se disponen por simple mayoría, en lugar de los dos tercios, como se prescribe usualmente en los reglamentos de los cuerpos legislativos.

2.2. Poder Judicial

En cuanto a la forma de designación de magistrados y funcionarios del Ministerio Público, los textos constitucionales cordobeses según las reformas producidas en 1923 y 1987 establecieron que ello correspondía al Poder Ejecutivo y al Senado. Pero mientras que en la primera de las reformas constitucionales mencionadas, la designación correspondía al Senado, a propuesta en terna del Poder Ejecutivo, en la reforma de 1987, se prescribió que la designación era del Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado.

Asimismo se estableció en el art. 157, segunda parte, que “La ley fija el procedimiento que favorezca la igualdad de oportunidades y la selección por idoneidad en la designación de magistrados inferiores”.

La Constitución Provincial, según el texto vigente de los arts. 144 inc. 9 y 104 inc. 42, sólo cambió para el acuerdo al Senado por la Legislatura, en razón del sistema unicameral adoptado.

Posteriormente, en nuestra provincia se dictó en 1999 la ley 8802 que creó un Consejo de la Magistratura a los fines previstos por los arts. 144 inc. 9 y 157 en su última parte.

En las numerosas entrevistas sostenidas por la Comisión Consultiva de Expertos, se ha comprobado que numerosos sectores han señalado la necesidad de otorgar rango constitucional a este instituto, ya que constituye una debilidad su sola consagración legal.

Asimismo en cuanto al Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y Funcionarios del Ministerio Público, la Ley Suprema de la Provincia vigente en su art. 159, en base al texto de la reforma de 1987 -que sólo tuviera una modificación en 2001 por el cambio al sistema unicameral-, indica que su integración se efectúa por un vocal del Tribunal Superior de Justicia y por cuatro legisladores, letrados si los hubiere, correspondiendo dos a la mayoría y dos a la minoría.

También en las consultas y en los antecedentes observados se ha señalado la conveniencia de introducir modificaciones constitucionales en cuanto a la integración para establecer un mayor equilibrio de los sectores, así como una mejor reglamentación de este instituto.

En consecuencia, en relación con estas cuestiones se formularon las siguientes consideraciones por parte de la Comisión Consultiva de Expertos que integramos ²⁶:

Consejo de la Magistratura

En nuestro constitucionalismo provincial han mantenido el sistema clásico de designación del Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado o de la Legislatura, las provincias de Catamarca, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe, y con particularidades distintivas Jujuy y Formosa.

En cambio, en la mayoría de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires -en un proceso que inició la provincia del Chaco-, se afirmó un mecanismo de designación de magistrados y funcionarios con la intervención de consejos de la Magistratura, como en las provincias de Buenos Aires, Chaco, Chubut, Corrientes, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Neuquén, Salta, Santa Cruz, San Juan, San Luis, Santiago del

²⁶ Véase *Así no va más*, ob. cit., pág. 77 y ss..

Estero, Río Negro, Tierra del Fuego y Tucumán, además de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Esta tendencia influyó en la reforma constitucional federal de 1994, que también incluyó este sistema en el art. 114 de la Ley Suprema.

En relación con la incorporación de este instituto a la Ley Suprema Provincial, se debe mencionar que en el “Informe preliminar para la Reforma Constitucional de la Provincia de Córdoba”, se dictaminó favorablemente al respecto ²⁷.

Lo mismo sostuvo la Comisión Consultiva de Expertos, a través de la vía de la reforma constitucional.

Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial

Esta Comisión Consultiva ²⁸ recordó que en nuestro constitucionalismo subnacional se ha consagrado este instituto, con la única excepción de la provincia de La Rioja, a los fines de llevar adelante el enjuiciamiento de la responsabilidad de los magistrados judiciales y funcionarios del Ministerio Público.

Expresó en el Dictamen que existe en general uniformidad para la consagración de las causales de responsabilidad, mientras que los criterios difieren en cuanto a la integración y procedimiento de los jurados y recuerda que en el orden federal, la reforma de 1994 también incorporó este instituto en el art. 115, en base a los antecedentes del constitucionalismo provincial.

En relación con la modificación de nuestra Constitución por estos dos temas de la designación y remoción de los miembros del Poder Judicial y del Ministerio Público, se mencionó que el “Informe Preliminar de la Comisión Asesora para la Reforma de la Constitución de Córdoba” expresó:

“Debe tenerse presente que, como se ha sostenido con fundamento, tanto en los sistemas de designación como en los de destitución de miembros del Poder Judicial, dos son los peligros que deben evitarse: por un

²⁷ Véase “Informe Preliminar...” de los profesores Becerra Ferrer, Haro, Hernández y Zarza Mensaque, 1997, ya citado, en el punto C sobre Poder Judicial.

²⁸ Véase *Así no va más*, Dictamen..., págs. 77/78.

lado, la “politización” por parte de los gobernantes de turno; y por el otro, la ‘corporativización’ aislante en los estrechos ámbitos de la magistratura. Es preciso desterrar los vicios de todo tipo en la designación de los magistrados, tanto el ‘partidismo’, el ‘favoritismo’, el ‘clientelismo’ o el ‘amiguismo’, como la cerrazón de un ‘corporativismo’ judicial.

Lo que debe pretenderse en última instancia, es la búsqueda de mecanismos o procedimientos que, libres de esos posibles errores, aseguren en la mayor medida posible, dos principios esenciales para la vigencia de un real Estado de derecho: a) Por un lado, la independencia del Poder Judicial y de sus miembros, no sólo durante el desempeño de sus funciones (inamovilidad e irreductibilidad de sus sueldos), sino además al momento de acceder a los cargos con la más plena libertad otorgada por procedimientos idóneos, dentro del sistema republicano. b) De otro lado, se tiende a garantizar la idoneidad de los jueces para el correcto cumplimiento de la alta misión jurisdiccional, idoneidad que comprende no sólo la capacitación jurídica, sino también aquélla que hace a sus calidades psicológicas, su buen nombre y fama y su decoro en el vivir”²⁹.

*2.3. Los problemas del control y del funcionamiento de los órganos respectivos*³⁰

La Legislatura

Resulta indudable que el sistema republicano adoptado por nuestra Constitución Provincial (art. 2º y concs.), de acuerdo con las bases fijadas por la Ley Suprema de la Nación (arts. 1º, 5º y concs.), establece como uno de sus principios esenciales la división y equilibrio de los poderes del Estado.

Ello está indisolublemente unido a la finalidad del control y limitación del poder, que junto a la defensa de los derechos humanos, constituyen los objetivos perennes del sistema constitucional y democrático de derecho.

²⁹ Véase “Informe Preliminar...” de los Dres. Becerra Ferrer, Haro, Hernández y Zarza Mensaque, ya citado, punto C, Poder Judicial, Designación y destitución de magistrados, Reflexiones sobre ambos sistemas.

³⁰ Véase *Así no va más*, Dictamen, ob. cit., pág. 78 y ss..

En relación con esta cuestión, se observa en general en América Latina y en particular en nuestro país, un notorio avance del Poder Ejecutivo sobre las competencias de los otros poderes del Estado, el Legislativo y el Judicial, en detrimento del buen funcionamiento del sistema republicano³¹.

Pese a que el diseño constitucional de 1994 significó una modificación del fuerte presidencialismo del texto originario de 1853, en Argentina se ha venido gobernando por medio de decretos (delegados o de necesidad y urgencia), sin el debido control político por parte del Congreso ni de la Corte Suprema de Justicia.

En relación específica a los decretos de necesidad y urgencia, aunque se ha reglamentado el art. 99 inc. 3 de la Ley Suprema que estableció la Comisión Bicameral Permanente para el control de dichos decretos, por medio de la ley 26.122 en 2007, la mayoría que ejerce el partido del gobierno en ella ha significado en la práctica que actúe simplemente para convalidar los decretos dictados, que han superado holgadamente el número de proyectos de ley enviados por el Poder Ejecutivo al Congreso³².

³¹ Fue Carlos Santiago Nino, en su libro *Fundamentos de derecho constitucional*, quien realizó el más profundo análisis sobre lo que denominó “hiperpresidencialismo”. Para nosotros este fenómeno se caracteriza por la concentración del poder en el presidente, más allá de las competencias fijadas por la Constitución, en desmedro de la división y equilibrio de los poderes y de los principios de la democracia constitucional.

³² Según editorial del 11 de septiembre de 2007 del diario “La Nación” de Buenos Aires, el presidente Néstor Kirchner suscribió durante su mandato 249 decretos de necesidad y urgencia frente al envío de sólo 174 proyectos de ley remitidos al Congreso. Asimismo, con acertado criterio constitucional se sostenía en dicho documento en relación a la ley 26.122: “*Es que la ley que reguló el trámite y los alcances de la intervención del Congreso frente al dictado de DNU -sólo sancionada 12 años después de aprobada la reforma constitucional- no estableció término alguno para que las cámaras se expidieran al respecto ni, menos aún, la caducidad de los DNU no ratificados dentro de un plazo determinado. Peor aún, establece esa ley que para rechazar uno de estos decretos se deben expedir en el mismo sentido ambas cámaras, de manera que si una cámara lo rechaza y la otra lo aprueba, el decreto seguirá vigente. Esto determina que, aun con mayoría en una sola de las cámaras, el Poder Ejecutivo puede en la práctica emitir disposiciones de carácter legislativo sin limitación alguna.*”

Por esta vía se llegó a una deformación del sistema republicano por la cual en la Argentina actual es más fácil conseguir la aprobación parlamentaria de un decreto que obtenerla para un proyecto de ley. De ese modo, en vez de desalentarse, se estimula la emisión de esta clase de normas de carácter muy excepcional”.

