

ISSN 1667.622X

ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

CUADERNO DE FEDERALISMO

DIRECTOR

DR. ANTONIO M. HERNÁNDEZ

NÚMERO XXXIV AÑO 2020





Esta obra está bajo una
Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional

IJ International Legal Group

Dirección y correspondencia: Lavalle 1115 - PB,
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

CP: 1048

TE: +54 011 5276-8001

Impreso en Argentina
Derechos reservados por la Ley N° 11.723

ÍNDICE

DOCTRINA	9
Federalismo en emergencia y 20 propuestas para su fortalecimiento	
ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ.....	11
Las provincias y los tratados	
PABLO LUIS MANILL.....	43
 NOTA A FALLO	61
Trascendente Fallo sobre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y otras cuestiones federales	
ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ.....	63
Informe sobre el Federalismo Argentino – Año 2020	
ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ.....	91
Memoria de actividades del Instituto de Federalismo correspondientes al año 2020	
ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ.....	99
 INFORMES SUBNACIONALES	
AÑO 2020	109
Buenos Aires	
ORLANDO PULVIRENTI.....	111
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	
EUGENIO LUIS PALAZZO.....	119
Chaco	
IRIDE ISABEL GRILLO.....	131
Córdoba	
JOSÉ MANUEL BELISLE.....	139

Entre Ríos

JORGE M. D'AGOSTINO | MARTÍN J. ACEVEDO MIÑO.....147

La Rioja

EDGAR GUSTAVO FERNÁNDEZ SUÁREZ.....149

Mendoza

MARÍA GABRIEL ÁBALOS.....163

Neuquén

ARMANDO MARIO MÁRQUEZ.....179

Salta

IGNACIO COLOMBO MURÚA.....183

San Luis

LUZ MARÍA VIÑALS SORIA.....191

Santa Fe

JOSÉ MANUEL BENVENUTTI | ENRIQUE JOSÉ MARCHIARO.....213

Tucumán

CARMEN FONTÁN.....217

STAFF

Director

DR. ANTONIO M. HERNANDEZ

DIRECTOR HONORARIO

DR. PEDRO J. FRÍAS +

Secretaria

MAGTER. GUADALUPE VALCARSE OJEDA

Comité Editorial

DR. JUAN CARLOS PALMERO

DR. ANTONIO M. HERNANDEZ

DR. DOMINGO J. SESIN

DR. DANIEL PIZARRO

Comité Evaluador

DRA. MARÍA ANGÉLICA GELLI

DR. DANIEL SABSAY

DR. DIEGO VALADES

DR. JOSE LUIS EGANA

DOCTRINA

Federalismo en emergencia y 20 propuestas para su fortalecimiento

ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ*

Resumen: El autor analiza en la primera parte del trabajo las graves consecuencias que la emergencia producida por el Covid19 tuvo para el federalismo argentino. Se destaca el gobierno por Decretos de Necesidad y Urgencia y la falta de adecuado funcionamiento del Congreso, lo que profundizó el hiperpresidencialismo. Además de las afectaciones al sistema republicano se analizan la falta de un ejercicio del federalismo de concertación, que subordinó a los gobiernos subnacionales al Gobierno Federal y las violaciones de derechos fundamentales efectuadas por los diversos órdenes gubernamentales. Se consideran algunos fallos judiciales y en particular, el de la Corte Suprema que resolvió el conflicto entre el Gobierno de la CABA y el Federal, en torno a las facultades concurrentes en materia educativa. En la segunda parte, se exponen las veinte propuestas formuladas para el fortalecimiento del federalismo, con el objetivo de hacer realidad el proyecto federal de la Constitución Nacional.

Palabras-Claves: Emergencia. Covid-19. Hiperpresidencialismo. Federalismo de concertación. Facultades concurrentes. 20 Propuestas para fortalecer el federalismo argentino.

* Doctor Antonio M. Hernández, Profesor Titular Plenario de Derecho Constitucional y de Derecho Público Provincial de la UNC, Profesor Honorario de la UBA y Postdoctoral Senior Fellow de la State University of New York at Buffalo Law School, 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 Centros de Estudios Federales. Fue Convencional Constituyente de la Nación en 1994, de la Provincia de Córdoba en 1987 y presidió la Convención Municipal Constituyente de la Ciudad de Córdoba en 1995. Autor y coautor de más de 50 libros en Derecho Constitucional, Federalismo, Constitucionalismo Provincial y Derecho Municipal. Personalidad Destacada de las Ciencias Jurídicas por la Legislatura de la CABA.

Abstract: *The author analyzes in the first part of the work the serious consequences that the emergency produced by Covid19 had for Argentine federalism. The government stands out due to the Decrees of Necessity and Urgency and the lack of adequate functioning of the Congress, which deepened the hyper-presidentialism. In addition to the effects on the republican system, the lack of an exercise of concerted federalism, which subordinated the subnational governments to the Federal Government, and the violations of fundamental rights carried out by the various governmental orders are analyzed. Some judicial decisions are considered and in particular, that of the Supreme Court that resolved the conflict between the Government of CABA and the Federal Government, regarding the concurrent powers in educational matters. In the second part, the twenty proposals formulated for the strengthening of federalism are exposed, with the aim of making the federal project of the National Constitution a reality.*

Keywords: *Emergency. Covid-19. Hyper-presidentialism. Concertation federalism. Concurrent powers. 20 Proposals to strengthen Argentine federalism.*

I. Federalismo en emergencia

Con fecha 23 de diciembre de 2019 el Congreso sancionó la Ley N° 27.541, titulada “Ley de solidaridad social y reactivación productiva en el marco de la emergencia pública”, que en su Art. 1 declaró la emergencia en la materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social, autorizando una delegación legislativa al Poder Ejecutivo, hasta el 31 de diciembre de 2020.

Esta Ley de por sí ha significado la confirmación de que nuestro país vive permanentemente en estado de emergencia, con la afectación que ello importa para la plena vigencia de la democracia republicana y federal.¹

¹ Véase Antonio María Hernández, “Las emergencias y el orden constitucional”, Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 2002, 1ª. Edición y 2ª. Edición por la UNAM y Rubinzal Culzoni, Mexico, 2003, donde analizo en profundidad esta cuestión. En este caso, la emergencia económica de la Ley 25.561 de 2002 había durado hasta 2018, pero ya se había dispuesto otra nueva emergencia en este caso social, que ahora se conecta con esta nueva declaración de emergencia, lo que confirma lo expresado en relación a los estados de emergencia permanente que soportamos. En 2020 se publicó la 3ª. Edición de esta obra, actualizada con el análisis de la emergencia del Covid19, bajo el título “Emergencias, orden consti-

Ya sabemos que nuestra historia exhibe un ostensible uso y abuso de los institutos de emergencia, con avances cada vez mayores sobre los derechos y libertades individuales, además del gobierno por decreto, -por definición centralista-, que profundiza el hiperpresidencialismo y lesiona el federalismo.

Pero además de ello resulta sorprendente que en esta Ley se dispusiera en el Art. 7° la suspensión del segundo párrafo del Art. 124 de la Ley N° 27.467, por lo que durante la emergencia se mantendrá la competencia del ENRE (Ente Nacional Regulador de la Electricidad) sobre las concesionarias del servicio público Empresa Distribuidora Norte S.A. (Edenor) y Empresa Distribuidora Sur S.A. (Edesur).

Y esto ha implicado una nueva grave lesión al federalismo argentino, ya que se había logrado con la legislación modificada durante el anterior gobierno, que dichas empresas eléctricas fueran transferidas a la competencia de los gobiernos de la Provincia de Buenos Aires y de la CABA.

Volvimos en consecuencia a la centralización y además, a que el presupuesto nacional deba soportar servicios públicos que sólo competen a dichas jurisdicciones mencionadas, con una notoria discriminación para el interior en cuanto a los subsidios. O sea, lo mismo que aconteciera con los servicios públicos que se prestaban (como los de la Policía y Justicia), y se prestan todavía en la CABA (como los de justicia), en manifiesto perjuicio para las otras Provincias y Municipios.

Lo propio ocurre con AYSA que también persiste bajo competencia federal, cuando dicha empresa presta servicios de agua potable para la CABA y 26 Partidos de la Provincia de Buenos Aires².

De esa Ley de Emergencia, de dudosa constitucionalidad, -cuyo análisis no puedo efectuar en este momento-, destaco el Art. 68, en el Capítulo de la emergencia sanitaria, donde con buen criterio se dispuso que el Ministerio de Salud, en el marco del Consejo Federal de Salud, debía impulsar un Plan Federal de Salud.

tucional y Covid19", Rubinzal Culzoni Editores, Buenos Aires, 2020, que seguimos en este artículo y a la que remitimos.

² La Ley N° 26.221 había creado un ente tripartito con la participación de los 3 Gobiernos: Federal, Provincia de Buenos Aires y CABA. En 2018 se presentó un proyecto de Ley S-1772/18 en el Senado por parte de los Senadores Snopek y Mera que dispone el traslado a las jurisdicciones de la Provincia de Buenos Aires y de la CABA de dichos servicios de electricidad y agua potable, que esperamos sea aprobado en el futuro.

Ya veremos seguidamente que dicha norma que respondía a un federalismo de concertación, sería incumplida, puesto que lo que ha caracterizado la lucha contra la pandemia por el COVID-19 fue la centralización, en violación del proyecto federal de la Constitución Nacional.

Debo detenerme especialmente en un **breve análisis del federalismo durante la emergencia** producida por esta pandemia³. Fue por el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) N° 260 de 2020⁴ que se resolvió la extensión de la emergencia declarada por la ley antes citada.

Señalé inicialmente⁵, que a diferencia de otras oportunidades, fue plausible que el Presidente hubiera anunciado el DNU N° 297⁶ que estableció la primera cuarentena con el apoyo de los Gobernadores y de legisladores de la oposición. Pero también advertí que no se debía volver a las prácticas pasadas, en que las emergencias sirvieron para la centralización del país.

Creo que aunque se produjeron algunas consultas a los Gobernadores y al Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, además de algunos Intendentes, **no se han respetado en su plenitud los principios de nuestra Federación, que han establecido un federalismo moderno, de concertación, asentado en maduras relaciones interjurisdiccionales**. Por el contrario, se afirmó el gobierno por Decretos, con la profundización del hiperpresidencialismo que hemos padecido.

En primer lugar, por la **falta de funcionamiento del Congreso** durante los primeros meses de la emergencia y luego por el dictado de más de 100 DNU hasta ahora, que han afectado al sistema republicano y a nuestra Federación. No se escucharon como se debía, las voces, las ideas, las propuestas de los Diputados del Pueblo de la Nación, ni la de los Senadores de nuestras Provincias, que son la representación genuina de un país tan extenso y diverso como Argentina.

³ Para un análisis de la cuestión de las emergencias en nuestro sistema constitucional, véase mi libro “Emergencias, orden constitucional y Covid19”, Rubinzal Culzoni Editores, Buenos Aires, 2020.

⁴ Dicho DNU de fecha 12 de marzo de 2020 extendió por un año de manera inconstitucional la emergencia sanitaria que había declarado el Congreso, ya que a este órgano le corresponde dicha competencia, como lo estableció la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Provincia de San Luis c. Estado Nacional” de 2003 y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva N° 6.

⁵ En el artículo “Emergencias, orden constitucional y Covid 19”, publicado en Clarín, Buenos Aires, con fecha 23 de marzo de 2020.

⁶ Del 19 de marzo de 2020.

En segundo lugar, porque debemos tener en cuenta que en esta emergencia sanitaria, las **competencias corresponden de manera concurrente** a los 4 órdenes gubernamentales: Gobierno Federal, Provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Municipios⁷.

Y además, que los **servicios públicos en esta materia, están a cargo principalmente de Provincias, la CABA y los Municipios**. En consecuencia, debiera haberse adoptado una **participación conjunta y coordinada** de los diversos gobiernos en las grandes decisiones durante la emergencia, en lugar de las asumidas sólo por el Poder Ejecutivo mediante Decretos. Asimismo hubiera sido conveniente un desarrollo más pronunciado de las relaciones interjurisdiccionales⁸ y una mayor decisión por parte de los gobiernos subnacionales.

Creo, no obstante, que ha sido importante el rol cumplido por estos gobiernos, ya que tuvieron a cargo la ejecución de las medidas sanitarias para enfrentar la pandemia.⁹ Estimo que la Federación como sistema de Estado y de gobierno, ha resultado más eficaz, como lo indican otros ejemplos en el derecho comparado, particularmente el de Alemania¹⁰.

⁷ Véanse Antonio María Hernández, “Federalismo y Constitucionalismo Provincial”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009 y “Derecho Municipal”, UNAM, México, 2003. Con respecto a las competencias concurrentes municipales, véase Enrique Marchiari, “Cierres municipales y pandemia”, DPI, Diario Administrativo 273, 7 de abril de 2020, donde se destaca el importante rol de los gobiernos locales. Asimismo véanse Carla Huerta Ochoa, “Emergencia sanitaria y la distribución de competencias en el Estado federal mexicano” y José María Serna de la Garza, “Facultades de las entidades federativas para dictar medidas de seguridad sanitaria ante epidemias como el COVID-19” en la publicación on line “Emergencia sanitaria por COVID-19-Federalismo”, Nuria González Martín, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2020.

⁸ Puesto que en pocas oportunidad funcionó el Consejo Federal de Salud. En mis 20 propuestas para fortalecer el federalismo argentino que más adelante expongo, planteo la necesidad de profundizar el federalismo de concertación y las relaciones intergubernamentales. Asimismo considero necesaria la creación de una Asociación Nacional o Conferencia de Gobernadores, como en Estados Unidos y México. Véase Antonio María Hernández, “La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el fortalecimiento del federalismo argentino”, Buenos Aires, Iusbaire, 2017.

⁹ Véanse Alberto Porto y Luciando di Gresia, “El rol de los gobiernos subnacionales (provinciales y municipales) en la pandemia Covid19”, Universidad Nacional de La Plata, 13 de abril de 2020 y Francisco Tortolero Cervantes, “La pandemia como oportunidad para relanzar el rol de las entidades subnacionales latinoamericanas”, en la publicación on line “Emergencia sanitaria por COVID-19-Federalismo”, obr. cit..