Este notable fortalecimiento de los órganos ejecutivos, también se observa en los distintos órdenes gubernamentales estatales, aunque no con la dimensión y efectos negativos observados en el orden federal, por la concentración del poder del presidente, que incluso afecta el funcionamiento del federalismo.

De todas maneras, se puede apreciar que como fenómeno correlativo al antes descripto, se advierte una debilidad en el funcionamiento institucional de los otros poderes, y en especial de los legislativos, tanto en las provincias como en los gobiernos locales.

En relación con nuestro régimen provincial, y en relación con la *Legislatura*, que tiene como una de sus funciones principales la de ejercer el control político -además de sancionar las leyes-, se puede concluir en que no efectúa adecuadamente dichas atribuciones.

Así lo indica el análisis de tres aspectos esenciales para el ejercicio de sus funciones de control: a) Pedidos de informes al Poder Ejecutivo; b) Pedidos de interpelación a ministros del Poder Ejecutivo; c) aprobación de proyectos de ley iniciados por los propios legisladores.

En ese orden, en el período 2001-2003, sobre 887 pedidos de informes al Poder Ejecutivo, sólo fueron aprobados 104 por el cuerpo.

En el mismo período, sobre 50 pedidos de interpelación a ministros del Poder Ejecutivo, se aprobaron sólo 4.

Por otra parte, sobre 582 proyectos de ley, se transformaron en leyes 174 leyes, de las cuales 84 fueron por iniciativa del Poder Ejecutivo.

Esta tendencia predominante del Poder Ejecutivo en materia legislativa, se acentuó en el período siguiente, lo que fue puesto de resalto por la prensa³³.

Además de dicha reglamentación alejada del espíritu de la Constitución, insistimos en que al número de decretos de necesidad y urgencia hay que sumar otra enorme cantidad de decretos delegados -en razón de la ley de emergencia económica- lo que confirma nuestra afirmación acerca del gobierno por decreto en nuestro país, como muestra inexcusable de la decadencia de nuestro estado de derecho.

³³ Ver, entre otros, “Un recinto con muchas peleas y pocas leyes”, *La Voz del Interior*, 19/4/04; “El Ejecutivo, el gran legislador de la provincia”, *La Voz del Interior*, 13/11/05, donde se expresa que el 68% de las leyes dictadas ese año tuvieron origen en el Poder Ejecutivo, lo que se reiteró más adelante en “Los proyectos del Ejecutivo no se debaten”, *La Voz del Interior*, 28/5/06. En esta última nota, se menciona que el 67% de las normas dictadas en 2005 que fueron enviadas por el gobernador, tuvieron además menos de 14 días de discusión.

Las estadísticas son elocuentes en mostrar la debilidad del funcionamiento del control del Poder Legislativo sobre al Poder Ejecutivo. A esto hay que sumar la circunstancia de que el reglamento posibilita que sólo con mayoría absoluta, en lugar de los dos tercios, se puedan tratar sobre tablas los proyectos.

Y lo propio ocurre con el funcionamiento de los otros órganos de control, según se observó en las distintas opiniones recogidas por la Comisión Consultiva de Expertos.

En efecto, en relación con éstos hay que partir de la base de que para su funcionamiento correcto son necesarios dos requisitos: su independencia y su calidad técnica, como dice Joseph Stiglitz³⁴. Por otra parte, hay que tener presente que para un adecuado ejercicio del control en la administración pública, no puede haber sectores de ésta que escapen a los controles, como ocurriera con las agencias. Seguidamente se analizan distintos órganos de control.

Tribunal de Cuentas

La Comisión Consultiva sostuvo que la integración que le ha dado la reforma constitucional de 1987 a este órgano ha debilitado notablemente su independencia, desde que sus miembros surgen de una elección popular que se realiza juntamente con la de gobernador y vicegobernador y por idéntico período, lo que hace casi seguro que la mayoría del órgano controlador pertenecerá al mismo partido que el controlado. La provincia de Córdoba es la única que adopta ese sistema en el cuadro del derecho público provincial argentino³⁵.

Fiscalía de Estado

Dicha Comisión ha entendido que la Fiscalía de Estado, concebida por la Constitución como órgano de control de legalidad de la actividad administrativa del Estado y la defensa del patrimonio de la Provincia resulta desnaturalizada en su función por la ley reglamentaria 7854 que le asigna además otra función incompatible, como la de ser el órgano de

³⁴ Joseph STIGLITZ, "Mejorando la eficiencia reciente", Revista del CLAD, *Reforma y democracia*, N° 22, Caracas, 2002, pág. 36.

asesoramiento jurídico exclusivo del Poder Ejecutivo y, por eso está previsto incluso que refrende los actos del Poder Ejecutivo, como si fuera un ministro.

Se comprende que quien asesora jurídicamente para la adopción de las decisiones no puede ser a la vez quien controla esas decisiones ³⁶.

Defensoría del Pueblo

La Comisión Consultiva de Expertos ha detectado como otra debilidad en el funcionamiento de los órganos de control la falta de reconocimiento en la Constitución Provincial de la legitimación procesal al Defensor del Pueblo (art. 124), a diferencia de lo que ocurre en la Ley Suprema de la Nación, que sí ha consagrado dicha atribución para ese funcionario (art. 43), y que resulta de singular importancia para el eficaz cumplimiento de sus funciones ³⁷.

Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSeP)

En el Dictamen de la Comisión Consultiva que integramos se indicó que el Ente Regulador de los Servicios Públicos previsto en la ley provincial 8835 presenta debilidades importantes en relación con su diseño y su funcionamiento efectivo. La existencia de este solo órgano regulador, y la carencia de marcos regulatorios adecuados, ha impedido un adecuado cumplimiento de sus funciones. El diseño legal nos muestra que tanto en la designación -art. 26- cuanto en la remoción -art. 29- de los miembros del Directorio, se depende de una decisión del Poder Ejecutivo, excluyendo al Poder Legislativo.

En la práctica, no es frecuente observar una decisión del ERSeP que se oponga a la instancia política del Poder Ejecutivo, en cumplimiento de una independencia que su configuración autárquica le permite. Las designaciones y remociones en el Directorio parecen obedecer más a circunstancias políticas antes que al interés de reforzar la calidad institucional del órgano. Asimismo, los partidos de oposición han interrumpido las funcio-

³⁵ Véase *Así no va más*, Dictamen, ob. cit., pág. 80.

³⁶ Véase *Así no va más*, Dictamen, ob. cit., págs. 80/81.

³⁷ Véase *Así no va más*, Dictamen, ob. cit., pág. 81.

nes aún no fenecidas de sus propios representantes en el Directorio, obligándolos a renunciar por razones de internas partidarias ³⁸.

Ministerio Público Fiscal

Se ha constatado asimismo que se han presentado problemas en cuanto a la ubicación y jerarquía del Ministerio Público, que integra actualmente el Poder Judicial. Por ese motivo, han existido conflictos entre el fiscal general y el propio Tribunal Superior de Justicia. Por otra parte, se ha cuestionado la forma de designación y tiempo de ejercicio de sus funciones por parte del citado fiscal general.

En consecuencia, ésta es otra debilidad que se advierte por la Comisión Consultiva de Expertos y que requiere de solución por vía de una reforma constitucional ³⁹.

2.4. El incumplimiento de las normas constitucionales ⁴⁰

Esta es una de las más graves debilidades para el correcto funcionamiento de nuestro sistema político-electoral, que demuestra los problemas de cultura jurídica, política y democrática que atravesamos ⁴¹.

En efecto, es dable observar que en la Constitución vigente, aprobada en 1987 y reformada en 2001, tiene todavía cláusulas sobre la reforma política que no tienen aplicación porque no se aplican o porque no han sido reglamentadas, a saber:

a) La de la educación política que establece que: “en todos los niveles educativos el estudio de la Constitución, sus normas, espíritu e institutos” (art. 62 inc. 10);

³⁸ Véase *Así no va más*, Dictamen, ob. cit., pág. 81.

³⁹ Véase *Así no va más*, Dictamen, ob. cit., pág. 81.

⁴⁰ Véase *Así no va más*, Dictamen, ob. cit., pág. 81 y ss..

⁴¹ Véase el libro *Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica*, de HERNÁNDEZ, ZOVATTO y MORA Y ARAUJO, México, UNAM, 2005.

b) La del voto de preferencia (art. 78 *infra*); la del establecimiento de regiones, fijando sus límites, “que modifiquen el actual sistema de departamentos” (arts. 104 inc. 7 y 175);

c) La de las “elecciones internas abiertas, simultáneas y obligatorias para la selección de candidatos de todos los partidos políticos” (art. 104 inc. 22).

d) La que establece que los partidos políticos deben tener una “contribución económica del Estado (provincial se entiende) a su sostenimiento” (art. 33).

e) La del Consejo Económico Social (art. 125).

f) La que dispone que “Los organismos de la seguridad social tienen autonomía y son administrados por los interesados con la participación del Estado y en coordinación con el Gobierno Federal.” (art. 55 *infra*).

g) La del Consejo de Partidos Políticos, que no funciona (art. 33).

h) La escuela de capacitación y actualización de magistrados y empleados del Poder Judicial, que depende del Tribunal Superior, no ha cumplido con el propósito de los constituyentes (art. 166 inc. 3).

i) También debe agregarse el incumplimiento de otras normas constitucionales vinculadas a otros aspectos, como así también de distintas leyes provinciales relacionadas a la reforma política electoral tanto en el orden provincial como en el municipal y comunal ⁴².