¹⁰ Véase el artículo de Ana Carbajosa y Marc Bassets, “La pandemia examina el federalismo alemán y el centralismo francés”, El País on line, 17 de abril de 2020, donde se destaca la eficiencia del sistema descentralizado alemán, basado en los acuerdos de Merkel

Deteniéndome en la necesidad de un **federalismo de coordinación**, indico que en algunos Decretos de Necesidad y Urgencia como el N° 355/2020, en el Art. 3° se hace adecuada referencia a la coordinación con los diversos órdenes de gobierno para la ejecución de diversas medidas¹¹.

Pero en ese mismo Decreto en el Art. 2° se dispone prácticamente una **subordinación** de los gobiernos subnacionales, ya que sólo la Jefatura de Gabinete está facultada para disponer excepciones para la salida ordenada de la cuarentena, a pedido de aquéllos Gobiernos. Y lo propio ocurrió con el **Certificado Unico Habilitante para Circulación** en todo el país, correspondiente sólo al Ministerio del Interior, con un muy alto grado de centralización¹².

Creo que las decisiones con respecto a estas últimas cuestiones referidas, **debiera corresponder a los gobiernos provinciales y municipales**.¹³ Es que la diferente realidad que presenta la pandemia en las Provincias y en los Municipios así lo amerita. Hubo Provincias como las de Catamarca y Formosa en que no hubo ningún contagio al comienzo y en las de Jujuy, Salta, Entre Ríos, Santa Fe, La Rioja y La Pampa hubo muy pocos, por lo que la reanudación de actividades y la mayor circulación pudo resolverse anticipadamente a otros lugares del país, como la Provincia de Buenos Aires y la CABA, que presentaron los ma-

con los Jefes de Gobierno de los Lander para las grandes decisiones, mientras que la ejecución de las mismas corresponde a los Lander. Y donde la cercanía de éstos con los ciudadanos y las distintas realidades, posibilitó el éxito alcanzado. Y el contraste fue con el sistema francés, asentado en el centralismo del poder del Presidente y su élite tecnocrática. Asimismo, en un artículo publicado por Philip Oltermann en The Guardian, de 5 de abril de 2020, titulado “Germany’s devolved logic is helping it win the coronavirus race”, se pone de relieve que mediante 400 oficinas de salud pública, mayoritariamente a cargo de autoridades municipales y de los Lander alemanes, se ha avanzado con las pruebas requeridas por la Organización Mundial de la Salud para la detección del virus. Y que aquí se demuestra la lentitud de la tortuga centralista contra la velocidad de la liebre que es el federalismo, ya que no deben esperarse las decisiones del Gobierno central. (www.theguardian.com/world/2020/apr/05/).

¹¹ El Art. 3° expresa con adecuada técnica federal, que las autoridades federales “...en coordinación de sus pares de las jurisdicciones provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de las autoridades municipales, cada uno en el ámbito de sus competencias, dispondrán las medidas...”.

¹² Véase la Resolución 48/2020 del Ministerio del Interior, de fecha 28 de marzo de 2020.

¹³ Véanse los artículos “Coronavirus en Argentina: Fernández evalúa extender la cuarentena obligatoria hasta el 10 de mayo inclusive”, Infobae on line, Buenos Aires, 22 de abril de 2020, nota de Roman Lejman y “Coronavirus: los Gobernadores se preparan para la continuar la cuarentena con más flexibilizaciones”, La Nación on line, 22 de abril de 2020, nota de Gabriela Origlia.

yores focos de contagio. Pero incluso en una Provincia como la de Córdoba, se observaron distintas realidades, y cerca de 30 Gobiernos municipales, solicitaron avanzar en la salida de la cuarentena ante la ausencia de casos¹⁴. Creo que la concentración de todas las decisiones en el Gobierno central o incluso en los Provinciales, debió ceder en consecuencia, ante las ventajas evidentes de la descentralización, como verdadera técnica de vida social, en un país tan extenso.¹⁵

Hacia el futuro esperamos que se avance en las mejores prácticas institucionales y de relaciones interjurisdiccionales, de acuerdo al proyecto federal de la Constitución, asentado en las autonomías provinciales, de la CABA y municipales.

Continuando con este análisis, debemos considerar brevemente cómo ha sido el **funcionamiento institucional de los gobiernos subnacionales** en la emergencia. Y en este aspecto, también se ha observado el fenómeno del hiperpresidencialismo¹⁶, con falta de funcionamiento de Legislaturas y de Concejos Deliberantes, aunque con las excepciones que seguidamente indicamos. En efecto, han sesionado de manera virtual las Legislaturas Provinciales de Córdoba, Mendoza y Salta y los Concejos Deliberantes de Córdoba, Mendoza, Rivadavia, Maipú, Godoy Cruz, Guaymallén y Santa Rosa¹⁷.

¹⁴ Véase la nota de Fernando Colautti, “Pocos Intendentes piden abrir más actividades”, La Voz del Interior, Córdoba, 22 de abril de 2020, pág. 3. En efecto, 30 de los 427 Gobiernos Locales solicitaron al Gobierno Provincial esa flexibilización, pero la respuesta fue negativa, lo que indica esa subordinación que antes señalábamos y que afecta las autonomías locales. En el caso de la Provincia de Buenos Aires 72 Municipios solicitaron lo mismo. Véase nota de María José Lucasole, “Coronavirus en Argentina: más de la mitad de los municipios bonaerenses pidieron flexibilizar la cuarentena”, en La Nación on line, 24 de abril de 2020.

¹⁵ Piénsese en el caso de la empresa Volkswagen que solicitó la apertura de su fábrica en Córdoba a pedido de la central en Alemania, y que tuvo que esperar su autorización desde el Gobierno Federal en Buenos Aires. Véase el artículo de Diego Dávila, “Volkswagen pidió reabrir la planta local el próximo lunes”, La Voz del Interior, Córdoba, 22 de abril de 2020, pág. 8.

¹⁶ Se ha repetido en general en las Provincias y Municipios el modelo observado en el Gobierno Federal. Véase además en relación a México, Daniel Barceló, “Controles constitucionales sobre los gobiernos federal y de los Estados en emergencias sanitarias”, en la publicación on line “Emergencia sanitaria por COVID-19-Federalismo”, obr. cit..

¹⁷ Véase Juan Brugge, en su artículo titulado “Congreso de la Nación, las sesiones por videoconferencia y su constitucionalidad”, Perfil, on line, del 17 de abril de 2020. También funcionaron de manera virtual las Legislaturas Estaduales de Chiapas, Sinaloa y Zacatecas en la federación mexicana. Por su parte, véase la actividad legislativa de 35 Estados norteamericanos en la pág. web de la National Conference of State Legislatures,

En cuanto al ejercicio de sus competencias en esta materia, se puede señalar que más allá de algunas cuestiones que analizaré en relación a los derechos afectados, **en el país hubo plena coincidencia de los diversos gobiernos** en aplicar el distanciamiento social obligatorio como principal medida de lucha contra la pandemia.¹⁸

En cuanto al breve análisis de los **derechos fundamentales restringidos o lesionados** por esta emergencia¹⁹, señalo en primer lugar a la libertad física o de locomoción, a la de reunión, a los de trabajar y ejercer industria lícita, como consecuencia del aislamiento preventivo y obligatorio²⁰. Pero por excesos cometidos, en algunos casos se han lesionado o intentado lesionar los derechos a la igualdad, a la privacidad, al derecho de informarse y a la libertad de prensa, consagrados por la Constitución Nacional y diversos Tratados Internacionales con esa jerarquía.²¹

El máximo ejemplo en esta materia fue el de la Provincia de Formosa, que estableció prohibiciones más allá de los DNU nacionales, y que provocó que Ar-

www.ncsl.org, con toda la información en torno al COVID-19.

¹⁸ En cambio en otras federaciones ello no ocurrió, como en Brasil, México y Estados Unidos, en que los Presidentes fueron reacios a decidir las cuarentenas. Y por eso reaccionaron anticipadamente los Gobernadores de San Pablo y de Río de Janeiro, de Jalisco y Nueva León y de New York y California, entre otras autoridades estatales y municipales. Véase John Kincaid y J. Wesley Leckrone, "Federalism and the COVID-19 crisis in the United States of America", Forum of Federations, que refieren que 10 de los Gobernadores ordenaron la cuarentena, 9 de ellos Demócratas, antes de la decisión del Presidente. Los autores critican el accionar oficial ante la pandemia, atento la marcada polarización política existente y los graves efectos producidos.

¹⁹ En mi artículo "Restricción de derechos por decreto", Clarín, Buenos Aires, 15 de abril de 2021, analizo la inconstitucionalidad de la limitación de derechos efectuadas por DNU, ya que la Constitución Nacional por los Arts. 14, 19 y 28 requiere de leyes. Y lo propio es exigido por el derecho internacional de los derechos humanos, y en particular por la Opinión Consultiva 6 de la Corte Interamericana de Derecho Humanos, en relación al Art. 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

²⁰ Dispuesto por el DNU 297/2020 ya antes citado, que fuera seguido por una multiplicidad de otros DNU. Se dictaron 101 hasta la actualidad, y en no pocos casos, con tratamiento de otros temas que excedían la cuestión sanitaria. En definitiva, otra expresión más de hiperpresidencialismo y gobierno por decreto.

²¹ Para un análisis de estas cuestiones, véanse Antonio María Hernández, "Emergencias, orden constitucional y Covid19", Rubinzal Culzoni Editores, Buenos Aires, 2020 y los artículos publicados en Clarín, Buenos Aires: "Emergencias y orden constitucional", del 23 de marzo de 2020; "Federalismo y Covid", del 25 de abril de 2020; "Restricción de derechos por Decreto", Clarín, Buenos Aires, ya citado y "El proyecto de los superpoderes es más del mismo hiperpresidencialismo", del 12 de mayo de 2021.

gentina fuese denunciada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por organizaciones como Human Rights Watch y Amnesty International. Durante meses miles de formoseños fueron impedidos de ingresar a la Provincia, además de los centros de aislamiento que funcionaron en condiciones deplorables.

Finalmente, con la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los casos “**Lee Carlos Alberto**” (2020), donde se solicitó informes a la **Provincia de Formosa**²² y “**Petcoff Naidenoff**” (2021), donde se hizo lo propio, se ordenó el ingreso a la Provincia y el levantamiento de las acciones implementadas.²³

En el caso “**Maggi Mariano**” (2021) el Alto Tribunal ordenó el ingreso a la **Provincia de Corrientes** del actor.²⁴

Y también una cuestión similar se produjo con motivo de los bloqueos de rutas ordenados por la **Provincia de San Luis**, en los autos “**Sociedad Rural de Río Cuarto y otros**”, que concluyeron luego del pedido de informes efectuado por la Corte Suprema.²⁵

Aquí se planteó un conflicto interjurisdiccional entre los **Juzgados Federales de Río Cuarto y de San Luis**, puesto que ante la medida cautelar del primero que ordenaba la terminación del bloqueo dispuesto por la Provincia de San Luis de la Ruta Nacional N° 8, de la Ruta Provincial N° 30 y de caminos vecinales que unen al Departamento Río Cuarto de la Provincia de Córdoba con la Provincia de San Luis, el Juez Federal de San Luis hizo lugar a una medida cautelar contraria solicitada por dicho Gobierno Provincial.²⁶

²² Por Sentencia del 29 de octubre de 2020 dictada por la unanimidad de los Miembros, donde se solicitaba informe a la Provincia por el plazo de 3 días.

²³ Esta Resolución fue dictada el 25 de febrero de 2021. Debe tenerse presente que la Corte además de pedir informes, exhortaba a la Provincia a respetar los estándares constitucionales y convencionales en materia de restricción de derechos durante la pandemia, y que se hacía referencia además, a la Resolución 1/2020 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

²⁴ La Corte, en Resolución del 10 de septiembre de 2020 requirió informes a la Provincia de Corrientes, pero además ordenó el ingreso del actor a la Provincia, a los fines de permitirle asistir a su madre que estaba enferma de cáncer.

²⁵ Por Resolución del 10 de septiembre de 2020, que solicitó informes en el plazo de 3 días sobre las razones para impedir el tránsito. En dicha causa actué como abogado de la parte actora.

²⁶ Previamente se había producido otro conflicto interjurisdiccional entre las medidas cautelares dictadas por la Jueza Federal de Resistencia y el Juez Federal de Corrientes, por el ingreso de médicos correntinos a la Provincia de Chaco, que había sido prohibida

Se trató de un Amparo que presentara ante el Juez Federal de Río Cuarto en nombre de cuatro entidades que representan a miles de ciudadanos del Sur de la Provincia de Córdoba, ante la extrema gravedad de los derechos conculcados por el cierre de completo de dichas rutas, en un retorno al Medioevo dispuesto por el Gobierno Provincial de San Luis²⁷.

El Juez Ochoa, luego de correr vista a la Fiscalía, hizo lugar a la medida cautelar, ordenando la apertura de las rutas y caminos mencionados, con el cumplimiento de los requisitos establecidos por el DNU 297 del Poder Ejecutivo de la Nación.

Por su parte, el Fiscal de Estado de San Luis, en conocimiento de ello, presentó una Acción declarativa de certeza ante el Juez Federal de San Luis sobre la constitucionalidad de la legislación provincial, con pedido de medida cautelar, para impedir el cumplimiento de lo ordenado por el Juez Federal de Río Cuarto²⁸.

Ante el conflicto de competencia planteado, este Juez resolvió la elevación del expediente a la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Sabíamos que allí terminaría esta causa promovida por vecinos de una Provincia contra otra Provincia, donde la competencia federal es indudable por razones de materia y de personas, según lo dispuesto por los Arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional.

por el Gobierno Provincial de Corrientes. Pero esa cuestión fue resuelta en importante fallo dictado por la Cámara Federal de Resistencia, que avaló la medida de la Jueza Federal. (Véase mi libro “Emergencias, orden constitucional y Covid19”, citado, págs.. 167 y sgts.). En cambio, en este conflicto entre los Jueces Federales de Río Cuarto y de San Luis no existía una Cámara Federal en común, por lo que el expediente fue derivado a la Corte Suprema de Justicia, que hasta ahora no falló sobre el fondo de dicho conflicto.