⁴² La CCE (Comisión Consultiva de Expertos) había señalado también como otra de las violaciones constitucionales, la falta de designación de Defensor del Pueblo. No obstante que ello se ha producido recientemente, no podemos dejar de señalar que se ha producido un fuerte debate sobre la constitucionalidad de la medida, ya que en la votación de la Legislatura no se alcanzaron los 2/3 de votos de la totalidad de los miembros, por lo que manifestamos nuestra opinión sobre la inconstitucionalidad de la designación efectuada. Y lo mismo sostuvo el juez de Primera Instancia en lo Civil de 47ª Nominación de la ciudad de Córdoba, Dr. Maciel, al hacer lugar al amparo presentado por el legislador Dante Rossi, aunque dicha resolución judicial ha sido apelada por el gobierno provincial. También se presentó un amparo por parte de la Unión Cívica Radical.

2.5. Los problemas vinculados con el inadecuado funcionamiento del federalismo

También en el Dictamen, la Comisión Consultiva de Expertos señala que otra debilidad que afecta el correcto funcionamiento de nuestro sistema político electoral está vinculada con las graves lesiones producidas a nuestra forma federal de Estado.

En efecto, no se puede desconocer que la autonomía institucional, política, económica y social de las provincias está disminuida por el extraordinario poder que ejerce el centralismo afincado en el gobierno federal y en particular en la presidencia, lo que genera una dependencia de las provincias y municipios, lo que es un fenómeno de larga data.

3. Debilidades constitucionales en el régimen municipal y comunal

3.1. Las violaciones a la autonomía municipal

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

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 Ramón Mestre y Jorge 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 también 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 autónomo, 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 superes-

estructura 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 aquellos 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.

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”⁴³. 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 Santa Mónica, Cabana, Las Chacras Norte, Los Molinos, San Miguel de los Ríos, Villa Berna, entre otros⁴⁴.

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.

⁴³ FRÍAS y otros, *La Constitución de Córdoba comentada*, Buenos Aires, La Ley, 2001, Capítulo de Municipalidades y Comunas de nuestra autoría, pág. 193.

⁴⁴ Véase nuestro artículo periodístico “En defensa de las comunas”, publicado en *La Voz del Interior*, 8 de diciembre de 2008, pág. A 14.

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 incs. 7 y 9 y 187 de la Const. Pcial., 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 con esta cues-

ción 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 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 ha ocurrido en nuestra provincia.

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.

3.2. Sistema político y electoral⁴⁵

a. Uniformidad del sistema electoral para intendentes y concejales

Los arts. 183 inc. 2 y 184 de la Const. Pcial., han establecido un sistema electoral uniforme para la elección de intendentes y concejales, en base a la simple pluralidad de sufragios -en el primer caso- y al sistema proporcional para los segundos, aunque con una cláusula de

⁴⁵ Aquí seguimos el libro *Así no va más*, Dictamen, ob. cit., págs. 108/113.

gobernabilidad que asegure la mayoría de las bancas para el partido que gane la Intendencia.

En relación con esto último, varias convenciones municipales emitieron proyectos de declaración a los fines de una modificación de este inciso en una eventual reforma constitucional, criterio que compartimos al presidir la Convención Municipal Constituyente de la ciudad de Córdoba, que sancionara la Carta Orgánica en 1995.

Con el objetivo de consolidar aún más la autonomía municipal, la Comisión Consultiva de Expertos propuso la modificación de dichas normas constitucionales, para que en las cartas orgánicas y en la Ley Orgánica Municipal se permita la inclusión de otros sistemas electorales distintos.

b. La posibilidad de las reelecciones indefinidas de las autoridades locales

La legislación vigente en la materia, en aquellos municipios y comunas que no tienen Carta Orgánica, permite la reelección indefinida del intendente, de los concejales, de los integrantes de las comisiones comunales y de los integrantes del tribunal de cuentas, al no existir una expresa limitación o prohibición de dicha posibilidad.

Por eso se ha detectado que en algunas localidades, existen intendentes y presidentes de comunas que están ejerciendo sus funciones incluso desde antes del retorno a la democracia en 1983, lo que afecta la renovación política y los principios republicanos y democráticos.

En razón de ello, también la Comisión postuló la reforma constitucional para incluir dicha prohibición de reelecciones indefinidas.

c. Inexistencia de límites para la fijación de las fechas de las elecciones locales

Ante la ausencia de normas al respecto, se ha apreciado la comisión de excesos en esta materia, pues se han fijado fechas de elecciones hasta de casi un año antes de la renovación de los mandatos. Por eso, la Comisión recomendó una reforma constitucional para establecer dichos límites.

d. La simultaneidad de las elecciones locales con las provinciales y federales

La Comisión Consultiva de Expertos también comprobó que resulta un hecho frecuente la realización simultánea de elecciones municipales, provinciales y nacionales, lo que afecta la política local, por el efecto de arrastre de las candidaturas a los otros niveles de gobierno. Y por esa razón, la Comisión promovió la consiguiente reforma constitucional para establecer la prohibición de dicha elecciones simultáneas.

4. La necesidad de una reforma constitucional antes de 2011 ⁴⁶

1. Reflexiones sobre la reforma constitucional de 2001

En mi artículo titulado “Graves riesgos para el equilibrio del poder”, publicado en *La Voz del Interior* del 21 de agosto de 2001, con motivo del debate sobre la reforma de la Constitución y antes de la elección de los constituyentes, me referí a varios aspectos del proceso que se estaba desarrollando.

En tal sentido mencioné que con anterioridad, en el “Informe Preliminar de la Comisión Asesora para la Reforma de la Constitución de la Provincia” de 1997, que redactáramos con los profesores Dres. Guillermo Becerra Ferrer, Ricardo Haro y Alberto Zarza Mensaque, nos habíamos pronunciado a favor de una reforma constitucional en los puntos consultados por el gobernador Dr. Ramón Mestre, o sea Poder Legislativo, unificación de mandatos, Poder Judicial y órganos de control.

También recordé que cuando se trató la ley declaratoria de la necesidad de la reforma, sostuve ante la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado, que se debía: A) unificar los mandatos entre los poderes Legislativo y Ejecutivo y entre ambas cámaras de la Legislatura. B) Corregir las disposiciones de la reforma de 1987 que ampliaron exageradamente los miembros de ambas cámaras, mediante una reduc-

⁴⁶ Aquí seguimos nuestro voto individual en el Dictamen de la Comisión Consultiva de Expertos, *Así no va más*, obra ya citada, pág. 201 y ss..

ción del Senado a 26, electos mediante el sistema de circunscripción y voto uninominal y de la Cámara de Diputados a 36 miembros (como en la reforma de 1923) o de 51 miembros (según el proyecto de la UCR en la Convención de 1987), electos mediante el sistema proporcional D-Hondt. C) Reducir el alcance de los privilegios e inmunidades legislativas y de los funcionarios de otros poderes del Estado. D) Modificar el sistema de sanción de leyes y el procedimiento de urgencia. E) Resolver el problema de la acefalía del vicegobernador. F) Constitucionalizar el Consejo de la Magistratura. G) Mejorar la integración y funcionamiento del Tribunal de Cuentas o sustituirlo por otro organismo de control como una auditoría. H) Introducir modificaciones básicas en el sistema electoral y de partidos políticos, tendientes a una profunda reforma política. I) Asegurar aun más la autonomía municipal mediante la eliminación del sistema electoral único para todos los municipios, reconociéndose dicha facultad para ellos.

Después formulé mis *objeciones constitucionales* a la *convocatoria popular* efectuada por el oficialismo, “*por cuanto no corresponde para una reforma constitucional -como se dispuso en la ley federal reglamentaria de la consulta del art. 40 de la Constitución Nacional- y porque tampoco debió ser obligatoria, ya que la consulta es facultativa, ante legem y no vinculante, a diferencia del referendium que es obligatorio, post legem y vinculante y que en la Constitución de Córdoba sólo está prescripto para la cesión o desmembramiento del territorio o para la fusión de municipios*”.

Seguidamente expresé: “*Como resultado de ello, la Legislatura aprobó una ley declaratoria que nos lleva a una reforma apresurada, con escaso tiempo para el debate y que está acotada a sólo dos temas: la consagración del sistema unicameral y la unificación de los mandatos. En definitiva, primó la política agonal en vez de la arquitectónica en la resolución de esta trascendental cuestión. Agregamos además que el Tribunal Superior de Justicia acaba de admitir una acción de inconstitucionalidad en torno a dos puntos: la ley declaratoria de la necesidad de la reforma y el problema de la caducidad de los mandatos de los actuales legisladores, que obliga a un especial análisis de estos temas y en particular del último*”.