²⁷ En los autos “Sociedad Rural de Río Cuarto y otros c. Provincia de San Luis-Poder Ejecutivo-Amparo”, donde son actores la Sociedad Rural de Río Cuarto, la Sociedad Rural de Vicuña Mackenna, la Asociación Civil de Transportistas de Achiras y el Consorcio Caminero de Achiras. En dichos autos constan las fotografías del cierre completo de dichas rutas, y en el caso de los caminos vecinales, de los terraplenes construidos de casi 4 metros de altura y con zanjas que llegan a los 20 Kms., para impedir cualquier acceso a la Provincia. Lamentablemente, no fue la única Provincia en concretar estas medidas inconstitucionales. Lo ordenó también la Provincia de Tucumán, incluso mediante Ley de la Legislatura, sancionada con fecha 7 de julio de 2020 y por 60 días. (Infobae, 7 de Julio, Buenos Aires). Y en otras Provincias y Municipios se avanzó en tal sentido.

²⁸ “Gobierno de la Provincia de San Luis c. Confederación de Asociaciones Rurales de la 3ª. Zona y otros s/ Acción meramente declarativa de Derecho”.

Aunque parezca increíble que esto ocurriera, dicha Provincia impidió el tránsito interprovincial en una Ruta Nacional como la N° 8, durante meses, en violación de los Arts. 9 a 12 de la Constitución Nacional y de principios elementales del federalismo argentino, con profundas afectaciones de derechos fundamentales. Y sólo concluyó cuando se solicitó el informe antes referido por parte de la Corte.²⁹

Otro caso que debe destacarse es el del conflicto entre el Estado Nacional y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), por el ejercicio de materias concurrentes sobre salud y educación

Con fecha 16 de abril de 2021 el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires presentó ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación una Acción Declarativa de Inconstitucionalidad contra el Estado Nacional, solicitando la declaración de inconstitucionalidad del Art. 2 de dicho DNU del Poder Ejecutivo, que había dispuesto la suspensión de clases presenciales en el ámbito del Área Metropolitana de Buenos Aires³⁰ entre el 19 y el 30 de abril.

La CABA señaló la violación de los Arts. 5 y 129 de la Ley Suprema de la Nación, que garantizan la autonomía de las provincias y de la CABA en su función educativa, respectivamente. Y asimismo sostuvo la inconstitucionalidad del DNU citado por desconocimiento del Art. 99 Inc. 3. Defendió la importancia de la educación reconocida en los textos constitucionales y en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos y la competencia de la CABA en dicha materia educativa. Afirmó además que dicho Decreto fue discriminatorio, ya que mientras allí y en el resto del Área Metropolitana se prohibieron esas clases, no ocurrió lo mismo para el resto de las Provincias, traicionando al federalismo. También argumentó en base al Art. 28 sobre la falta de razonabilidad de la prohibición, al no estar fundada en datos empíricos y científicos. Y finalmente solicitó el dictado de una medida cautelar al respecto.

²⁹ Considero que la Corte debió fallar el fondo de la cuestión, por la gravedad institucional producida no sólo por el accionar de la Provincia de San Luis sino también por el conflicto interjurisdiccional producido por la inconcebible resolución del Juez Federal de San Luis.

³⁰ Previamente, por DNU 125/2021 se había creado dicha Área Metropolitana. Este tema merece un análisis más profundo, pero la propia Corte Suprema al referirse a ello en este fallo, pone el énfasis en que para dicha creación, como para la de las Regiones del Art. 124 de la Constitución Nacional, es necesaria siempre la voluntad de los entes gubernamentales respectivos. Y aquí ello no ocurrió. Fue una decisión sólo del Gobierno Federal y por Decreto, que obviamente reputamos inconstitucional.

En un fallo histórico de especial relevancia para el federalismo argentino³¹, la Corte resolvió **“hacer lugar a la demanda en lo referido al planteo de que en el caso concreto se violó la autonomía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”**. Así fue dispuesto en los 3 Votos: el de Mayoría de los Ministros Juan Carlos Maqueda y Horacio Rosatti y los concurrentes individuales del Presidente Carlos Rosenkrantz y de Ricardo Lorenzetti. Y en los 2 Votos primeramente mencionados se expresa que se deja establecido **“un criterio rector de máxima relevancia institucional en el marco del federalismo argentino”**.

La Corte Suprema ha sentenciado un caso de enorme trascendencia institucional a la altura de su responsabilidad como garante de la supremacía constitucional, al resolver un tema de conflicto de competencias entre el Estado Federal y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde ésta última cuestionó un DNU por avanzar sobre su autonomía.

Queda confirmada la jurisprudencia anterior de los casos **“Corrales”** (2015), **“Nisman”**, (2016), **“Gobierno de la CABA c. Provincia de Córdoba”** (2019), **“Bazán”** (2019) y **“Gobierno de la CABA c. Estado Nacional”** (2021)³², acerca de la plena autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, consagrada por el Art. 129, incorporado en la reforma constitucional de 1994.

Se sostiene que es una ciudad constitucionalmente federada y que ya no es un territorio federalizado como era antes de la reforma, en los Considerandos 9 y 10 del Voto de Mayoría. Aquí en este Considerando 10 del Voto de Mayoría, Maqueda y Rosatti, que fueron Miembros de la Convención Constituyente de 1994, explican que la capitalidad de Buenos Aires es la excepción, ya que ahora la CABA es miembro pleno de la Federación y que ello así continuará, con prescindencia de que siga o no el asiento de las autoridades federales.

³¹ Y que ha merecido comentarios por parte de Daniel Sabsay, “Un fallo que marca un hito en materia de federalismo de concertación en el marco de una emergencia” y de Néstor Pedro Sagués, “Pandemia, educación y salud. Un conflicto de competencias”, Suplemento de Jurisprudencia Argentina, Buenos Aires, 2021-II, 23 de junio de 2021, entre otros además del de mi autoría, referido en la nota siguiente.

³² En una resolución del 19 de abril en este caso, la Corte por el voto en mayoría de los Ministros Rosenkrantz, Lorenzetti, Maqueda y Rosatti había reiterado que la CABA tenía aptitud como las Provincias, para litigar originariamente ante el Tribunal. Votó en minoría oponiéndose la Ministra Highton de Nolasco, que reiteró la doctrina jurisprudencial anterior de la Corte al respecto. Véase mi comentario al fallo titulado “Trascendente fallo sobre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y otras cuestiones federales”, en la Revista de Derecho Administrativo, Abeledo Perrot, Buenos Aires, julio-agosto 2021, N° 136, pág. 207 y sgts..

Asimismo se reafirma con claridad que como resultado de dicha Reforma, existen ahora 4 órdenes estatales y gubernamentales, con sus respectivas competencias: Federal, Provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Municipios³³. Incluso, con la posibilidad de la creación de Regiones para el desarrollo económico social, según el Art. 124. En torno a esto, se afirma que el Área Metropolitana referido por el DNU no reúne dichos requisitos constitucionales para ser región y además, tampoco se podrían afectar las competencias en materia sanitaria y educativa, que corresponden a la CABA.

Se insiste en el carácter concurrente de las competencias en dichas materias y en la necesidad de afirmar un federalismo de concertación, poniéndose el énfasis en el rol del Consejo Federal de Educación, que había reconocido las competencias de los gobiernos locales, para resolver sobre la presencialidad o no de las clases en las escuelas.

Debe destacarse especialmente la muy adecuada interpretación constitucional efectuada sobre la delimitación de competencias en caso de materias concurrentes y en particular, sobre el significado del Art. 31 de la Constitución, acerca de la supremacía federal. En efecto, con citas de Alberdi y de Zavalía en el Considerando 16 del Voto de Mayoría se insiste en que hay que aplicar un criterio muy estricto para impedir que el gobierno federal –de competencias delegadas– avance sobre las competencias provinciales, que son originarias e indefinidas. Y en el Considerando 17 se reafirma que si el Gobierno Federal desconoce las competencias provinciales viola dicho Art. 31. O sea que no siempre prevalece lo nacional sobre lo local. Sobre lo mismo expone Rosenkrantz en el Considerando 12 de su Voto. Y esto tiene enorme importancia para una lectura constitucional adecuada, que defienda los criterios federales de la Constitución y por tanto de las competencias provinciales, de la CABA y de los Municipios. Esto servirá para corregir criterios centralizantes de nuestra jurisprudencia, que tanto han alejado el proyecto federal de la Constitución de la realidad que transitamos.

Expreso sintéticamente, que este fallo consolida un cambio de la jurisprudencia tendiente al cumplimiento de un moderno federalismo de concertación,

³³ Como lo venía sosteniendo al analizar la reforma constitucional de 1994. Véanse Antonio María Hernández, “Federalismo, autonomía municipal y Ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994”, Depalma, Buenos Aires, 1997 y “Federalismo y Constitucionalismo Provincial”, Cap. III, “El federalismo en la reforma constitucional de 1994”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009.

en el marco de una profunda descentralización del poder, que fue una de las ideas fuerza de la Reforma de 1994³⁴.

Deben destacarse asimismo los Considerandos 16 de Rosenkrantz sobre el valor de la república democrática como proyecto constitucional y la necesidad de cumplir la Constitución en tiempos de emergencia y del 5 de Lorenzetti sobre doctrina de la emergencia y los derechos, donde refiere a la Resolución 1/2020 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos³⁵.

En respuesta a dicho histórico fallo de la Corte Suprema, el Poder Ejecutivo envió al Congreso un **Proyecto de Ley de emergencia sanitaria**.

Lo positivo es que se comprenda, aunque muy tardíamente, que en nuestra democracia constitucional es en el Poder Legislativo, donde residen las mayores competencias en materias de emergencias y de reglamentación de derechos fundamentales. Tal como lo señalara desde marzo de 2020, era y es imprescindible la deliberación de los representantes del pueblo y la concertación de los diversos órdenes gubernamentales para fijar los grandes lineamientos contra la pandemia.

Eso no ocurrió, ya que se gobernó por Decretos, por pocas personas, en consolidación de un hiperpresidencialismo que afectó al sistema republicano y a la forma federal de estado. Los resultados están a la vista...

No obstante la claridad conceptual de los Considerandos de los distintos Votos del fallo de la Corte, donde incluso se advierte que hay principios constitucionales y federales que no pueden ser desconocidos por Decretos ni tampoco por leyes, sorprende que el Poder Ejecutivo insista en las mismas propuestas centralistas, ya descalificadas.

En efecto, los fundamentos y el texto del proyecto, revelan indudablemente que no se acepta que la emergencia no transforma al país de federal en unitario y que no se pueden ni deben subordinarse las Provincias, la CABA y los Municipios al Gobierno Federal.

³⁴ Para un análisis de la afirmación de esta jurisprudencia en defensa de la descentralización del poder, véase Antonio María Hernández, "A veinticinco años de la reforma constitucional de 1994", Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba, 2019.

³⁵ Insistí en esto en mi artículo "Restricción de derechos por decreto", ya citado, además del análisis en mi libro "Emergencias, orden constitucional y Covid19", también antes citado, acerca de la necesidad de leyes formales para limitar derechos fundamentales. Reitero que hay que terminar en este sentido, con el hiperpresidencialismo y el gobierno por DNU, que son manifiestamente inconstitucionales.

Sin embargo, ello surge explícito del texto que otorga al Ministerio de Salud y a la Jefatura de Gabinete las últimas decisiones en todo el territorio nacional, así como las referencias a los Gobernadores y al Jefe de la CABA como delegados del Gobierno Federal (Art. 4).

Para esto último se recurre al Art. 128 de la Constitución, que expresa que los Gobernadores son “agentes naturales del Gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación”. Este artículo originado en el Proyecto de Alberdi, fue uno de los que provocó mayor reacción por parte de Sarmiento, que lo calificó de “sistema bastardo”, en la aguda polémica que los enfrentó. Y la mayoría de los autores siguiendo a Joaquín V. González han asegurado que esa norma no puede interpretarse como subordinación de los Gobernadores al Gobierno Nacional, sino como supremacía del ordenamiento constitucional federal. Barrera Buteler ha sostenido que luego de la reforma constitucional de 1994, la norma tiene un nuevo sentido, pues “la idea de ejecución a nivel provincial de leyes y programas de gobierno federales, sobre la base de acuerdos interjurisdiccionales, lejos de afectar la autonomía local, la fortalece”³⁶.

Y así es como debe interpretarse el Art. 128, de manera sistemática y armónica con el plexo constitucional, a la luz del federalismo de concertación, incorporado en la gran reforma de 1994.

En el Considerando 4 del Voto de Mayoría de los Ministros Maqueda y Rosatti del fallo antes citado, se afirma: “En síntesis, el armónico desenvolvimiento del sistema federal de gobierno depende de la “buena fe”, de la “coordinación” y de la “concertación” recíproca entre los diversos estamentos de gobierno (Nación, Provincias, Ciudad de Buenos Aires y Municipios)..”

Y aunque las materias de salud y de educación, entre otras, son concurrentes entre los 4 órdenes gubernamentales, y entre ellos el federal, se reitera a través del Art. 1 y concordantes del proyecto, que dicho Gobierno es el que fija y dirige estas cuestiones de manera centralizada en todo el territorio nacional.

O sea que se desconoce lo resuelto en el fallo: que en caso de conflicto en materias concurrentes, debe aplicarse una interpretación estricta, ya que que el Gobierno Federal tiene competencias solo delegadas, mientras que las Provin-

³⁶ Guillermo Barrera Buteler, “Los Gobernadores como agentes naturales del Gobierno Federal”, en “Constitución de la Nación Argentina”, Director Daniel Sabsay, Coordinador Pablo Manili, Ed. Hammurabi, Buenos Aires, 2010, Tomo 4, págs.. 931/3.

cias conservan poderes más amplios. Y que quienes prestan el servicio de salud y de educación son esencialmente las Provincias, la CABA y los Municipios. Y que debe interpretarse correctamente el Art. 31 de la Constitución, pues la supremacía no significa que toda ley nacional pueda imponerse a una legislación provincial, como lo dijeran Alberdi y Clodomiro Zavalia.

Este proyecto es más de lo mismo en cuanto a hiperpresidencialismo y centralismo y repite el pedido de una nueva delegación legislativa, sin respetar el Art.76 de la Constitución. El Art. 4 establece una delegación amplia, imprecisa y sin término, ya que el propio Poder Ejecutivo, de manera inconstitucional, extendió los plazos de la Ley 27.541 mediante los DNU 260/2020 y 167/2021.

Debe interpretarse restrictivamente esta norma del Art. 76, ya que uno de los objetivos de la reforma fue la atenuación del hiperpresidencialismo. .