Inmediatamente señalé en dicho artículo los *problemas a futuro* que iba a producir la *adopción del sistema unicameral*: “*a) una menor calidad en la producción legislativa, pues no existirá el debate que también*

se producía en la cámara revisora; b) *una sensible reducción de la función de control político*, que es esencial dentro de la misión de dicho poder; c) una *menor representación del interior de la provincia* frente a la Capital; d) un *robustecimiento aún mayor del poder del Ejecutivo en el régimen político provincial*. Además de ello y como otro efecto de esta reforma, estimo que será utilizada como ejemplo para ajustar los gastos de la política, claro que con una *visión economicista* dominante que no compartimos. Hay actualmente ejemplos de legislaturas unicamerales que muestran gastos desproporcionados como las del Chaco, Formosa o Tucumán, mientras que hay legislaturas bicamerales que han demostrado mayor prudencia como la nuestra, cuyo gasto no alcanza al dos por ciento del presupuesto”.

“... Se trata, pues, de corregir excesos en los gastos políticos, pero *no de lesionar la descentralización y el equilibrio del poder, la participación, la representación y el pluralismo de nuestra democracia constitucional*.

Finalmente, insisto que necesitamos en forma urgente *realizar una reforma política* -no comprendida por esta reforma constitucional- que produzca un cambio y modernización de los partidos políticos y de las conductas políticas, mediante la educación popular y la formación y capacitación políticas para poder resolver los problemas estructurales de nuestra sociedad en el desafiante mundo globalizado en que vivimos”.

Con respecto a dicho proceso constituyente, también La Voz del Interior, en la editorial de ese mismo día 21 de agosto de 2001, sostuvo: “... *En repetidas oportunidades se señaló, en esta misma columna, que el proceso de reforma constitucional había sido irregular, que la consulta popular no vinculante del 22 de julio no era necesaria y que no se habían reunido los requisitos básicos para acometer una empresa de la magnitud institucional de la reforma de la Carta Magna. Ni los legisladores ni los partidos políticos se tomaron el tiempo necesario para estudiar y debatir una cuestión tan trascendente, ni tampoco existió un amplio consenso interpartidario para elaborar una nueva Constitución*”. “*Porque no se trata de una reforma menor, ya que lo que se proyecta cambiar es nada menos que la estructura y la composición del Poder Legislativo, que -con la eliminación de una Cámara- correría el riesgo de convertirse en un mero apéndice del Poder Ejecutivo y resignar una de sus funciones esenciales, cual es la de control de los actos de gobierno*”.

Más adelante, y luego de referirse a la posibilidad de que en la nueva legislatura de 70 miembros, el oficialismo alcanzase los dos tercios de las bancas, con sólo el 48% de las votos -como había logrado en las elecciones de 1999-, se advertía lo siguiente en la editorial: “... *una Legislatura unicameral controlada por el partido de gobierno, con una mayoría de los dos tercios, crearía el riesgo de un unicato político e incluso de una involución institucional*”.

No obstante estas opiniones previas, el proceso siguió adelante y en la historia de Córdoba y de nuestro país asistimos a otro hecho notoriamente disvalioso: la reunión de una Convención Constituyente que desarrolló su tarea en sólo 7 días -lo que exime de mayores consideraciones- y que dispuso el cambio aludido, causante en grado sustancial de los problemas que hoy tiene el sistema político-electoral. Tampoco fue extraño que dicha reforma fuese sólo votada por la mayoría, en ausencia de los principales representantes de la oposición. Según los datos aportados en el Diagnóstico de este Dictamen en relación al deficiente control efectuado por la Legislatura unicameral, desafortunadamente se han confirmado las advertencias efectuadas en su momento.

2. Los temas de la reforma constitucional

En el Dictamen de la Comisión Consultiva de Expertos para la Reforma Político Electoral de la Provincia de Córdoba se ha fundamentado la indiscutible necesidad de una nueva reforma constitucional, a los fines de concretar la reforma política seria y profunda que se requiere para superar los graves problemas observados en el Diagnóstico. Y en las Propuestas, se ha efectuado una prolija enumeración de los temas que deben incluirse para el tratamiento en una nueva Convención Constituyente Provincial.

Los 17 temas son los siguientes:

1. Constitucionalizar el Consejo de la Magistratura.
2. Modificar la integración y reglamentación del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y Funcionarios del Ministerio Público.
3. Independizar y fortalecer el Ministerio Público Fiscal.
4. Acordar legitimación procesal activa al Defensor del Pueblo.

5. Crear la Asesoría General de Gobierno.
6. Mejorar el control de legalidad en materia financiera.
7. Constitucionalizar la Región Centro.
8. Crear el Instituto Electoral Provincial y el Tribunal Electoral Provincial.
9. Suprimir el sistema uniforme de elección de intendentes y concejales, con cláusula de gobernabilidad.
10. Prohibir las reelecciones indefinidas en los gobiernos locales.
11. Establecer límites para la fijación de las fechas de las elecciones locales.
12. Prohibir la simultaneidad de las elecciones locales con las provinciales y federales.
13. Mantener el sistema unicameral o adoptar el sistema bicameral.
14. Mantener el sistema electoral para la Legislatura o modificarlo.
15. Mantener el sistema electoral para el gobernador y vicegobernador o introducir la doble vuelta electoral.
16. Establecer barrera legal para acceder a la distribución de bancas.
17. Derogar el voto de preferencia.

A esos temas, en mi voto individual he agregado la necesidad de discutir el sistema presidencialista vigente en la provincia, con la incorporación de instituciones de origen parlamentario que limiten el “hiperpresidencialismo”, que como patología padecemos no sólo en el orden federal sino también en los órdenes provinciales y municipales. Es que el objetivo no debe ser otro que consolidar una democracia “deliberativa”, en lugar de la “delegativa” y “corporativa” que padecemos.

La sola enunciación de este extenso y complejo temario nos indica la extraordinaria importancia que asume la reforma constitucional para completar la reforma político-electoral que la provincia necesita.

A los cambios que deben efectuarse por sanciones legales y que alcanzan el número de 35, además de otras medidas (entre las que se destacan las vinculadas al cumplimiento de normas constitucionales como las del Consejo de Partidos Políticos y el Consejo Económico Social o el reconocimiento de nuevas comunas), deben sumarse los que sólo pueden realizarse por reforma constitucional, pues de lo contrario aquéllos se-

rían notoriamente insuficientes, de acuerdo al enfoque sistémico que es imprescindible utilizar para concretar la reforma en cuestión.

3. La reforma constitucional debe concretarse antes de las elecciones de 2011

En este aspecto y en razón de las debilidades señaladas en el texto constitucional vigente en materia político-electoral, es menester formular las correcciones pertinentes mediante la modificación de nuestra Ley Suprema provincial a la brevedad posible. De lo contrario puede ocurrir que aun superados los problemas específicamente electorales mediante la sanción de las leyes respectivas sugeridas⁴⁷, los graves inconvenientes se presenten nuevamente, al no estar modificada la Constitución Provincial.

⁴⁷ La Legislatura provincial ha sancionado el 4 de diciembre de 2008 modificaciones en el Código Electoral, la Ley de Partidos Políticos y la Ley Orgánica Municipal, a través de las leyes 9571, 9572 y 9573, respectivamente, para concretar algunos de los aspectos de la reforma electoral sugerida por la Comisión Consultiva de Expertos, como la adopción de la boleta única, la prohibición de la sumatoria de votos, acortamiento de las campañas y normas sobre financiamiento partidario. Con relación a ello, sostenemos que se trata de una reforma notoriamente insuficiente, que es sólo un pequeño paso referido a algunos pocos aspectos puntuales de lo específicamente electoral, que en modo alguno puede caracterizarse como una reforma político-electoral como la que propuso la Comisión Consultiva de Expertos.

Digo sólo primer paso, pues la comparación de los 35 temas fijados para la reforma legislativa con las reformas sancionadas nos indican que faltan muchas modificaciones que producir.

Obsérvese que no se ha avanzado significativamente en aspectos tales como partidos políticos y sistema de partidos, ni en justicia y organización electoral ni en lo municipal y comunal.

En el procedimiento electoral, prácticamente se mantienen las normas anteriores, como por ejemplo, el art. 97 que regulaba la posibilidad de la apertura de las urnas. Si dicha norma originó un grave problema de interpretación, en las elecciones del 2 de septiembre de 2007, ¿cómo puede ser posible que la norma se mantenga con la misma redacción en el actual 138? Pero, además, hay cambios que consideramos cuestionables, como por ejemplo, los requisitos fijados para los reclamos y protestas en el nuevo art. 133, entre los que se destaca la necesidad de acreditar la participación de los fiscales de los partidos que formulen dichos reclamos en relación a las mesas respectivas objetadas.

En efecto, y para poner sólo un ejemplo, nada impide que se reiteren los problemas observados con la actual Legislatura unicameral y su sistema electoral.

Ello exige en consecuencia, *que dicha reforma constitucional se concrete antes de 2011 en que debe producirse una nueva elección de las autoridades provinciales y municipales.*

Estimamos que *con las experiencias vividas en las convenciones constituyentes de 1923, de 1987 y de 2001, las fuerzas políticas y sociales de Córdoba deben realizar el esfuerzo necesario para concretar la mejor reforma constitucional posible, corrigiendo los errores cometidos en el pasado.*

Esto requiere del ejercicio de una política arquitectónica, que supone alcanzar los acuerdos y consensos necesarios para que la Ley Suprema sea la expresión de los valores, sueños e ideales de la sociedad cordobesa, en lugar de la imposición de algún sector político.

Hemos señalado en otra oportunidad y en el seno de la Convención Nacional Constituyente de 1994, que en nuestra historia tuvimos inconvenientes para alcanzar los acuerdos requeridos por la política constitucional -que es la que más demanda una política arquitectónica-, dado que

Precisamente por ello, la Comisión aconsejó el dictado de una nueva legislación específica al respecto. Todo esto demuestra que los cambios fueron menores y en modo alguno pueden compararse como los sugeridos en el Dictamen de la Comisión Consultiva.

Creemos además que el oficialismo carece de voluntad política para producir la reforma política que la Comisión dictaminó, por las siguientes razones. En primer lugar, por las opiniones vertidas por las más altas autoridades provinciales en contra de la oportunidad para una reforma constitucional, sin la cual no habrá reforma política electoral seria y profunda. En segundo lugar, porque en el Dictamen se hizo expresa mención de las violaciones constitucionales observadas, entre las que destacamos la falta de funcionamiento del Consejo de Partidos Políticos y del Consejo Económico Social, o la falta de reconocimiento de nuevas comunas, entre otros aspectos, que no han tenido cambio alguno, pese al tiempo transcurrido. En tercer lugar, por las actitudes de público conocimiento apreciadas en el debate legislativo, donde incluso se pretendió incluir hasta un sticker que dejaba sin efecto en la práctica al sistema de la boleta única. Y en cuarto lugar, porque es de dudosa aplicación esta reforma, ya que puede existir simultaneidad de elecciones con las autoridades federales, y en ese caso, podría aplicarse una legislación federal, tal como ocurriera en las elecciones anteriores. Por otra parte, tampoco se ha seguido la opinión de la Comisión Consultiva de consignar la prohibición de las elecciones simultáneas.

la mayoría de las reformas tuvieron cuestionamientos en su legalidad o legitimidad.

Y al referirnos a ello, coincidimos con Joaquín V. González en su *Juicio del Siglo, de 1910*, en que ello fue consecuencia de que la “*ley de la discordia interna*” -que otros denominaron la ley del odio-, guió el curso de nuestra historia política. Decía el notable pensador riojano que no nos comprendíamos porque no nos amábamos y que no nos amábamos porque no nos comprendíamos.

Estamos convencidos de que ante la proximidad del Bicentenario, los cordobeses debemos reflexionar en profundidad sobre el significado de la celebración y encontrar los comunes denominadores que nos permitan colocar la Provincia a la altura de sus mejores tradiciones políticas, culturales y jurídicas.

Y la oportunidad para ello, con el objetivo de proyectarnos hacia el futuro, debe comenzar con la reforma político-electoral, que encontrará su punto culminante en una nueva modificación de la Constitución Provincial.

**UN FALLO QUE DESCONOCE LA AUTONOMÍA
DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES**
**(A propósito de la medida cautelar que impide el funcionamiento
del Registro Público de Personas Jurídicas de la CABA) ***

POR ORLANDO PULVIRENTI

El fiscal general de la Cámara Nacional de Comercio se presenta ante el juez nacional N° 15 del mismo fuero, para que éste declare la inconstitucionalidad de una ley local, la 2875 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Dicha norma crea el Registro Público de Personas Jurídicas y Actos de Comercio en su jurisdicción. Como medida cautelar se solicita y el juez acuerda, una innovación, suspendiendo la vigencia de la mentada ley hasta tanto se resuelva el planteo de fondo. Respetuosamente disintimos por las razones que se expresarán, la medida dictada.

Vayamos por puntos, por cuanto hay bastante tela para cortar: de derecho público y, por supuesto, también de derecho procesal. Desde el punto de vista del primero, resalta como una cuestión liminar, determinar cuáles son las competencias de la CABA para dictar un precepto que establezca su propio Registro de las Personas Jurídicas; analizar la ley que se sancionó y si ella colisiona con el derecho federal.

Respecto al ángulo procesal, se impone el análisis sobre la legitimidad de quién peticiona, el fuero en que éste lo hace y el alcance y características de la medida cautelar que se dicta.

* Comentario al Fallo: “Fiscalía General ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ sumarísimo”, Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Comercial N° 15, 6/2/09 (sentencia no firme).

1. Las competencias de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Nadie desconoce las numerosas teorías que se han esbozado desde la reforma constitucional de 1994, que estableció en su art. 129 el reconocimiento de la autonomía de la CABA.

Se ha dicho así que es: a) Un municipio que goza de extensa autarquía ¹; b) Un municipio que integra la organización federal argentina ²; c) Una Ciudad-Estado con notas distintivas equiparables a las de las demás provincias, sin serlo, por lo que se ubica en un estatus intermedio entre las autonomías municipales reconocidas en el art. 123 de la C.N. y las provinciales ³; d) Es plenamente equiparable a las demás provincias argentinas ⁴, entre otras.

Por otro lado, en una tesis compartible, Gil Domínguez ⁵ sostiene que la CABA, no obstante ser la Capital Federal, “*No es territorio federalizado totalmente, sino sujeto a jurisdicción federal únicamente en lo que atañe a los intereses que en él inviste el Estado Federal, en razón de residir allí el gobierno federal y de estar situada también allí la Capital Federal*” ⁶. Por ende, “*la Ciudad de Buenos Aires es plenamente autónoma y en sus potestades se asemeja (no iguala) a las provincias. Pero cuando el art. 129 habla de facultades propias de legislación y*

¹ Rodolfo BARRA, “Buenos Aires: el Estatuto Organizativo no es Constitución”, E.D., 16/8/96.

² Pedro FRÍAS, “¿Qué autonomía para Buenos Aires?”, diario Los Andes, Mendoza, 19/6/95, adhiriendo a la propuesta de Guillermo Barrera Buteler (tesis “Las provincias en la Nación”) y Germán BIDART CAMPOS, en “La estatuyente de la Ciudad de Buenos Aires”, Revista Jurídica del Centro de Estudiantes N° 7, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (UBA), agosto de 1996 citado por Andrés GIL DOMÍNGUEZ, en Supl. Der. Adm. La Ley.

³ Juan Octavio GAUNA, “Poder central y poder local”, L.L. 1996-D-1497.

⁴ Miguel EKMEKDJIAN y Eduardo PIGRETTI en conferencia brindada en la Comisión de Redacción de la Convención Estatuyente, el 22 de agosto de 1996.

⁵ Andrés GIL DOMÍNGUEZ, “Constitución de la Ciudad de Buenos Aires: naturaleza y alcances normativos”, Supl. Der. Constitucional La Ley.

⁶ Germán BIDART CAMPOS, *Tratado de derecho constitucional*, Buenos Aires, Ediar, 1996, t. VI, pág. 539, citado en apoyatura de posición por Andrés GIL DOMÍNGUEZ, ob. cit..

jurisdicción, podemos considerarlas equivalentes a las de las provincias para no romper el equilibrio federativo que debe gobernar todo el sistema. Si la Ciudad integra el Senado y comparte con las provincias distintas potestades es porque forma parte del sistema federal argentino. ¿Cómo podría sostenerse con fundamento suficiente que las potestades legislativas y jurisdiccionales de los miembros de la federación pueden ser diferentes? ¿En algún caso la ley del Congreso que dispuso crear una nueva provincia lo hizo a partir de consideraciones desiguales con respecto a las existentes?”. Por ello señala, “la Ciudad ejerce todo poder que no esté expresamente prohibido por la Constitución Nacional”.

Ahora bien, en cualquiera de las lecturas que se realicen, es observable que a partir de la constituyente de 1994, la CABA se ha incorporado como integrante de la organización federal del país, y que como tal dispone de plenas competencias para establecer sus instituciones y hacerlas respetar frente a las entorpecimientos que genere cualquier otro orden estadual.

Es así que la conclusión, de carácter eminentemente práctica, es que en todo aquello en lo que no se interfiera y/o entorpezca el funcionamiento de las autoridades federales que coexisten en el mismo territorio con las locales, estas últimas habrán de tener preeminencia normativa, ejecutiva y jurisdiccional.

2. La ley 2875 y el Registro creado

Los párrafos precedentes trasuntan los análisis por los cuales consideramos que la CABA tiene competencias para establecer su propio registro de personas jurídicas; pero nos detendremos en la ley 2875 de la CABA ahora cuestionada, para ponderar de qué manera el legislador y el Ejecutivo porteño, han tenido además la prudencia de procurar obtener una ley equilibrada que respetara -aun a pesar de nuestra convicción de su manifiesta inconstitucionalidad- la denominada Ley Cafiero ⁷.

⁷ No es objeto de este trabajo referirnos a la evidente inconstitucionalidad de la Ley Cafiero, a tales fines nos remitimos a numerosos artículos dedicados a dicho tema, en

En efecto, cuando se repasa el trabajo en comisiones y el debate parlamentario que tuvo la sanción de la mencionada norma, se observa que los legisladores locales consideraron la cuestión.

Es así que el diputado Borrelli, expuso sobre la base del art. 80 inc. 25 de la Constitución de la CABA, las facultades que le competen a la ciudad para establecer esta institución; sin perjuicio de lo cual hizo reservas respecto de convenir con la Nación la ampliación de la aplicación a sociedades comerciales ⁸.

los que el lector puede informarse: ver Jorge VITALE, “El art. 129 de la C.N. sobre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (o, las impropiedades de la ‘Ley Cafiero’)”, E.D. 967.