Se debe en consecuencia fortalecer al Congreso y terminar con estas delegaciones legislativas. Insisto en que sólo por leyes se pueden limitar derechos

Ahora hay que ejercitar el federalismo de concertación, en base a acuerdos interjurisdiccionales, con participación de los Consejos Federales y con ejecución por parte de las Provincias, la CABA y los Municipios. Si hay ley debe ser Ley-Convenio³⁷ y no en base a este proyecto inconstitucional. No se debe continuar centralizando el país. Hay que cumplir otra idea fuerza de la Reforma: la descentralización del poder. Se trata de pensar globalmente pero actuar localmente, lo que es de elemental sentido común en un país federal y tan extenso como el nuestro.

Otros casos de **violaciones de derechos fundamentales fue el que afectó a miles de personas que quedaron varadas en el exterior**³⁸. Estas medidas inconstitucionales fueron dispuestas por simple Resolución del Jefe de Gabinete de Ministros, en el marco de una política absolutamente centralista, que aisló al país, forzó la salida de varias líneas aéreas, y que hasta este momento sólo permite vuelos internacionales desde Ezeiza, con gravísimo daño a los aeropuertos del interior del país. Por la Resolución 683/2021 de dicha Jefatura se fijaban los cupos de personas que podían ingresar al país y se autorizaba a la

³⁷ Como lo ha sostenido la Prof. Gabriela Abalos.

³⁸ Véase mi obra ya citada "Emergencias, orden constitucional y Covid19", págs.181 y sgts., donde analizo esta cuestión, además de otras violaciones de derechos fundamentales producidas, entre las que destaco el caso de Solange Musse, que falleció sin que se le permitiera a su padre que venía desde Neuquén el ingreso a la Provincia de Córdoba, para poder despedirse de ella.

ANAC, Administración Nacional de la Aviación Civil a suspender y cancelar vuelos. Ello originó muy graves situaciones para miles de personas, que tuvieron que permanecer en el exterior, y que en algunos casos presentaron acciones de amparo, señalando el desconocimiento de sus derechos.

Menciono entre las pocas medidas judiciales dictadas al respecto, la recaída en autos **“Casanegra Fernando y otras c. Estado Nacional- Jefatura de Gabinete de Ministros s. Amparo Ley 16.986”**, de fecha 5 de agosto de 2021, donde el Juez Federal de Córdoba Miguel Hugo Vaca Narvaja, dispuso la tramitación como **medida cautelar autosatisfactiva** y resolvió que la Jefatura de Gabinete de Ministros, junto a los Ministerios y organismos respectivos, en 24 horas debía coordinar con la empresa Air Europa y las autoridades de la Anac, el regreso inmediato al país de la familia Casanegra, que estaba en Madrid.³⁹

A estas violaciones deben sumarse otras más, que fueron consecuencia de los excesos cometidos por las Policías Provinciales, como las de Buenos Aires, Córdoba, Santiago del Estero, Tucumán y Formosa, con algunos casos mencionados en el informe de Derechos Humanos de la Secretaría de Estado de los Estados Unidos así como por parte de la Alta Comisionada de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Es decir, que esta pandemia significó el regreso a la práctica histórica que hemos padecido: la del abuso de los institutos de emergencia, en violación de la Constitución, de Tratados Internacionales de Derechos Humanos y de la jurisprudencia de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Por otra parte, tal como lo expuse en el momento inicial de esta emergencia, el riesgo era que se pensase que la emergencia estaba por encima de la Constitución y que el país de federal se podía transformar en unitario y es lo que en alto grado ha ocurrido. Por ello, estoy convencido que Argentina necesita un muy profundo cambio a los fines de cumplir el proyecto federal de la Ley Suprema, a la luz de la gran Reforma Constitucional de 1994.

³⁹ El amparo tuvo el patrocinio letrado de Antonio María Hernández (h.) y la medida fue ejecutada prontamente. No obstante ello, el Estado Nacional apeló la misma con fundamentos aparentes, pese a que la familia ya se encontraba en Córdoba, por lo que el Juez Federal consideró al tema abstracto y archivó la causa.

II. Mis “20 propuestas para fortalecer el Federalismo Argentino”⁴⁰:

1. *Cumplir los principios del sistema republicano y federal de la Constitución Nacional*

Es necesario mejorar nuestra calidad institucional mediante el adecuado funcionamiento de nuestro sistema republicano y federal, establecidos en la Constitución Nacional. Debe superarse la anomia que padecemos, como muestra de una débil cultura constitucional y de la legalidad⁴¹.

Hay una convergencia de objetivos entre el sistema republicano como forma de gobierno y el federalismo como forma de Estado: asegurar la libertad y los derechos de los hombres y limitar el poder.

El sistema republicano tiene entre sus caracteres el reconocimiento de la libertad e igualdad de los hombres y la división horizontal de poderes, como lo sostuvieron Locke y Montesquieu. El federalismo –como una forma de descentralización del poder que solo se concibe en un régimen político democrático– acerca el poder a los ciudadanos y asegura doblemente sus derechos, además del control respectivo entre ambos órdenes gubernamentales, como expresara Madison⁴².

⁴⁰ Expuestas con mayor amplitud en el artículo así titulado del libro Hernández, Antonio M. - Rezk, Ernesto - Capello, Carlos (coords.), *Propuestas para fortalecer el federalismo argentino*, Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba, 2015, y en mi libro *La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el fortalecimiento del federalismo argentino*, cit.

⁴¹ Véanse Hernández, Antonio M. - Zovatto, Daniel - Mora y Araujo, Manuel, “Encuesta de cultura constitucional: Argentina, una sociedad anómica”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Méjico, 2005 y “Segunda Encuesta de Cultura Constitucional. Argentina una sociedad anómica”, Antonio María Hernández, Daniel Zovatto y Eduardo Fidanza, Compiladores, Eudeba, Buenos Aires, 2016 .

⁴² “En una república unitaria –escribió James Madison en El Federalista, N° 51- todo el poder cedido por el pueblo se coloca bajo la administración de un solo gobierno, y se evitan las usurpaciones dividiendo a ese gobierno en departamentos separados y diferentes. En la compleja república americana, el poder de que se desprende el pueblo se divide primeramente entre dos gobiernos distintos, y luego la porción que corresponde a cada uno se subdivide entre departamentos diferentes y separados. De aquí surge una doble seguridad para los derechos del pueblo. Los diferentes gobiernos se tendrán a raya unos a otros, al propio tiempo que cada uno se regulará por sí mismo”. (“El Federalista”, Hamilton, Madison, Jay, Fondo de Cultura Económica, Méjico, 2006, págs. 221/222).

Vigorosas autonomías provinciales y municipales presuponen una participación activa de los ciudadanos para tener buenos gobiernos y además conllevan una limitación del poder del gobierno nacional.

2. Terminar con el hiperpresidencialismo

No dudo que una vigencia plena de la Constitución Nacional significará una más que notoria atenuación del hiperpresidencialismo, que afecta al sistema republicano y federal.

Esto importa la necesidad de producir trascendentes cambios legislativos e institucionales, entre los que se destacan los vinculados al dictado de los decretos de necesidad y urgencia, a los superpoderes en materia de administración financiera, a la finalización de la legislación de emergencia, etc. Asimismo, hay que terminar con el manejo arbitrario de los recursos por parte de la Presidencia, que subordina a las Provincias y Municipios.

3. Fortalecer el rol federal del Congreso y del Senado de la Nación, en particular

Puedo señalar que en ambas Cámaras –en una valoración institucional general– no ha existido una adecuada defensa de los principios federales y de los intereses regionales y provinciales, ya que han primado las políticas fijadas por los presidentes, que en no pocas oportunidades han tendido a la centralización del poder⁴³.

⁴³ Desde lo doctrinario, véanse entre otros estudios al respecto, Pedro J. Frías, “Introducción al derecho público provincial”, Buenos Aires, Depalma, 1980, págs. 96 y sgts.; los 2 Dictámenes del Consejo de Consolidación de la Democracia, el Preliminar de 1986 y el Segundo Dictamen de 1987, publicados por Eudeba, Buenos Aires; Jorge Douglas Price y Carlos Rosenkrantz, “Las cuestiones del federalismo. Análisis de la reforma constitucional desde la perspectiva del federalismo comparado”, CFI, 1993, Tomo 1, págs. 90 y sgts.; Eduardo Luna, “Congreso y Control”, Ediciones Jurídicas Cuyo, Mendoza, 2007; Guillermo Barrera Buteler, “Aspectos políticos del federalismo”, punto 3, “El Senado desvirtuado” en el libro “Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino”, Director Antonio María Hernández, Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2009, págs. 282 y sgts.; Pablo Garat, “El presidencialismo terminará con el federalismo?”, en Revista Civilidad, Edición N° 33, agosto 2013, pág. 8 y sgts. y Antonio María Hernández, “Federalismo, autonomía municipal y ciudad

No obstante que la reforma de 1994 introdujo importantes cambios en el Senado, todavía no se observó un adecuado cumplimiento de dicho rol federal y de defensa de las autonomías provinciales. Recuérdese que se ha determinado que este cuerpo sea la cámara de origen en las leyes de coparticipación impositiva y en las destinadas al crecimiento armónico de la Nación, al poblamiento de su territorio y a la promoción de políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones.

La cuestión se vincula a nuestro sistema político, donde las decisiones se toman principalmente por el presidente con el apoyo de los gobernadores provinciales, que influyen en los respectivos diputados y senadores de la Nación.

A lo largo del tiempo se ha consolidado el hiperpresidencialismo que ha subordinado tanto al Congreso como a las provincias, que presentan un alto grado de dependencia política y económica.

4. Reafirmar el rol de la Corte Suprema de Justicia de la Nación como garante del federalismo

A ese proceso de centralización del país no fue ajena la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que convalidó muchos de los avances del gobierno federal, sobre los Estados provinciales y locales.

Por ello es menester profundizar el cambio de la jurisprudencia de nuestro más Alto Tribunal, sobre todo a la luz de la reforma constitucional de 1994, que ha descentralizado nuestra federación.

Afortunadamente, se está advirtiendo en estos últimos tiempos una modificación de la misma tendiente a consolidar los principios federales, que he mencionado anteriormente.

de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994” y “Federalismo y Constitucionalismo Provincial”, obras ya citadas, además de “Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino” en el libro “Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino”, editado por el Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, bajo mi Dirección, Córdoba, 2009.

5. Promover un nuevo ordenamiento territorial del país que modifique la enorme concentración de poder político, económico, demográfico y cultural en el área metropolitana de Buenos Aires

Este fenómeno notable de concentración que alcanzara todos los órdenes de la vida social argentina en relación con su capital y que se repite en casi todas las provincias, es un rasgo común *a las sociedades subdesarrolladas, que presentan un inadecuado ordenamiento territorial, con marcadas asimetrías.*

De ahí la evidente necesidad de aplicar un conjunto de políticas públicas que promuevan el cambio de tan grave circunstancia.

6. Sancionar la ley convenio de coparticipación impositiva, de conformidad a los principios constitucionales

Tal como antes lo sostuve reiteradamente, es absolutamente impostergable sancionar la ley convenio de coparticipación, para terminar con la violación de la Constitución y para cambiar la deprimente realidad de nuestro federalismo. Es muy penoso advertir la casi inexistente reacción por parte de las provincias frente a tan graves circunstancias.

7. Respetar los principios federales en la sanción anual de los presupuestos

Debe cumplirse el mandato del inc. 8° del art. 75 de la Constitución Nacional, que establece que el presupuesto general de gastos de la Nación debe fijarse anualmente conforme a las mismas pautas de la ley de coparticipación impositiva, en cuanto a “objetividad, equidad y solidaridad”.

No cabe dudar de que si el *Congreso* asume como corresponde el ejercicio de sus competencias constitucionales en torno al presupuesto, y *aplica estrictamente el criterio federal de la Ley Suprema* para fijar el destino del gasto público en cada ejercicio anual, seguramente el proceso de cambio hacia una democracia republicana y federal será más rápido de lo que imaginamos.

8. Federalizar el Banco Central

Este es otro mandato constitucional que debe cumplirse, para tener un Banco correspondiente a una federación, como fue establecido en la Ley Suprema.

9. Afianzar el federalismo de coordinación o concertación mediante un mejor ejercicio de relaciones interjurisdiccionales. Creación de una Asociación o Conferencia Nacional de Gobernadores

Otro de los grandes avances de la reforma constitucional de 1994 fue la plena incorporación del federalismo de coordinación o concertación. Ejemplos de ello son las leyes convenio de coparticipación impositiva, el organismo fiscal federal, la participación provincial en los entes reguladores y de control de los servicios públicos de competencia nacional, la creación de regiones, la celebración de convenios internacionales e incluso la integración supranacional.

Por otra parte, se ha avanzado desde hace décadas en la celebración de tratados interprovinciales y en la creación de Consejos Federales en diversas materias.

Pero es evidente que no existen relaciones intergubernamentales e interjurisdiccionales modernas y maduras entre los diversos órdenes estatales, ni se ha observado una efectiva y plena vigencia del federalismo de coordinación o concertación.

Por eso planteo la creación de una *Asociación o Conferencia Nacional de Gobernadores, como existen en las federaciones norteamericana y mejicana*, a los fines de mejorar estas relaciones intergubernamentales e interjurisdiccionales.

Por otra parte, tal vez así podrá existir un *mayor equilibrio en el diálogo entre el presidente y los gobernadores*, que permita el cumplimiento del proyecto federal de la Constitución Nacional.

10. Realizar una planificación federal para el desarrollo del país, con participación de los distintos niveles estaduales

La decadencia argentina está ligada –entre otras causas– a la *incapacidad de pensar el futuro y de acordar políticas de Estado*. Sólo se piensa en la coyuntura

y por ello no se resuelven los grandes problemas nacionales. Bien se ha dicho que los estadistas son los que piensan en las próximas generaciones, en lugar de las próximas elecciones. Se ejercita hasta el extremo la dimensión agonal de la política, cuando *lo que realmente puede transformar el país es la dimensión arquitectónica*. Y así como en virtud de esta última se pudo acordar un texto constitucional en 1994, que significara un enorme avance en esta materia, aunque luego caímos en la anomia que nos caracteriza, ahora debemos hacer el esfuerzo de planificar de manera federal nuestro desarrollo futuro. *Ello significa la participación de todos los órdenes gubernamentales para hacer realidad los principios de la República federal.*

11. Promover las regiones para el desarrollo económico y social

También aquí se advierte la importancia del cumplimiento del art. 124 de la Constitución Nacional, que prevé *las regiones como instituciones esenciales para el desarrollo económico y social y la integración nacional*.⁴⁴

Necesitamos imperiosamente *modificar la forma de embudo de nuestro ordenamiento territorial*, mediante el fortalecimiento de nuestras regiones y provincias, desalentando los procesos de migración interna, que tanto nos han perjudicado, a la luz de los desequilibrios y desarmonías que se advierten en nuestra realidad.