⁸ Dijo el diputado Martín Borrelli: “*En consideración al objeto de la presente, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires recepta este principio de autonomía en el inciso 25) del artículo 80, al establecer dentro de las atribuciones de la Legislatura la de regular la organización y funcionamiento de los registros que se enumeran a continuación: Registro de la Propiedad Inmueble, Registro de las Personas Jurídicas y Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas de la Ciudad, y todo otro que corresponda. Como antecedentes podemos citar en el ámbito de la Capital Federal la ley 14.769, que dispuso la creación de un juzgado nacional de primera instancia en lo Comercial de registro a cargo del Registro Público de Comercio. Su actividad fue reglamentada por Acordada de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial, funcionando hasta el 5 de febrero de 1981. De acuerdo con lo dispuesto por la ley 21.768, modificada, a su vez, por la ley 22.280, se dispuso que el registro de contratos constitutivos de sociedades comerciales, sus modificaciones y el de los demás actos y documentos cuya inscripción se impone a las mismas, a sus órganos o a sus socios o mandatarios, como así toda otra función societaria registral, atribuida en la legislación en ese entonces vigente al Registro Público de Comercio, a los registros, jueces o jueces de registro, quedaba a cargo, indistintamente, del o los órganos judiciales o administrativos que en cada jurisdicción determinarían las leyes locales. Es así como, por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires se promulga la ley provincial 9118, por la que se disuelven los juzgados de registro creados en el año 1974, trasladándose la función registral a la Dirección de Personas Jurídicas. En nuestra ciudad de Buenos Aires se siguió un criterio semejante, dictándose oportunamente las leyes 22.315 y 22.316, trasladando a la Inspección General de Justicia -en ese entonces denominada Inspección General de Personas Jurídicas- a partir del 6 de febrero de 1981, las funciones registrales, distinguiendo su ley orgánica tales funciones registrales respecto de las administrativas y de fiscalización atribuidas a los organismos de control asociacional, con expresa exclusión del conocimiento y decisión sobre oposición a inscripciones a que se refiere el artículo 39 del Código de Comercio. La ley 22.280 mejoró la redacción de la ley anterior, posibilitando el traspaso de todas las materias registrales mercantiles a sede administrativa. Es así como la unificación de las funciones propias del Registro Público de Comercio, ubicadas en sede judicial, con aquellas del organismo de*

En la misma dirección, el diputado Abrevaya, sostuvo que la ciudad tiene facultades para establecer su propio registro de personas jurídicas, y a pesar de sostener la inconstitucionalidad de la Ley Cafiero, a efectos de evitar discusiones con Nación mantuvo la aplicación inicial tan sólo a las asociaciones civiles, las cuales en su decir, son de interés claramente local y hasta la fecha maltratadas en su creación por las autoridades nacionales ⁹.

control societario, el ejercicio del control de legalidad, el control de constitución, como el control de funcionamiento quedaron a cargo de un único ente administrativo. Y como dice la parte final del texto del artículo único de la ley, al referirse a las funciones que la legislación comercial, le atribuye al Registro Público de Comercio que ‘... quedan indistintamente a cargo de los organismos judiciales o administrativos que, en cada jurisdicción, determinen las leyes locales’. En este sentido, merece recordarse que la ley 22.316 si bien fue dictada por el Congreso Nacional, lo hizo en ejercicio de las facultades de legislación local que el Congreso mantenía para sí antes de la reforma de la Constitución Nacional en el año 1994, situación que se modificó a partir de la conformación de esta Ciudad Autónoma. Conforme a lo antes expuesto, es clara entonces la facultad de esta Legislatura para dictar una ley en el sentido que se propone. Esto es la de crear un organismo administrativo que lleva adelante las funciones que la ley comercial le asigna al Registro Público de Comercio y las que correspondan a la fiscalización y control societaria y de asociaciones civiles y fundaciones. La adopción de este texto legal que venimos a proponer a este cuerpo, de similar alcance a los vigentes en numerosas provincias, permitirá volver a sentar las bases para la creación de un registro de características eficientes, ajustado estrictamente a las disposiciones de la ley, que dé cumplimiento a las premisas de inmediatez, celeridad, seguridad, economía y eficiencia en los procesos administrativo” (versión taquigráfica 34, 2008, 27ª Sesión Ordinaria, 9 de octubre de 2008, págs. 250-252).

⁹ Sergio ABREVAYA, “A pesar de haber hecho este comentario, no quiero hacer un parangón; sí, ser honesto intelectualmente. Siempre entendí que la ciudad tenía que crear la IGJ y librar también esta batalla por la autonomía de la ciudad. No puede ser que la Nación regule a las sociedades en la ciudad de Buenos Aires. Pero donde es más insólito que esto siga siendo así es en las asociaciones civiles. Porque más allá de algunos peros que se puedan tener -algunos de ellos correctos-, lo cierto es que cuando 5, 15 o 20 vecinos quieren abrir una asociación civil, en la IGJ son tratados como si constituyeran una sociedad anónima o una S.R.L., y sospechados de cualquier gestión comercial. El trato que tienen para resolver sus conflictos es el peor. Es cierto que no son las únicas asociaciones civiles. No quiero echar por la borda los distintos desagregados que se hicieron, pero arranco por esta. La ciudad de Buenos Aires, con buen tino en distintas gestiones, abrió un espacio con una seguridad jurídica discutible, que es el ROAC, creado mediante una resolución, y ni siquiera tiene una ley que lo avale. ¿Por qué? Porque no había manera de reconocer a estas organizaciones si no

Conclusión de ese debate resultó en que el nuevo registro que se creaba, tenía aplicación inmediata exclusivamente respecto de asociaciones civiles, las cuales por su propia naturaleza aparecen claramente apegadas a cuestiones eminentemente locales. Nótese que son las asociaciones barriales, locales, vecinales, las que resultan motores de gran parte de las actividades deportivas, culturales, sociales, entre otras, necesarias e indispensables para la vida de la ciudad.

Es que yendo al tema puntual de las asociaciones civiles que es el único ámbito en el cual la ley 2875 tiene aplicación inmediata, no se observa en modo alguno de qué manera, que el Club Deportivo Bochas Unidas de Saavedra se constituya por ante las autoridades de la CABA habrá de interesar y/o confrontar con el Estado federal ¿O acaso, la provincia de La Pampa tendría motivos para agraviarse por ello?, o ¿Debería la CABA agraviarse de que el Club Sportivo Azcuénaga de La Plata o Los Indios de Junín, se hallen inscriptos en el Registro de las Personas Jurídicas de la provincia de Buenos Aires y no en la IGJ nacional?

Respecto del resto de las sociedades, es decir, las comerciales, fundaciones, constituidas en el extranjero, cotizantes en bolsa, se dejó sujeta su puesta en vigencia a un acuerdo de “*coordinación de competencias*” con la Nación. Es decir, ni en una simple coma se apartó la Legislatura del texto constitucional.

era aunque sea a través de algún registro que crease el Ejecutivo. Sin embargo, no le dio status jurídico. Cuando un grupo de vecinos quiere tener status jurídico, no nos queda otra que recomendarles ir al IGJ, a morir haciendo libros, gastar dinero en contadores y no resolver lo que realmente quieren: realizar esa vocación asociativa en la ciudad. Esa vocación está consagrada en la Constitución, especialmente en el capítulo dedicado a las comunas, que dice claramente que el Consejo Consultivo se integra con ONGs. ¿Qué ONGs van a integrarlo si tienen que pasar por el IGJ para preguntar cómo tienen que hacer los vecinos de la ciudad de Buenos Aires para inscribirse? Fui uno de los impulsores principales respecto del tema de las asociaciones civiles y comprendo perfectamente que puede haber muchas dudas. En este sentido, voy a compartir la lucha por la autonomía de la ciudad. Es una elección estratégica, como han sido el caso del juego, la Policía y la manera en que se discuten cada una de las cuestiones. En este caso de la seguridad jurídica, es la siguiente: la Nación se reservó el instituto -es decir, la Inspección General de Justicia- y no la competencia” (versión taquigráfica 34, 9 de octubre de 2008, pág. 262).

No hay razón alguna pues de ninguna naturaleza que justifique la pretensión de conservar en el Estado federal solventado por todos los argentinos, tal registro.

3. La legitimidad del fiscal general en lo Comercial

Pero si desde el punto de vista constitucional, la cuestión se resuelve claramente en favor de las competencias locales, no podemos dejar de expresar cuán discutible es la legitimación que se le acuerda al fiscal general en lo Comercial.

En efecto, quien introduce la demanda no se trata de un particular damnificado o de un potencialmente perjudicado por la medida de gobierno; lo hace el fiscal general del fuero. Autoridad que posiblemente pueda tener algún interés en conservar en su órbita el control de las sociedades¹⁰, pero, ¿es ello un derecho sujeto a tutela constitucional? ¿Autoriza a actuar ante la Justicia? Y lo que es más inquietante: ¿Hay caso?

Analicemos: ¿Cuál es el interés defendido? ¿Uno colectivo? Pues bien, no se lo identifica, pero si así fuera, pareciera que el representante natural para llevarlo a cabo es el Defensor del Pueblo de la Nación a quien le atribuye -a pesar de ciertos fallos contradictorios- esa titularidad del colectivo. ¿El del Estado? Nos permitimos recordar que en tal caso la defensa compete al procurador del Tesoro de la Nación y al cuerpo de abogados del Estado. Por cierto, en este descarte de alternativas, tal vez uno pueda preguntarse si es el interés del fuero de no perder competencias, pues bien, ninguna norma autoriza la defensa de tal interés.