12. Impulsar el nuevo rol de regiones, provincias y municipios en los procesos de integración nacional y supranacional

He sostenido que *la integración junto a la descentralización constituyen una respuesta inteligente a los desafíos de la globalización*. El neologismo “glocal” nos

⁴⁴ Véase el Seminario sobre “Federalismo y Regiones en la Constitución Nacional”, que coorganizáramos con la Secretaría Parlamentaria del Senado de la Nación y la Fundación Metropolitana y que se llevó a cabo en 3 Jornadas en 2017, con la participación de Senadores de la Nación y Miembros del Instituto de Federalismo, que expusieron sobre las distintas regiones del país. Esas Jornadas de indudable trascendencia y sin precedentes, se encuentran grabadas, pudiendo accederse a las mismas en Youtube, bajo el título “Federalismo y Regiones en la Constitución Nacional” y fueron incorporadas por parte del Senado de la Nación, a través de sus Direcciones específicas.

indica que debemos pensar ubicados en el mundo globalizado en que estamos insertos, pero que debemos actuar localmente y, en consecuencia, existe la urgente necesidad de defender las autonomías y competencias de los gobiernos subnacionales.

En nuestro país se está avanzando en el desarrollo de estos roles de los gobiernos subnacionales, luego de la reforma del art. 124 de la Constitución Nacional, que ha admitido la *celebración de convenios internacionales por parte de las provincias*.

13. Fortalecer las autonomías provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los municipios

El federalismo, como forma de Estado, se asienta en la coexistencia de distintos órganos gubernamentales, con base en el principio de la lealtad federal y del respeto de la unión y de la diversidad. Y por ello es tan trascendente *la afirmación de las autonomías de las provincias, de la Ciudad de Buenos Aires y de los municipios, como expresión indudable de la descentralización del poder*.

Hay que revertir la tendencia a la centralización, recorriendo el camino prescripto por la Constitución Nacional.

He sostenido que *esta cuestión fue objeto de trascendentes debates en cuatro Comisiones de la Convención Nacional Constituyente, que abarcaron tres grandes capítulos: el específico de federalismo, el de la autonomía plena de la Ciudad de Buenos Aires y el reconocimiento del principio de la autonomía municipal*.

Destacados especialistas en federalismo fiscal, como Juan J. Llach y Horacio Piffano, están insistiendo en la necesidad de que las provincias y municipios ejerciten las competencias constitucionales y tributarias que les corresponden, para fortalecer el federalismo argentino⁴⁵. Tesis que por cierto compartimos.

⁴⁵ Véanse sus respectivos trabajos titulados “El federalismo, clave del desarrollo político y humano” y “Opciones tributarias de los gobiernos subnacionales en el actual escenario federal”, en Hernández, Antonio M. - Rezk, Ernesto - Capello, Carlos (coords.), *Propuestas para fortalecer el federalismo argentino*, cit.

14. Modificar o derogar la legislación centralista vigente y las políticas respectivas

Hay que derogar la mayoría de los **tributos con asignación específica que detraen fondos de la masa coparticipable**, lesionando las autonomías provinciales y municipales.⁴⁶

Asimismo, a lo largo del tiempo en base a la “**cláusula del progreso**” del actual art. 75 inc. 18 (antes art. 67 inc. 16) y a la posibilidad del **otorgamiento de concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo por el Congreso**, se fue desconociendo y afectando el poder tributario de provincias y municipios en múltiples casos: ferrocarriles, transportes, comunicaciones, minería, etc.. En consecuencia, hay que revisar dicha legislación y políticas centralistas, -casi siempre avaladas por la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema de Justicia⁴⁷-, a la luz de la nueva normativa del art. 75 inc. 30 de la Constitución Nacional, que ha reconocido el **poder de policía y de imposición de provincias y municipios en los establecimientos de utilidad nacional**, como otro hito notable de afirmación federalista, también incorporado en la reforma de 1994. Esto significa que debieran producirse las reformas legislativas y jurisprudenciales, a los fines del estricto cumplimiento de la Ley Suprema, que ha fortalecido las autonomías provinciales y municipales en todos sus aspectos, incluyendo los tributarios y económicos.

⁴⁶ Al analizar la coparticipación impositiva federal, (en nuestras obras “Federalismo, autonomía municipal y ciudad autónoma de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994”, Depalma, Buenos Aires, 1997 y “Federalismo y Constitucionalismo Provincial”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009), indiqué distintas normas -Pactos fiscales, leyes y decretos-, que invirtieron la primacía que habían alcanzado en la distribución primaria los gobiernos locales frente al federal, de acuerdo a la Ley N° 23.548, hasta llegar a la situación actual de centralismo fiscal, donde más del 80 % de los recursos son percibidos por el Gobierno Nacional. Afortunadamente, la Corte Suprema de Justicia falló favorablemente en noviembre de 2015 los reclamos presentados oportunamente por las Provincias de San Luis, Santa Fé y Córdoba, declarando la inconstitucionalidad de las detracciones efectuadas a la masa coparticipable con destino a la Anses y a la Afip, que he considerado en la Sección Doctrina del Cuaderno de Federalismo XXIX.

⁴⁷ Véase “Tratado de derecho y economía”, 3 tomos, Director Juan Vicente Sola, La Ley, Buenos Aires, 2013, “La cláusula del progreso”, en el Tomo II, Cap. XXII, págs. 420 y sgts. y “La cláusula del progreso” (con especial referencia a los ferrocarriles), de Alberto Bianchi, Ponencia presentada en el XX Congreso de Asociación Argentina de Derecho Constitucional, en Mendoza, 2011, puntos 2 c) Los problemas del equilibrio federal y 3 a) iii) Jurisprudencia, en especial sobre conflictos impositivos. Aunque dicha expresión debe moderarse a la luz de los fallos antes referidos, que han comenzado a fijar una jurisprudencia más federalista, al establecer límites a las detracciones a la masa coparticipable.

Lo propio debe ocurrir con los subsidios, en materia de servicios públicos de transporte y energía, que están destinados mayoritariamente al área metropolitana de Buenos Aires, con una **enorme desigualdad para los habitantes del interior del país**⁴⁸.

Por otra parte, debe modificarse la Ley N° 24.588 por ser inconstitucional en sus arts. 2, 8 y 10 al violar el art. 129 de la Ley Suprema y **restringir la autonomía plena de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)**. Además de ello, también se afecta el federalismo por otra razón: los anteriores jueces “nacionales” y el Registro de la Propiedad Inmueble y la Inspección General de Justicia, son sostenidos por el Presupuesto de la Nación, en lugar del de la Ciudad Autónoma.

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

En cuanto a los **recursos naturales**, es evidente que debe adecuarse la legislación vigente sobre hidrocarburos, pesca y otros recursos, a lo dispuesto en el art. 124 de la Constitución Nacional, que ha reconocido la propiedad provincial sobre los mismos. Refiriéndome al caso de los **hidrocarburos**, muchos años después de la reforma, mediante la Ley N° 26.197, se reconoció las competencias provinciales, al modificarse el art. 1 de la Ley de Hidrocarburos N° 17.319 que las otorgaba al gobierno federal. Esa llamada “ley corta”, trasuntó un espíritu federalista impuesto por la Constitución, que ha sido gravemente desconocido por la denominada Ley de soberanía hidrocarburífera N° 26.741 de 2012 y su Decreto Reglamentario 1277 de dicho año. Para nosotros hay claras objeciones sobre la constitucionalidad de estas últimas normas, que además otorgan un enorme cúmulo de atribuciones al Poder Ejecutivo, sin la adecuada participación del Consejo Federal de Hidrocarburos.⁴⁹

⁴⁸ En algunos casos los usuarios del interior han llegado a pagar hasta 10 veces más que los del área metropolitana de Buenos Aires en las facturas de gas y electricidad, como lo ha indicado La Voz del Interior de Córdoba, en los artículos de Germán Negro titulado “El federalismo, según quien tenga la manija” e “Injusticias en el laberinto de los servicios públicos”, en las págs., 3 y 5 respectivamente, de la edición del domingo 4 de septiembre de 2016.

⁴⁹ Véase el documentado trabajo de Lorena Schiariti titulado “Oscilaciones del federalismo en materia de hidrocarburos”, en la Revista de Derecho Público “Diez Años de De-

Esto también alcanza a la Ley N° 27.007, que ha introducido modificaciones en las anteriores Leyes N° 17.319 y 26.741, con el mismo objetivo de profundizar un proceso de centralización en la materia, en base a un acuerdo logrado con los Gobernadores de las provincias productoras, que se caracterizó por su sigilo, velocidad y uso de las viejas prácticas unitarizantes. Aquí se impone una revisión de esta legislación alejada de los principios federales de la Constitución Nacional”.

En materia de educación, es evidente el proceso de centralización operado, con violación de las normas constitucionales respectivas.

Asimismo, se pueden formular objeciones constitucionales, por violación del federalismo, a la ley 26.522 de servicios de *comunicación audiovisual*. En efecto, allí se impusieron criterios centralistas y unitarios, que avasallaron las competencias provinciales en la materia.

Señalo especialmente otra decisión centralista que fue la sanción de la Ley 26.853 *de creación de las Cámaras de Casación*. *Expreso* que esta normativa demorará y encarecerá enormemente los juicios, especialmente para los ciudadanos del interior del país, que deberán litigar en la ciudad de Buenos Aires, con violación del federalismo y de la tutela judicial efectiva.

En torno a esto, no puedo dejar de manifestar igualmente mi más profundo rechazo a otra propuesta unitarizante: *la creación de un Tribunal Constitucional*, porque ello afectaría nuestro federalismo judicial, asentado además en el control de constitucionalidad difuso, que es preciso mantener.

También me opongo a la creación de un tribunal intermedio, como fue propuesto por la Comisión Consultiva designada por el Poder Ejecutivo para la reforma judicial, que también afecta nuestra forma de Estado.

Otro amplio campo normativo y de políticas que es necesario modificar es el vinculado al *poder de policía*, ya que aquí se ha verificado otra ostensible violación de los principios constitucionales federales. Por eso ha sido tan importante el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en “Gobierno de la CABA c. Estado Nacional”’, de mayo de 2021 sobre el conflicto de competencias educativas, antes comentado.

recho Público en la Argentina-II”, 2013-2, Directores Tomás Hutchinson y Horacio Rosatti, págs. 409 y sgts., Rubinzal Culzoni Editores, Buenos Aires, 2012.

15. Federalizar la educación

Sostiene Juan José Llach: “La educación es la clave para lograr un país sin pobreza, con mayor integración social y más equitativo y, al mismo tiempo, un desarrollo productivo con crecientes contenidos de capital humano, ciencia y tecnología que incentiva a producir y exportar bienes y servicios calificados y no el capital humano mismo, como ha ocurrido tan frecuentemente durante los últimos cincuenta años. El objetivo ‘social’ no se contrapone con el objetivo ‘económico’: se trata de un mismo proceso”.

Y frente a las dificultades de las provincias para tener un adecuado sistema educativo, expresa: “Para lograr el pleno acceso de la Argentina a la sociedad del conocimiento es imprescindible federalizar ampliamente la distribución de la renta fiscal y de allí la propuesta de un Fondo para el Desarrollo Humano con sentido regional, provincial y local”.

Insisto en que la educación debe basarse especialmente en el conocimiento de los principios y valores de la Constitución Nacional y de su sistema republicano y federal.

16. Ejercer un federalismo de concertación para la exploración, explotación y aprovechamiento de los recursos naturales

El reconocimiento expreso del dominio originario de los recursos naturales de las provincias, efectuada por la Convención de Santa Fe y Paraná de 1994, en el art. 124 de la Ley Suprema, debe observarse como una contundente expresión del fortalecimiento del federalismo argentino.

Esta clara definición constitucional ha significado *un cambio trascendental para afirmar el federalismo económico, pero todavía no ha podido efectivizarse por la inacción legislativa y la falta de una adecuada jurisprudencia.*

Con base en lo expuesto, consideramos que para la *exploración, explotación y aprovechamiento de los recursos naturales, con un concepto de desarrollo sustentable, se abre un campo amplísimo para el federalismo de coordinación o concertación*, mediante la utilización de las relaciones y entes interjurisdiccionales.

17. *Federalizar los servicios públicos de competencia nacional*

No obstante que la reforma constitucional de 1994 dispuso, en el art. 42 –al regular los derechos de usuarios y consumidores–, *la participación de las provincias en los organismos de control de los servicios públicos de competencia nacional*, no se han podido verificar modificaciones en esta materia, donde han continuado las políticas centralistas. Todo ello, *con inexcusable responsabilidad no solo de las autoridades federales sino también de las provinciales. También aquí debe respetarse la Ley Suprema.*

18. *Afianzar los principios federales en la doctrina y organización de los partidos políticos*

Considero que al haberse *constitucionalizado los partidos políticos en el art. 38* –otra obra de la reforma de 1994–, con la obligación de respetar la Ley Suprema, *estos deben aceptar, practicar y defender los valores y principios del federalismo* no sólo en la organización estatal, sino también en su propia organización y funcionamiento.

A su vez, el hiperpresidencialismo ha significado, en no pocos casos, la confusión de partido oficialista y gobierno. Incluso en algunos casos se ha llegado a confeccionar las listas de legisladores desde la Presidencia, como demostración indudable de centralismo. Y el mismo fenómeno se ha repetido en los niveles provinciales y municipales, con los Gobernadores e Intendentes.

Por mi parte, *desde hace tiempo soy partidario de una profunda reforma política*, con especial énfasis en los partidos políticos y en el sistema de partidos.

Creo que hay avanzar en los aspectos relativos al sistema electoral, a la organización de las elecciones, que no pueden seguir estando en las manos del Ministerio del Interior. Se debe fortalecer la justicia electoral, con especial énfasis en su independencia. Hay que consagrar de inmediato la boleta única a nivel federal, como lo hicieron las Provincias de Santa Fé y de Córdoba

Valoro *negativamente las reelecciones indefinidas* que se permiten en varias provincias y en gran parte de los municipios del país. Ellas consolidan el hiperpresidencialismo, terminan afectando el sistema republicano y democrático e impiden la renovación de las dirigencias.

Estoy convencido de que la parte sustancial de una reforma política reside en la *mayor democratización, modernización y fortalecimiento de los partidos políticos*. Se debe abrir los partidos y profundizar la democracia interna, para superar la denominada “ley de hierro de las oligarquías partidarias”.

19. Descentralizar e integrar el país en otros aspectos

Se comprenderá que es menester llevar adelante un proceso de descentralización e integración del país que abarque otros aspectos, como las *obras de infraestructura, transporte y comunicaciones*, que son elementos decisivos para un desarrollo nacional equilibrado.

Puedo ejemplificarlo en la necesidad de avanzar en los *corredores bioceánicos* –al norte, al centro y al sur del país–, lo que significa consolidar los pasos cordilleranos que vinculen a la Argentina y al Mercosur con Chile y luego de ahí al Pacífico y al Asia, con el enorme potencial que ello implica para el futuro.

Esto también implica un mejor aprovechamiento de las *hidrovías Paraná-Paraguay y Paraná-Tieté*, que en particular servirán para la vinculación con Brasil, en los corredores señalados.

Por cierto, esta propuesta está relacionada con otras y particularmente con la integración regional, tanto nacional como supranacional.

En el sistema de transporte, también estimo como muy necesaria la recuperación de nuestros ferrocarriles, atento a la importancia que alcanzaron y las dimensiones enormes de nuestra geografía.

Así, *la infraestructura y los transportes deberán integrar el país*, modificando nuestra macrocefalia y de acuerdo con una planificación federal.

20. Trasladar la Capital Federal

No se puede desconocer la importancia que en un Estado tiene su Capital y mucho más, cuando se trata de uno que es federal, o sea, compartido entre diversos órdenes gubernamentales en la búsqueda de la “unión” de la “diversidad”, que requiere de especiales equilibrios.

Ejemplos de ello son los casos de los *Estados Unidos con Washington, Suiza con Berna, Canadá con Ottawa, Australia con Canberra* y más cercanamente, *Brasil con Brasilia*.

Este ha sido uno de los temas más complejos y conflictivos de nuestra historia, como lo dijera Félix Luna, en su obra “Buenos Aires y el país”, ya que la Ciudad de Buenos Aires pudo imponer su destino de Capital.

Ya en el siglo XX hubo distintos proyectos para trasladar la Capital, hasta que el presidente Alfonsín logró la sanción de la ley 23.512 en 1987 que así lo dispuso para las ciudades de Viedma y Carmen de Patagones.

Como ya se sabe, dichas leyes no se cumplieron. Por ello *propongo nuevamente el traslado de la Capital*. Habrá que *discutir su futuro emplazamiento con base en criterios estratégicos e interdisciplinarios*.

Sostengo que el asiento de las autoridades federales debe ser en *una ciudad modesta*, lo más alejada posible de los intereses corporativos, para que primen las virtudes republicanas, democráticas y federales, y se pueda pensar en grande el destino de nuestra Nación.

Las provincias y los tratados

PABLO LUIS MANILI*

Resumen: En este artículo el autor analiza el tema de los tratados interprovinciales. El recorrido se inicia con el Pacto de San José de Flores, a través del cual la provincia de Buenos Aires se incorporó a la Confederación, analiza los tratados celebrados por ésta y resistidos por Buenos Aires, que motivaron la inserción del último párrafo del art. 31 CN.

Luego estudia la facultad de las provincias de celebrar tratados parciales para crear regiones y finalmente estudia los distintos tipos de tratados celebrados: entre la Nación y todas las provincias, entre la Nación y una provincia, entre la Nación y la CABA y los celebrados por distintas provincias entre sí.

Palabras-Claves: Pacto de San José de Flores. Tratados interprovinciales. Regiones. Nación. Provincias.

Abstract: *In this article the author analyzes the issue of interprovincial treaties. The tour begins with the Pact of San José de Flores, through which the province of Buenos Aires joined the Confederation, analyzes the treaties entered into by it and resisted by Buenos Aires, which led to the insertion of the last paragraph of art. 31 CN.*

Then he studies the faculty of the provinces to celebrate partial treaties to create regions and finally he studies the different types of treaties celebrated: between the Nation and all the provinces, between the Nation and a province, between the Nation and the CABA and those celebrated by different provinces with each other.

* Doctor Pablo Luis Manili, Doctor y posdoctor en Derecho (UBA). Profesor titular de derecho constitucional en la Facultad de Derecho (UBA y U. N. de Lomas de Zamora). Subdirector de la Carrera de Especialización en Derecho Constitucional de la UBA. www.pablomanili.com.ar

Keywords: *Pact of San José de Flores. Interprovincial treaties. Regions. Nation. Provinces.*

I. Introducción

En este trabajo analizaremos la facultad de las provincias de celebrar tratados con la Nación y con otras provincias. Quedarán fuera de nuestro estudio los pactos preexistentes a la constitución de 1853 porque ello excedería los límites de este trabajo. Recordemos que la constitución nacional de 1853 fue posible merced a una red de pactos, celebrados entre las provincias preexistentes al Estado nacional durante el período transcurrido desde 1820 hasta 1853.

II. El Pacto de San José de Flores

Sin dudas, este pacto, de fecha 11 de noviembre de 1859, es el más importante de los que se celebraron entre una provincia y el Estado nacional, porque a través de él la provincia de Buenos Aires se incorporó a la Confederación. Sus disposiciones principales son las siguientes:

- Buenos Aires se declara parte integrante de la Confederación Argentina, y verificará su incorporación por la aceptación y jura solemne de la Constitución Nacional (art. 1).
- Se convocará una convención provincial que examinará la constitución de 1853 (art. 2), cuyos miembros se elegirán libremente por el pueblo (art. 3)
- Si la Convención Provincial aceptase la Constitución sin nada que observar, la jurará (art. 4), en cambio, si propusiera reformas serán comunicadas al Gobierno Nacional para que decida en convocación de una convención ad-hoc que las tome en consideración (art. 5)
- Ínterin llega la mencionada época, Buenos Aires no mantendrá relaciones diplomáticas de ninguna clase (art. 6).
- Todas las propiedades de la provincia que le dan sus leyes particulares como sus establecimientos públicos de cualquier clase y género que sean, seguirán correspondiendo a la provincia de Buenos Aires, y serán gobernados y legislados por la autoridad de la provincia (art. 7).

- Los arts. 8 y 9 se refieren a la aduana
- Se pactó el perpetuo olvido de todas las causas que han producido nuestra desgraciada desunión (art. 10), siendo esta la primera amnistía de nuestra historia
- Después de ratificado, el Ejército de la Confederación evacuaría el territorio de Buenos Aires dentro de quince días, y ambas partes contratantes reducirán sus armamentos al estado de paz (art. 11).
- La República del Paraguay actuó como garante el cumplimiento de lo estipulado (art. 14).

El art. 101 de la constitución de 1853 (que pasó a ser el 104 en 1860 y el 121 desde 1994); disponía que las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal. Debido a la celebración de este pacto se incorporó un párrafo que reza: *“y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación. A diferencia de lo que estudiaremos más abajo en relación al art. 31 CN, esta norma sí se refiere al Pacto de San José de Flores: así surge de las explicaciones vertidas en la convención por el miembro que propuso su agregado: “no siendo propio que en la ley común se establecieran artículos especiales en favor de una provincia respecto de otra, debían sin embargo salvarse aquellos poderes reservados por cada una de ellas, que... estuviesen garantidos por tratados preexistentes, y que de esta naturaleza eran las del pacto del 11 de noviembre por lo que toca a Buenos Aires”*¹

La Corte Suprema ha tenido oportunidad de aplicar el Pacto de San José de Flores en los asuntos referidos al Banco de la Provincia de Buenos Aires. En uno de ellos, fallado en 1940², sostuvo:

- *“El art. 7º del pacto de noviembre 11 de 1859 incluyó entre sus previsiones al Banco de Estado de la Provincia de Buenos Aires y la garantía resultante de aquí, no derogada por el pacto de junio 4 de 1860, fue incorporada a los arts. 31 y 104 de la Constitución Nacional”. Como demostraremos en el título siguiente hay un gran error en la última parte de esa afirmación, dado que el art. 31 no se refiere*

¹ Ravignani, Emilio, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, Buenos Aires, 1937, Facultad de Filosofía y Letras UBA, tomo IV, pág. 985

² *Fallos* 186:170

al Pacto de San José de Flores, sino a los celebrarlos “después” de él, como reza expresamente esa norma.

- *“El Banco de la Provincia de Buenos Aires se encuentra sujeto desde el pacto del 11 de noviembre de 1859, a la jurisdicción y legislación exclusivas de la Provincia, y dentro de la situación de excepción que le crean a aquél, los arts. 31 y 104 de la Constitución Nacional, y 2 y 3 de la ley 1029, el inc. a) del art. 5° de la ley 11.682 y la legislación provincial anterior y posterior al recordado pacto”.*

- *“El derecho del gobierno de la Provincia de Buenos Aires para legislar sobre su Banco, tiene la misma jerarquía que la acordada por el art. 31 de la Constitución Nacional a sus propias disposiciones; ha sido reconocido por la ley 1029 que declaró Capital Federal al Municipio de la ciudad de Buenos Aires y ha sido respetado más tarde por los decretos del P. E. de marzo 31 de 1908, abril 3 de 1922 y mayo 21 de 1924”.*

- *“El actual Banco de la Provincia de Buenos Aires es la misma institución tradicional que siempre fue considerada como exenta del pago de los impuestos que se cobran a los bancos particulares no ha dejado de ser, por su nueva organización, la institución de crédito cuya propiedad y jurisdicción fue expresamente reservada por la provincia en horas solemnes para la paz, la integridad y la armonía de la República, y las atribuciones de que dispone lo definen y perfilan como una institución de estado y no como un Banco particular.*

- *“Las exenciones de impuestos establecidas en el art. 14 de la ley orgánica del Banco de la Provincia de Buenos Aires de diciembre 5 de 1905, aprobada por la ley de 1906, son extensivas a la emisión de bonos hipotecarios autorizada por el art. 61 del contrato de 1910 aprobado por la ley local de setiembre 16 de ese año, y deben ser respetadas por las autoridades nacionales pues gozan de la misma supremacía que corresponde a las disposiciones de orden constitucional sobre las leyes nacionales y provinciales”.*

III. La provincia de Buenos Aires y los tratados internacionales previos a 1860

Como resultado del Pacto recién referido, Buenos Aires convocó a una Convención Revisora de la constitución de 1853, que a su vez designó una Comisión Examinadora. En la sesión del 8 de mayo de esa comisión, José Mármol propuso que al artículo 31 CN se le agregue, luego de la frase “constituciones provinciales” la siguiente: “*salvo en los tratados aquellas provincias que no hubiesen tenido representación en el Congreso al tiempo de su aprobación y que no se la otorguen posteriormente por medio de su legislatura*”³. La propuesta fue aprobada por aclamación, pues si bien ella no estaba incluida en el temario de la Comisión Examinadora, lo cierto es que Mitre en sus artículos publicados en *El Nacional* había hecho referencia a los tratados en la crítica efectuada a la constitución de 1853 y al gobierno de Urquiza. Su propósito era que Buenos Aires, si bien se reincorporaba a la Confederación, no tenía que aceptar tratados internacionales que consideraba perjudiciales y que se habían firmado en el lapso comprendido entre 1853 y 1859 sin que estuvieran presentes sus representantes en el Congreso Nacional.

En verdad a Buenos Aires le interesaba no estar obligada por los tratados firmados: (i) con Inglaterra, Francia y Estados Unidos de fecha 10 de julio de 1853 sobre libre navegación de los ríos; (ii) con Brasil en 1856 por el que se permitía la extradición de los esclavos que escaparan del Imperio y buscaran refugio en la Confederación; (ii) con España en 1859 en el cual, a cambio del reconocimiento de nuestra independencia, se aceptaban los principios del *ius sanguinis* como base de la nacionalidad⁴. Eran esos tratados solamente y así los enumeró taxativamente en su discurso. Reconocía en cambio como beneficiosos los demás tratados firmados con Portugal, Estados Unidos, Chile, Cerdeña y Prusia.

En la convención nacional ad hoc que sesionó en Santa Fe en el mes de septiembre se aceptaron casi todas las reformas propuestas por la provincia de Bue-

³ En este título seguiremos las enseñanzas del excelente trabajo de Pérez Guilhou, Dardo, “Irrelevancia de la cláusula “salvo para la provincia de buenos aires, los tratados ratificados después del pacto del 11 de noviembre de 1859”” en Sabsay, Daniel A (director) y Manili, Pablo L. (coordinador), *Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y Jurisprudencial*, Buenos Aires, Hammurabi, 2010, Tomo I, nota al art. 31 CN, pág. 1212.

⁴ José Mármol olvidaba que, el hecho de que un nuevo estado se incorporara a la confederación no podía generar, de ningún modo, el desconocimiento de un tratado internacional, porque el principio *pacta sunt servanda* lo impedía.

nos Aires. Solamente cuatro no lo fueron⁵, entre ellas la que aquí se estudia. La explicación es la siguiente: como la Confederación había obtenido lo que buscaba, es decir la incorporación de Buenos Aires y la nacionalización de la aduana; y ésta había conseguido también la mayor parte de las reformas que buscaba (entre ellas, la no capitalización de la ciudad y varias mejoras en el sistema federal), ambas partes cedieron en algunas de las normas propuestas por Buenos Aires.

a) En cuanto al tratado con Brasil sobre la extradición de esclavos, se agregó al art. 15 CN el párrafo que dispone: “*y los esclavos que de cualquier modo se introduzcan quedan libres por el solo hecho de pisar el territorio de la República*” (esa frase no existía en el texto de 1853). Hay una referencia a este tratado en el voto disidente del Dr. Luis V. Varela en “*Cullen c. Llerena*”⁶ de 1893, donde afirma que el tratado no está vigente porque no se hizo el canje de instrumentos

b) Con respecto a la libre navegación de los ríos señala Pérez Guilhou que “*era tema muy fuerte para insistir en él*”. Si bien el principio perjudicaba al monopolio que había ejercido y pretendía seguir ejerciendo el puerto de Buenos Aires para enriquecer su aduana y economía, ahora con la reforma perdía relevancia, pues la aduana de Buenos Aires pasaba a manos de la Nación. Por otra parte, no se podía olvidar que la libre navegación era una de las banderas más importantes levantadas por el litoral argentino y base de la prosperidad de Entre Ríos, feudo político del vencedor de Cepeda. Por ello, finalmente en este principio no solamente estaba comprometida la Triple Alianza sino también las potencias europeas⁷. De ahí que los artículos 26 y 67, inciso 9, primera parte, de la constitución de 1853 quedaran incólumes y Buenos Aires no insistiera en revisarlos.

c) El tratado con España sobre ciudadanía se había firmado el 9 de julio de 1859, antes de la batalla de Cepeda, debido a la gestión diplomática de Juan B. Alberdi⁸. Buenos Aires, por su parte, en su texto constitucional de 1854 había

⁵ Las siguientes: (i) el nombre o designación de la República; (ii) la disposición de los derechos de exportación; (ii) a las calidades para ser elegido diputado nacional; y (iv) a los tratados con respecto a los cuales Buenos Aires no quería sentirse obligada.