¹⁰ Compartimos la apreciación de Sarciat, respecto de las posibles razones para conservar la Justicia y el Registro en manos de la Nación: “*Resulta difícil encontrar una motivación racional para el artículo octavo de la Ley Cafiero fuera del mantenimiento de tradiciones sectoriales o una cuota de poder para el Estado Nacional expresado en la designación de los jueces*” (Alberto Diego SARCIAT, “La autonomía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la necesidad de buscar la modificación de la Ley Cafiero”), en http://www.adaciudad.org.ar/pdfs/documentos/columnas_opinion/Sarciat_Autonomia.pdf.

Adicionalmente utilizar una resolución de la propia IGJ -ente principalmente interesado políticamente en no perder sus atribuciones-, tal como ocurre en el caso para brindar legitimación, escapando a las propias establecidas por la ley de organización del Ministerio Público de la Nación, de cuya lectura no pueden haber dudas, no surge la atribuida facultad, es cuanto menos subvertir la pirámide jurídica estipulada en la organización de nuestro sistema.

Pero para hacer el cuadro aún más surrealista, nótese que las sociedades civiles -únicas sujetas al registro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- están sometidas en su control judicial nacional actual, al fuero civil, no al comercial ¿No sería pues competente el fiscal general del fuero nacional en lo Civil para articular la demanda?

4. La competencia

Es cierto que el sistema de control de constitucionalidad establecido por nuestra norma máxima prevé que cualquier juez puede decretar que una disposición se halla en contradicción con tal bloque de legalidad. No menos cierto, que nuestro art. 18 de la C.N. y tratados firmados por nuestro país, han diseñado las bases del denominado juez natural como una garantía del justiciable; principio no sólo aplicable al derecho penal, sino a todo el ordenamiento jurídico.

Entrando en ese aspecto, resulta a las claras que es forzado atribuir competencia a la Justicia Nacional en lo Comercial para expedirse en forma abstracta y sin caso alguno respecto de una declaración de inconstitucionalidad de una norma del derecho local. Si no se tratara del excepcional caso de la CABA, cabría preguntarse qué juez de la Nación se animaría por ejemplo, a expedirse sobre un artículo de una ley de las provincias de Mendoza, Corrientes o Formosa, sin siquiera tener un perjudicado o para ser más claro, un caso en manos.

Es claro que no habiendo damnificado, ni mucho menos causa, sino una supuesta búsqueda de una declaración originaria de inconstitucionalidad de una norma local, el fuero nacional en lo Comercial, resulta manifiesta e inequívocamente incompetente. Tal acción debía ser intentada necesariamente ante el Superior Tribunal de Justicia de la CABA cuya competencia está prevista en un generoso art. 113 de la

CABA o en su caso ante la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación. Jamás, claro está, ante el fuero nacional.

5. La cautelar innovativa

El juez sin expedirse siquiera sobre su competencia -para la cual espera el dictamen del agente fiscal de primera instancia integrante del mismo Ministerio Público que promovió la acción- concede una cautelar innovativa. Ahora bien, sin perjuicio de numerosos fallos que encomiendan a los jueces abstenerse de dictar esas medidas cuando no resulta clara su posterior competencia en la causa ¹¹, se expide de la forma en que lo hace.

Detengámonos un segundo: más allá de la cuestión de la competencia, se trata de innovar. Y ha sido reiterada en este sentido, la jurisprudencia que exige a los jueces extrema prudencia a la hora de expedirse respecto del otorgamiento de medidas de esta naturaleza. Esa prevención y prudencia, condición necesaria en el actuar de la judicatura, pareciera haberse extraviado en el caso. ¿Dónde está expresada en la resolución la ponderación adecuada de los beneficios/perjuicios que el dictado de la misma tendría?

Pero como si ello fuera poco, si recaudos especiales de razonada decisión son exigibles por la naturaleza de lo resuelto, mucho más aún lo son, cuando se trata de actos administrativos o de la voluntad legislativa. En efecto, es clara la postura jurisprudencial respecto de que al paralizarse la labor del Estado, sea en sus funciones ejecutivas o legislativas, el análisis de esos recaudos se extreman. Nada de ello se vuelca en el

¹¹ La C.S.J.N., en autos S. 665. XLII, “Scania Argentina S.A. c/ Amarilla Automotores S.A. s/ medida precautoria”, 18/9/07, al resolver sobre la medida dictada por el juez federal de Resistencia, quien resultaba manifiestamente incompetente y, no obstante ello, intervino paralizando la rescisión de un contrato de distribución entre empresas privadas mediante una medida cautelar de no innovar y en “Cencosud S.A. y DiscoVea”, juez federal de San Rafael (Mendoza) consideró que el procedimiento no tenía justificación alguna y ordenó que se investigue a los jueces ante el Consejo de la Magistratura de la Nación.

fallo, el juez nacional concede sin más la suspensión del funcionamiento de una entidad creada, fundada, paga y existente en el ámbito de la CABA.

6. Conclusión

Los roces y la coexistencia entre las autoridades nacionales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se han convertido en una constante, que pareciera -aunque quisiéramos descartar completamente tal hipótesis- acentuarse por la diferencia de signos políticos de las administraciones, pero ello no puede ni debe ser resuelto en contra de la ciudad que ha servido de asiento a las autoridades federales durante más de un siglo.

La Ciudad de Buenos Aires ha bregado durante años por contar con sus propias instituciones, con igual grado de competencias y facultades que se reconoce a sus pares provinciales; y no hay letra alguna de la Constitución que sostenga impedimento en tal sentido, salvo la necesidad de no entorpecer el funcionamiento de las autoridades federales ubicadas por concesión de la entonces provincia de Buenos Aires, en su territorio.

La creación de un Registro Público de Comercio de la ciudad al que se autoriza en forma inmediata para proceder a registrar e inscribir tan sólo asociaciones civiles, no se observa que en modo alguno, amenace la institución del gobierno federal ni ponga en riesgo ésta; lo que entendemos así debe ser resuelto en pos de la coexistencia entre las autoridades nacionales y de la ciudad.

ACTIVIDADES

MEMORIA DE ACTIVIDADES DEL INSTITUTO CORRESPONDIENTE AL AÑO 2008

I. Publicación del Cuaderno de Federalismo N° XXI

En el corriente año 2008 se editó el volumen XXI del Cuaderno del Instituto, dando de ese modo continuidad a esta periódica publicación.

La obra registra, como habitualmente ha hecho el Instituto, las actividades realizadas durante 2008; la Memoria Federal de ese mismo año y la compilación de los correspondientes informes provinciales; una sección de doctrina; las novedades del constitucionalismo provincial; y las actividades del Instituto.

En este ejemplar se incorporó una nueva sección, denominada “Federalismo comparado”, en la que se incluyen dos contribuciones a cargo de prestigiosos autores extranjeros: Jordi Borja y José María Serna de la Garza. Esta sección cobra especial valor, dada la reciente incorporación de nuestro Instituto a la Asociación Internacional de Centros de Estudios Federales (*International Association of Centers for Federal Studies*), pues es otro modo de estrechar vínculos con autores y entidades de otras partes del mundo que se dedican al estudio del federalismo.

II. Publicación del libro *Aspectos fiscales y económicos del federalismo argentino*

El Instituto compiló una serie de trabajos, publicados bajo el título *Aspectos fiscales y económicos del federalismo argentino*. Se trata de una obra colectiva cuyo origen se remonta a las jornadas que con idéntico enunciado se llevaron a cabo en la sede de nuestra Academia entre el 30 de noviembre y el 1° de diciembre de 2006.

El libro reúne el aporte de prestigiosos especialistas, los que desde diversas perspectivas ofrecen una visión interdisciplinaria de esta compleja temática.

Escriben en el libro los juristas Pedro J. Frías, Alberto Dalla Vía, Pablo Garat, Guillermo Barrera Buteler, José Raúl Heredia, Mario R. Midón, Luis Martínez, Eugenio Palazzo y Hugo Prieto, además del suscripto; los economistas Miguel Angel Asensio, Norberto Bertaina, Ernesto Rezk y su equipo de colaboradores y Ramón Frediani; el miembro de la Academia Nacional de Geografía Juan A. Roccatagliata y el ex presidente de la Academia Argentina del Ambiente, arquitecto Claude F. della Paolera.

El libro fue presentado con un acto realizado el 22 de octubre de 2008 en el Salón Vélez Sársfield de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba, en el que se refirieron a la obra el secretario de Redacción de La Voz del Interior, Sergio Suppo y los coautores del libro Pedro J. Frías, Guillermo Barrera Buteler, Miguel Angel Asensio, Norberto Bertaina, Ramón Frediani y el suscripto.

A su vez, esta publicación fue también presentada en las ciudades de Santa Fe, en el Instituto de Políticas Públicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral por el Dr. Miguel Angel Asensio y el suscripto; de Buenos Aires, en el Senado de la Nación por el Dr. Alberto Dalla Vía y en Salta, en las Jornadas de Federalismo, por el suscripto.

III. Agenda internacional

1. Reunión de la Asociación Internacional de Centros de Estudios Federales

En mi carácter de director del Instituto fui invitado a la reunión anual de la Asociación Internacional de Centros de Estudios Federales, que se realizó en el Instituto de Estudios Autonómicos de Cataluña, en Barcelona, el 18, 19 y 20 de septiembre de 2008.

Luego de participar en la reunión anual de directores de la Asociación Internacional, que tuvo lugar el día 18, hice lo propio en el Progra-

ma Académico, destinado al análisis del tema “Decentralizing an re-centralizing trends in the distribution of powers within federal countries” y que se desarrollara durante el 19 y 20 de septiembre.

Este importante Seminario contó con el análisis de la temática en las federaciones de Canadá, por Ronald Watts; de Australia por Cheryl Saunders; de España por Carlos Viver; de Estados Unidos por John Kincaid; del Reino Unido por Robert Hazell y Akash Paun; de Alemania por Gisela Farber y Kira Baranova; de Rusia por Viacheslav Seliverstov; de Austria por Meter Pernthaler; de Argentina, por el suscripto; de Italia por Gian Carlo Pola, Vincenzo Santantonio y Beniamino Caravita di Toritto y de Sudáfrica por Nico Steyler. Finalmente hubo una presentación de George Anderson, Presidente del Forum of Federations sobre la nueva página web de la institución.

2. Link con el Forum of Federations

Por otra parte, en la web del Instituto se ha creado un link de acceso al *Forum of Federations* (<http://www.forumfed.org/en/>). A su vez nuestro Instituto figura en la web del *Forum* como *Partner*, es decir, entidad que envía información y sugerencias a aquella institución, con la que trabaja estrechamente. Vale destacar que el *Forum of Federations* es la asociación más importante del mundo de países federales, que ya ha organizado cuatro conferencias mundiales sobre federalismo y que cuenta con la mayor red de funcionarios y prácticos en materia federal.

3. Conferencia en el 2º Congresso Brasileiro de Directo Constitucional, organizado por la Asociación de Constitucionalistas Democráticos de Brasil

El suscripto pronunció una conferencia sobre “Federalismo: cuestiones polémicas” en dicho Congreso, realizado en la ciudad de Aracaju, en el nordeste de Brasil, entre 20 y 22 de noviembre de 2008.

IV. Conferencia sobre “Presidencialismo y federalismo en Argentina”

En mi calidad de director del Instituto de Federalismo, pronuncié la conferencia “Presidencialismo y federalismo en Argentina” en la sede de nuestra Academia, el 5 de agosto de 2008.

V. Jornadas Nacionales sobre Federalismo en Salta

Entre el 13 y 15 de noviembre de 2008, organizadas por el Instituto de Federalismo de la Academia y su Filial Salta, se celebraron las “Jornadas Nacionales sobre Federalismo” en aquella ciudad del Norte argentino.

De este modo, se dio continuidad al ciclo iniciado en noviembre de 2006 en la sede de nuestra Academia, con el firme propósito de producir una amplia discusión sobre diversas dimensiones del federalismo argentino.

En el acto inaugural hicieron uso de la palabra el vicerrector de la Universidad Católica de Salta, el presidente de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, el director de la subsección Salta del Instituto de Federalismo, el director del Instituto de Federalismo de la Academia y el ministro de Justicia de la Provincia.

En el primer panel “Aspectos fiscales y económicos del federalismo argentino” intervinieron: el Lic. Julio Cesar Loutaif de Salta, el Dr. Miguel Angel Asensio de Santa Fe y el Dr. Juan Carlos Tallin de Salta.

En el segundo panel, denominado “Aspectos históricos del federalismo argentino”, expusieron los Dres. Antonio Castagno de la Universidad de La Plata, el Dr. Eugenio Palazzo, de la Universidad Católica de Buenos Aires), el Dr. Sergio Díaz Ricci de la Universidad de Tucumán, el Dr. Alberto Zarza Mensaque de la Universidad Nacional de Córdoba, el Dr. Néstor Losa de la Universidad Nacional de Buenos Aires y el Dr. Carlos Colque de la Universidad Católica de Salta.

El tercer panel abordó los “Aspectos políticos del federalismo argentino”. Disertaron, además del suscripto, los Dres. Daniel Sabsay (Buenos Aires), Guillermo Barrera Buteler (Córdoba), Mario Midon (Corrien-

tes), Alejandro Pérez Hualde (Mendoza), el Cdor. Federico Lannes (Tucumán) y los Dres. Enrique Marchiaro (Santa Fe) y José M. Belisle (h) (Córdoba).

Asimismo se presentaron los libros *Aspectos fiscales y económicos del federalismo argentino*, (2008) editado por el Instituto de Federalismo, al cual ya nos hemos referido y que fuera presentado por el suscripto; el libro *Derecho público provincial* (2008) editado por Lexis Nexis y con la coautoría de los profesores de Derecho Público Provincial de Córdoba, presentado por el Dr. Guillermo Barrera Buteler y el libro *Unión o Secesión*, (2007) editado por Prometeo y de autoría de Julio Saguir y que fuera presentado por el autor y el suscripto.

Finalmente, hubo un homenaje al Director Honorario del Instituto, Dr. Pedro J. Frías.

VI. Designación de nuevos miembros del Instituto

Por Acta N° 1 (del 11/3/08), la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, a solicitud del director del Instituto de Federalismo, procedió a designar *miembros correspondientes* del mismo en Buenos Aires, al Dr. Néstor Losa y al Master Orlando Pulvirenti; en la provincia de Santa Fe al Dr. Enrique Marchiaro y al Dr. Miguel Angel Asensio; y en la provincia de Neuquén al Dr. Hugo Prieto. Asimismo se designó miembro correspondiente del Instituto en Rusia al profesor Nicolai Mironov.

VII. Estancia de investigación de Adrià Rodes

Entre los meses de mayo y junio de 2008, por espacio de cuatro semanas, el joven doctor Adrià Rodes, de la Universidad Autónoma de Barcelona, desarrolló una etapa de investigación en nuestro Instituto, sobre federalismo y derechos fundamentales en Argentina.

Rodes visitó nuestro país luego de realizar estudios previos sobre el federalismo norteamericano en la Rutgers University en Camden, con los profesores Alan Tarr y Bob Williams.

Como cierre de su estancia en el Instituto, el 12 de junio Adrià Rodes pronunció la conferencia “La organización política-territorial española: ¿hacia un Estado confederado?”, en los salones de nuestra Academia.

*Académico Dr. Antonio M. Hernández
Director del Instituto de Federalismo*

ÍNDICE

MEMORIA FEDERAL 2008

Informe sobre el federalismo argentino	
<i>por Antonio María Hernández</i>	13
Informes subnacionales	
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	
<i>por Eugenio Luis Palazzo</i>	21
Provincia de Buenos Aires	
<i>por Orlando Pulvirenti</i>	25
Provincia de Córdoba	
<i>por José Manuel Belisle (h)</i>	29
Provincia de Corrientes	
<i>por Oscar Ernesto Dotti</i>	38
Provincia de Entre Ríos	
<i>por Norberto Ramón Marani</i>	43
Provincia de La Pampa	
<i>por Gustavo Arballo</i>	46
Provincia de La Rioja	
<i>por Edgar Gustavo Fernández Suárez</i>	53
Provincia de Mendoza	
<i>por María Gabriela Abalos</i>	62
Provincia de Misiones	
<i>por Martín R. Pancallo D'Agostino</i>	70
Provincia de Neuquén	
<i>por Armando Mario Márquez</i>	75
Provincia de Río Negro	
<i>por Jorge E. Douglas Price</i>	82

Provincia de Salta	
<i>por Luis Alberto Martínez</i>	87
Provincia de San Juan	
<i>por Alberto M. Sánchez</i>	90
Provincia de San Luis	
<i>por Luz María Viñals</i>	92
Provincia de Santa Cruz	
<i>por Gustavo Carranza Latrubesse</i>	100
Provincia de Santa Fe	
<i>por José Manuel Benvenuti y Mariela Uberti</i>	101
Provincia de Santiago del Estero	
<i>por Francisco Cerro (h)</i>	105
Provincia de Tierra del Fuego	
<i>por Demetrio E. Martinelli</i>	109
Provincia de Tucumán	
<i>por Federico Lannes</i>	111

DOCTRINA

El rol de la Corte Suprema en los conflictos intergubernamentales.	
Análisis del fallo “Prov. de La Pampa c/ Prov. de Mendoza	
<i>Cristian Altavilla</i>	119
Constitución Nacional y tributación local	
<i>Enrique Bulit Goñi</i>	151
Evolución histórica del federalismo: el federalismo global o integral	
<i>Igor Filibi López</i>	163
Territorialidad, catastro y planeamiento.	
La ciudad de Córdoba en la segunda mitad del siglo XIX	
<i>Guillermo Antonio Poca</i>	199

FEDERALISMO COMPARADO

Elementos para la articulación del espacio ibérico. Propuesta de un tratado tripartito entre Andorra, España y Portugal	
<i>Frigdiano Alvaro Durántez Prados</i>	233
Competencias regionales y política de inmigración en Europa: el caso de España e Italia	
<i>Belén Olmos Giupponi</i>	245

NOVEDADES DEL CONSTITUCIONALISMO SUBNACIONAL

La Constitución de Córdoba y la reforma política <i>Antonio María Hernández</i>	279
Un fallo que desconoce la autonomía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (a propósito de la medida cautelar que impide el funcionamiento del Registro Público de Personas Jurídicas de la CABA) <i>Orlando Pulvirenti</i>	327

MEMORIA DE ACTIVIDADES DEL INSTITUTO

CORRESPONDIENTE AL AÑO 2008	339
--	-----

Se terminó de imprimir en
Editorial Advocatus, Obispo Trejo 181,
en el mes de diciembre de 2009