⁶ *Fallos* 53:420.

⁷ El 10 de julio de 1853 fueron ratificados por el Congreso de la Confederación los tratados sobre la libre navegación de los ríos Paraná y Uruguay, firmados con Inglaterra, Francia y Estados Unidos.

⁸ Recuerda el mismo autor que el gobierno de la Confederación en 1857, previamente a

consagrado el principio del *ius soli*, que consideraba fundamental en países de fuertes corrientes inmigratorias como aspiraba a serlo la Argentina. Además, entendía que la ley dictada por la Confederación en 1857 tenía el claro propósito político de disminuir el número de ciudadanos que eventualmente, en caso de guerra con ésta, podría convocar el gobierno porteño para engrosar sus ejércitos (dado que el mayor número de inmigrantes españoles estaba en Buenos Aires).

Es solamente por este tratado que se agregó la segunda parte del art 31 CN, que luego de establecer la supremacía del derecho nacional sobre el local, dispone: “*salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto de 11 de noviembre de 1859*” (énfasis agregado). Nótese que no se refiere al Pacto de San José de Flores, sino a los tratados ratificados *después* de él y el único existente era el firmado con España. Además, la cláusula fue incorporada dentro de la norma referida a tratados internacionales y su jerarquía frente al derecho local: justamente porque se refería a un tratado internacional, pretendiendo que no podía afectar a un ente local (lo cual era equivocado desde el punto de vista del derecho internacional)

Concordantemente, se agregó un párrafo al inciso 11 del artículo 67 CN por el que se disponía: “*y especialmente leyes generales para toda la Nación sobre naturalización y ciudadanía, con sujeción al principio de la ciudadanía natural*”, el cual también mitigaba los efectos del tratado con España. Aquí discrepamos del autor referido, que sostiene que el art. 104 también fue reformado debido al tratado con España, porque según estudiamos en el título anterior, esa norma (hoy art. 121) no se refiere a él sino al Pacto de San José de Flores.

Buenos Aires quería desligarse de ese tratado, lo cual surge de las siguientes circunstancias que relata Pérez Guilhou:

- Juan F. Seguí en la polémica con Mitre, ya había anticipado que “*Esta adición fue inspirada a la Convención bonaerense con motivo del tratado con España, que ha desagradado a aquel gobierno y a algunos ciudadanos*”.
- En la correspondencia intercambiada por los políticos y convencionales de Buenos Aires, mientras se realiza en Santa Fe la convención ad hoc también quedó documentada esa intención: (i) Urquiza en carta a Mitre del 14

los tratados con España, ya había dictado la ley nº 145 en la que si bien consagraba en su artículo 1º como principio general el del *ius solis*, aceptaba en su artículo 3º, como excepción, que los hijos de extranjeros podían optar por la nacionalidad de sus padres. Así, por este último artículo se debilitaba el principio del *ius solis* y se daba amplias posibilidades al ejercicio del *ius sanguinis*.

de agosto de 1860 le dice: “...me manifestó usted sus convicciones de que cualquiera dificultad se allanaría fácilmente en la Convención si fuese posible hacer desaparecer del tratado con España el artículo que envuelve la cuestión de nacionalidad, porque todos los demás eran de mere detalle.

No trepido en ofrecer a usted que emplearía la influencia razonable que pudo ejercer sobre mis amigos a fin de que el artículo antedicho de ese tratado, pudiese ser excluido y no llegase a presentar obstáculos para los grandes objetos que nos proponíamos y todo por el interés de la unión de los argentinos. Por mi parte, no le he de faltar a lo prometido”. (ii) Elizalde le escribe a Mitre el 22 de setiembre de 1860 en plenas sesiones de la Convención ad hoc: “Todas las reformas aceptadas por una mayoría de 37 por lo menos, y creo que serán por totalidad, lo que no le aseguro”. Y agregaba: “los tratados aceptados menos el de España y los hechos después de noviembre”. (iii) Al día siguiente, Alsina le escribe a Mariano Varela: “Las reformas de Buenos Aires con cuatro variaciones insignificantes, han sido aceptadas por aclamación, previa moción hecha al efecto por el Sr. Victorica”. Y agrega más adelante: “Buenos Aires queda desobligado de los tratados ratificados después del Pacto de Noviembre o lo que es lo mismo: tratado de España que era nuestra exigencia”. (iv) Ese mismo día Juan M. Gutiérrez le escribe al coronel Gelly y Obes informándole sobre las reformas: “El artículo relativo a los tratados, queda sancionado de manera que no es obligatorio para Buenos Aires, ningún tratado hecho o ratificado con posterioridad al once de noviembre, quedando por consiguiente sin efecto para nosotros el tratado de España”. (v) Mitre le envía a Sarmiento una carta de fecha 25 de setiembre de 1860 en la que afirma: “...el triunfo espléndido que va a coronar nuestra obra merece bien algún sacrificio, sobre todo si conseguimos, como parece indudable, concluir el tratado de España...”⁹.

- Después de la inclusión de esta cláusula en la constitución, el tema evolucionó del siguiente modo: (i) en la Cámara de Diputados de la Nación, en la sesión del 4 de junio de 1862, Adolfo Alsina y José Mármol manifestaron que la última parte del artículo 31 se refería al Tratado firmado con España en 1859¹⁰. (ii) Asimismo, cuando se debatió el tema en la Cámara de Senadores, en la sesión del 5 de julio del mismo año, Dalmacio Vélez Sársfield y

⁹ Archivo del Museo Histórico Sarmiento, Correspondencia. Carta 1802, citada por Pissano, Natalio J., *El Pacto de San José de Flores o de Unión Nacional*. Buenos Aires, Junta de Estudios Históricos de San José de Flores, 1984, p. 210.

¹⁰ *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, tomo I, pág. 74

Rufino de Elizalde, ratificaron que el Tratado con España era el aludido por el art. 31¹¹. (iii) Finalmente se firmó, en 1863, un nuevo tratado con el claro propósito de cambiar la parte del contenido del anterior que tanto había molestado a Buenos Aires. Se aceptó el principio del *ius solis* que luego fue recogido en la ley de ciudadanía estudiada en el capítulo pertinente, n° 346 de 1869.

IV. La creación de regiones y los tratados parciales

El art. 124 CN establece que las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines... con conocimiento del Congreso Nacional. Y aclara que la CABA tendrá el régimen “*que se establezca a tal efecto*”.

El art. 125 CN dispone que las provincias pueden: (i) celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y (ii) “*promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios*”

Vale aclarar que el art. 124 fue agregado en 1994, mientras que esa parte del 125 reproduce el antiguo art. 107 CN.

Ambas normas, si bien se refieren a facultades que son distintas, a nuestro criterio se complementan y deben ser analizados conjuntamente. Ello así porque si bien los acuerdos del art. 125 pueden estar encaminados a objetos distintos de la creación de una región, no existe otro modo de crear una región que no sea a través de un acuerdo. Incluso puede tratarse de dos etapas sucesivas: primero se celebra un “*tratado parcial*” en los términos del art. 125 CN “*para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común*” y luego de una etapa de colaboración se podría crear una región en los términos del art. 124. Coincidimos con Bidart Campos en que los tratados del 125 son el género, dentro del cual los del 124 (que crean regiones) serían una de las especies¹².

¹¹ *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, págs. 163-172, año 1862.

¹² Bidart Campos, Germán J., *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*,

Hay que distinguir claramente estas normas de la contenida en el art. 75 inc. 19 CN, en cuanto otorga competencia al Congreso federal para “... *promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Para estas iniciativas, el Senado será Cámara de origen*” (subrayado agregado). En las normas que aquí analizamos son las provincias quienes “crean” regiones, mientras que en el art. 75 el Congreso “*promueve*” el desarrollo equitativo de las provincias y de las regiones. El Congreso puede ocuparse, en el marco de esa norma, tanto de las regiones que hubieran creado las provincias, como de las que el Congreso disponga promover, o de las provincias individualmente consideradas.

Es preciso aclarar que la creación de una o varias regiones no significa introducir una nueva estructura política en el esquema federal argentino. Los sujetos de la federación siguen siendo Nación, provincias y municipios; mientras que las regiones sólo se crean “*para el desarrollo económico y social*”. Por lo tanto, si las provincias decidieran establecer órganos, la CN aclara que sus facultades sólo alcanzan para el cumplimiento de sus fines, es decir, de los fines de la región, pero no crea una nueva estructura institucional. Ello no funciona así en otros países, donde las regiones son entes políticos, por ejemplo, en Italia¹³ y Bélgica.¹⁴

Cabe preguntarse si las provincias que crean una región deben ser contiguas. Si bien el término “*región*” alude a una proximidad territorial, y por eso siempre se habló en nuestro país de la región patagónica, del litoral, de cuyo, del NOA, del NEA, etc., no está prohibido por el texto constitucional la creación de una región entre provincias que no son contiguas pero que tienen intereses comunes. Por ejemplo¹⁵, se podría crear una región petrolera, integrada por las provincias que tienen ese recurso, aunque no sean contiguas (así, Salta podría integrarla pese a que no limita con ninguna de las restantes provincias que lo poseen: Neuquén, Río Negro, Chubut, Mendoza, La Pampa, etc.).

tomo VI, Buenos Aires, Ediar, 1995, pág. 529.

¹³ Sobre el regionalismo en Italia puede verse De Vergottini, Giuseppe, “Las incertidumbres del regionalismo tras el fracaso de la revisión constitucional italiana del año 2016” en Manili, Pablo L., coordinador, *Derecho Constitucional del Siglo XXI*, Buenos Aires, Astrea, 2020, pág. 95 y ss.

¹⁴ Puede verse un estudio comparado de las regiones en Demaría Massey de Ferré, María E., “La región y el ordenamiento constitucional argentino” en *Revista Jurídica de Buenos Aires*, 1989-I, pág. 129

¹⁵ Idem, pág. 524.

También debemos analizar qué significa que los tratados interprovinciales deben celebrarse “*con conocimiento del Congreso*” inserta en ambas normas.

a) En primer lugar, cabe despejar la duda de si esa frase del art. 124 se refiere tanto a la creación de regiones como a los acuerdos internacionales, o sólo a los segundos. Entendemos que se refiere a ambos, porque después de mencionar a los segundos se incluye un punto y coma, dividiendo así dos proposiciones en la misma oración, por lo cual la segunda proposición se refiere a todo lo que está incluido en la primera.

b) En segundo lugar, debemos aclarar si “conocimiento” significa que el Congreso debe estar notificado o si además debe aprobarlos. Entendemos que: (i) para que se requiera la aprobación, la CN debería establecerlo expresamente, no pudiendo el intérprete agregar un requisito que la constitución no exige, y (ii) si el constituyente hubiera querido decir “aprobación” lo habría dicho con esa palabra y no con el término “conocimiento”, máxime cuando esa palabra ya estaba en el art. 107 de la constitución de 1853 y la doctrina mayoritariamente lo había interpretado en el sentido de “notificación”, por lo cual debemos interpretar que si el constituyente usó en el art. 124 el mismo término que ya se usaba en el 107 (actual 125) lo hizo con el mismo significado que la doctrina le venía asignando a aquél.

V. Acuerdos entre la Nación y las provincias

Se han firmado decenas de estos acuerdos, con objetivos diversos, y su aplicación ha generado la siguiente jurisprudencia del máximo tribunal:

a) Convenios entre la Nación y todas las provincias

Los más importantes que se han celebrado entre estos sujetos son los de coparticipación federal de impuestos, respecto de los cuales la Corte, en “*Entre Ríos c/ Estado Nacional*”¹⁶ de 2019 sostuvo: “...*Las leyes-convenio (como la ley de coparticipación) y los denominados “pactos fiscales”, que constituyen manifestaciones positivas del llamado federalismo de concertación, inspirado en la búsqueda de*

¹⁶ Fallos 342:1591

un régimen concurrente en el cual las potestades provinciales y nacionales se unen en el objetivo superior de lograr una política uniforme en beneficio de los intereses del Estado Nacional y de las provincias y esa gestación institucional las ubica con una singular jerarquía dentro del derecho federal que impide su modificación o derogación unilateral por cualquiera de las partes; la esencia misma del derecho intrafederal impone concluir que las leyes-convenio y los pactos que lo componen no se encuentran en una esfera de disponibilidad individual de las partes, y solo pueden ser modificados por otro acuerdo posterior de la misma naturaleza, debidamente ratificado por leyes emanadas de las jurisdicciones intervinientes...”

Respecto de la competencia para entender en litigios surgidos por aplicación de estos convenios, la Corte, en “Papel Misionero SA”¹⁷ de 2009 sostuvo: “...Resulta ajena a la competencia originaria de la Corte Suprema la acción declarativa contra la Provincia de Misiones con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad de resoluciones de la Dirección General de Rentas relacionadas con la percepción del impuesto sobre los ingresos brutos ya que las leyes-convenio -entre las que cabe incluir el régimen de coparticipación federal y el Convenio Multilateral en sus respectivas ratificaciones locales por medio de las legislaturas provinciales- hacen parte, aunque con diversa jerarquía, del derecho público provincial y esa condición asume la ley de coparticipación federal...”

Lamentablemente, la Nación ha pretendido, en no pocas oportunidades, modificar unilateralmente estos convenios por medio de leyes o decretos y la Corte lo rechazó. Por ejemplo, en “Santa Fe c/ Estado Nacional”¹⁸ de 2015, sostuvo: “...La esencia misma del derecho intrafederal impone concluir que las leyes-convenio y los pactos que lo componen no se encuentran en una esfera de disponibilidad individual de las partes, y solo pueden ser modificados o renovados por otro acuerdo posterior de la misma naturaleza, debidamente ratificado por leyes emanadas de las jurisdicciones intervinientes...”

b) Entre la Nación y una provincia

Son comunes este tipo de convenios para fines diversos: para el traspaso de bienes inmuebles, de servicios (subterráneos, hospitales, etc.), de cajas previsionales, o simplemente de fondos públicos.

¹⁷ Fallos 332:1007

¹⁸ Fallos 338:1389

(i) Traspaso de inmuebles: Por ejemplo, por medio de un convenio la Nación adquirió de la provincia de Buenos Aires el puerto de La Plata. Ese acuerdo fue ratificado por ley provincial y por la ley nacional n° 4436 de 1904 y generó, a la postre, cantidad de pleitos¹⁹ con particulares, en los cuales la Corte fue delineando los derechos y obligaciones de las partes. En lo que aquí importa, en un fallo de 1916 sostuvo: *“El convenio celebrado entre la Nación y la provincia de Buenos Aires, aprobado por la ley del Congreso número 4436, importa una cesión de acciones permitida con arreglo a la disposición contenida en términos generales en el artículo 1444 del Código Civil y en virtud del cual la Nación puede deducir en su interés, como lo hace en el caso, las acciones que a la provincia compitieran, entre ellas la reivindicación intentada...”*²⁰

En autos *“Estado Nacional c/ Provincia de Córdoba”*²¹ de 2012, la Corte sostuvo: *“...El Convenio de Transferencia del inmueble ocupados por servicios educativos, da cuenta del compromiso asumido por la provincia demandada y el Estado Nacional a su respecto, y, como las demás creaciones legales del federalismo de concertación, configura el derecho intrafederal (Fallos: 314:862) y se incorpora una vez ratificado por la legislatura al derecho público interno de cada Estado provincial aunque con la diversa jerarquía que le otorga su condición de ser expresión de la voluntad común de los órganos superiores de nuestra organización constitucional: Nación y provincias, siendo prueba de su categoría singular el hecho de que no es posible su derogación unilateral por cualquiera de las partes...”*

(ii) Traspaso de servicios: En autos *“Iaccarini, Pascual c/ Obras Sanitarias de la Nación”*²² de 1939, la Corte sostuvo: *“...El gravamen cobrado por la Municipalidad... a los dueños de los inmuebles con el servicio de provisión de agua corriente instalado con arreglo al convenio celebrado por aquella con las Obras Sanitarias de la Nación y aprobado por ley de la provincia, no es un impuesto sino la retribución de aquel servicio, o sea un tributo no comprendido en el art. 4 de la Constitución Nacional, cuya imposición compete a las autoridades de las provincias...”*

Asimismo, a comienzos de la década de 1990 la Nación transfirió las escuelas y los hospitales a las provincias, pero no les traspasó las partidas presupuestarias suficientes para hacer frente a las erogaciones que ello significaba, lo cual

¹⁹ Pueden verse, por ejemplo: Fallos 151:272; 140:120; 128:106, etc.

²⁰ Fallos 123:285 (1916) y 153:309 (1928)

²¹ Fallos 335:1274

²² Fallos 184:331

motivó tres circunstancias: i) la incorporación, en la reforma de 1994 de la cláusula del art. 75 inciso 3 CN que reza: “*No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso*”; ii) la celebración de varios convenios para la transferencia de esos servicios a posteriori del dictado de la ley de transferencia, y iii) La iniciación de cantidad de juicios entre las provincias y la Nación. En esos juicios la Corte sostuvo lo siguientes conceptos: “...*El Convenio de Transferencia de Servicios Educativos Nacionales a la Provincia, suscripto el 21 de diciembre de 1992 entre el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y el gobernador de la Provincia de Catamarca, no sólo se dirige a implementar los mecanismos trazados por las normas nacionales aplicables, sino que constituye una expresión de las relaciones de coordinación propias de la dinámica del Estado federal, por lo que no parece razonable que el gobierno provincial que lo acordó para suscribirlo y posteriormente le dio su aprobación con la sanción de la ley provincial 4762, termine por desconocer su real sentido, al asignar a la opción una inteligencia distinta de la establecida en la cláusula décima del acuerdo...*”²³

En este tipo de convenios de transferencia de servicios se admite la prórroga de la jurisdicción a favor de tribunales distintos de la Corte Suprema. Así lo sostuvo la Corte en “*Páez de Correa, Nidia c/ ANSES*”²⁴ de 1998: “...*Si la provincia, única aforada a la instancia originaria de la Corte, ha celebrado un Convenio de Transferencia en el cual pactó con la Nación la intervención de la justicia federal con competencia en su territorio, se ha operado una prórroga de dicha competencia “ratione personae”, a favor de la justicia de grado, por lo que la acción... contra la Provincia de San Luis y contra el Estado Nacional (ANSES.), es ajena a la jurisdicción originaria de la Corte y deberá tramitar por ante la justicia federal de la provincia mencionada...*”

(iii) Traspaso de cajas previsionales provinciales: La sanción en 1993 de la ley de jubilaciones y pensiones, n° 24241, motivó la firma de varios convenios entre la Nación y algunas provincias para el traspaso de los sistemas previsionales provinciales y de la competencia total sobre esa materia. El art. 2 de esa norma establecía que quedaban “*obligatoriamente comprendidas en el SIJP y sujetas a las disposiciones que sobre afiliación establece esta ley y las normas regla-*

²³ Fallos 331:1262 (2008)

²⁴ Fallos 321:2176

mentarias que se dicten... 4. Los funcionarios, empleados y agentes civiles dependientes de los gobiernos y municipalidades provinciales, a condición que previamente las autoridades respectivas adhieran al SIJP, mediante convenio con el Poder Ejecutivo Nacional...” Nótase que una ley nacional obligaba a las provincias a celebrar convenios con la Nación para traspasar sus empleados y los municipales al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones organizado por el Estado federal. Ello motivó dos cuestiones: (i) la inclusión de una cláusula en el nuevo art. 125 CN en 1994 por la cual *“Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales”*, a fin de garantizarse este derecho en el futuro; y (ii) una cantidad de juicios contra las provincias y la Nación, en los que la Corte Suprema expresó:

- En cuanto a la competencia legislativa, en autos “Obra Social para la Actividad Docente c/ Chubut”²⁵ de 2016, la Corte sostuvo: *“...La transferencia del sistema previsional de los gobiernos provinciales al Estado Nacional mediante convenios suscriptos en virtud de la previsión contenida en el art. 2º, inc. 4, punto a, de la ley 24.241 comporta y conlleva la delegación de aquella provincia en favor de la Nación de la facultad para legislar en materia previsional y el compromiso irrestricto de abstenerse de dictar normas de cualquier rango que admitan directa o indirectamente en el territorio provincial la organización de nuevos sistemas previsionales, generales o especiales, que afecten el objeto y contenido del referido convenio...”*

- En cuanto a la competencia judicial, en autos “Prisco, María C/ Provincia De Mendoza”²⁶ de 2008, la Corte sostuvo: *“...Si la provincia ha celebrado un Convenio de Transferencia en el cual pactó con la Nación la intervención de la justicia federal con competencia en su territorio, se ha operado una prórroga de dicha competencia “ratione personae”, a favor de la justicia de grado, por lo que la acción promovida contra el Estado local solicitando el pago de diferencias en haberes previsionales y la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 57 y 58 de la ley nº 6372 de la Provincia de Mendoza, del decreto 109/96 y de las leyes 24.441 y 24.463, es competencia de la Justicia Federal en dicha jurisdicción territorial...”*

²⁵ Fallos 339:267 y 335:190

²⁶ Fallos 331:752

(iv) Compensación de créditos y deudas: también se han celebrado acuerdos para este fin, y los pleitos que surjan por su interpretación son de competencia originaria de la Corte. En autos “*San Luis, Provincia de c/ Estado Nacional*”²⁷ de 2007, el tribunal sostuvo: “...La acción prevista en el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, promovida por la Provincia de San Luis contra el Estado Nacional, a fin de obtener que cese su estado de incertidumbre respecto del alcance, validez y extensión del “*Acuerdo de Compensación de Créditos y Deudas*”, del 18 de diciembre de 2001, celebrado entre ambos, es de la competencia originaria de la Corte Suprema pues, toda vez que cuando una provincia demanda al Estado Nacional, la única forma de armonizar las prerrogativas jurisdiccionales de que gozan ambas partes, tanto el Estado Nacional al fuero federal, según el art. 116 de la Ley Fundamental, como el Estado local a la competencia originaria del Tribunal, conforme al art. 117...”

(v) Traspaso de Fondos: en algunas oportunidades la Nación transfirió fondos a una provincia por medio de un convenio para satisfacer y atender cuestiones extraordinarias. Esos convenios implican la transferencia a la Nación de los derechos derivados de los fondos transferidos. Por ejemplo, en autos “*Estado Nacional c/ Formosa*”²⁸ de 1999, la Corte sostuvo: “...El convenio suscripto por la Secretaría de Agricultura de la Nación con la Provincia de Formosa, en virtud del cual le transfirió una suma de dinero para atender pequeños productores declarados en “*emergencia agropecuaria*”, implica la transferencia del dominio a favor de la administración federal y el derecho por parte de ésta, a requerir la rendición de cuentas y a vigilar el cumplimiento de los fines para los que el beneficio fue acordado...”

(vi) Efecto inter-partes de estos convenios: en autos “*La Pampa c/ Mendoza*”²⁹ de 1987 la Corte sostuvo que “...corresponde declarar que el río Atuel es interprovincial y que el acuerdo celebrado entre el Estado Nacional y la Provincia de Mendoza el 17 de junio de 1941 no tiene efecto vinculatorio para la provincia de La Pampa...”

²⁷ Fallos 330:3777

²⁸ Fallos 322:2263

²⁹ Fallos 310:2478

c) Entre la Nación y la CABA

Un ejemplo curioso de este tipo de acuerdos es el celebrado entre la Lotería Nacional Sociedad del Estado y el Instituto de Juegos de Apuestas de la CABA, ratificado por la ley local n° 1182 y por el decreto n° 1155/2003 del Poder Ejecutivo Nacional. Ello fue a consecuencia de un conflicto suscitado en torno del casino que funciona en el puerto de Buenos Aires, en un buque anclado allí. Seguramente influyó en la celebración de ese acuerdo el fallo de la Corte dictado en 2002 en autos “Casino Estrella de La Fortuna”³⁰ sobre el conflicto jurisdiccional existente sobre ese establecimiento. Luego volvió a expedirse en 2015 en autos “Casino Buenos Aires y otro”³¹

VI. Convenios entre las provincias

Son comunes los convenios multilaterales entre las provincias, en los cuales generalmente se incluye a la CABA (y antes de 1994 a la Municipalidad de esa ciudad) sobre temas impositivos. Por ejemplo, el de Convenio Multilateral del 18 de agosto de 1977 sobre el impuesto a las actividades lucrativas o ingresos brutos, sus antecesores y sus reformas posteriores.

Pese a ser tratados interjurisdiccionales, la jurisprudencia de la Corte los considera parte del derecho público local y por lo tanto en los pleitos que deriven de ellos en los que intervenga un particular que impugna un impuesto consideró que son competentes los tribunales provinciales³². Por ejemplo, en autos “*Compañía Minera Aguilar*”³³ de 1983, la Corte sostuvo: “...Corresponde rechazar el amparo deducido —con fundamento en la falta de control judicial suficiente de lo decidido— contra una resolución de la Comisión Plenaria del Convenio Multilateral del 18/8/77. Ello así, pues la actora puede hacer valer su interés ante las autoridades administrativas de la provincia o municipalidad a la que se pagó indebidamente el tributo y eventualmente ante los tribunales competentes, por las vías que las normas dispongan, sin perjuicio de la intervención de esta corte en el supuesto de suscitarse una cuestión federal durante su curso...”.

³⁰ Fallos 325:766

³¹ Fallos 338:1339

³² Fallos 303:1247; 331:2586 y 336:443 entre muchos otros

³³ Fallos 305:1699

Ese criterio se aplicó aun cuando se impugna la validez de un convenio confrontándolo contra la constitución de una de las provincias; así lo decidió la Corte en “Municipalidad de Morón c/ Deca SA”³⁴ de 1978: “...*No autoriza la viabilidad del recurso extraordinario la alegada incompatibilidad entre las normas del Convenio Multilateral, según alcances dados por la Comisión Arbitral, y las disposiciones de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires invocadas...*”. Como se advierte, no sólo no es de competencia federal la causa, sino que además no se admite el REF.

Tampoco se admite el REF contar las decisiones de los órganos creados por los convenios multilaterales: en “IKA Renault”³⁵ de 1975, la Corte sostuvo: “...*La resolución dictada por la Comisión Plenaria del Convenio Multilateral del 23 de octubre de 1964 para el impuesto a las actividades lucrativas, que rechazó la apelación interpuesta por la actora contra lo resuelto por la Comisión Arbitral en relación al ajuste impositivo practicado por la Dirección General de Rentas de la Provincia de Santa Fe, no es susceptible de recurso extraordinario...*”

Sin embargo, si el litigio se planteó en relación a qué provincia debe percibir un impuesto, la causa será de la competencia originaria de la Corte, que así lo sostuvo en autos “Gasnor SA”³⁶ de 2008,: “...*Si la actora pretende obtener certeza respecto del régimen jurídico aplicable en cuanto a la forma de reparto de la base imponible del impuesto a las actividades económicas que debe tributar por el servicio público nacional de distribución de gas que presta en varias provincias, ante la pretensión fiscal presuntamente inconstitucional de una de ellas, procede la competencia originaria de la Corte pues el planteamiento requiere interpretar y aplicar los preceptos del Convenio Multilateral del 18 de agosto de 1977, que involucra a más de una jurisdicción territorial, pues se produce una confrontación de intereses interprovinciales por el reparto de la base imponible de un tributo que todas cobran, lo cual también federaliza la controversia en examen*”

³⁴ Fallos 300:1002

³⁵ Fallos 292:620

³⁶ Fallos 331:1750

NOTA A FALLO

Trascendente Fallo sobre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y otras cuestiones federales

ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ*

I. La acción declarativa de inconstitucionalidad presentada por la CABA

Con fecha 16 de abril de 2021 el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires presentó ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación una Acción Declarativa de Inconstitucionalidad contra el Estado Nacional, solicitando la declaración de inconstitucionalidad del Art. 2 del DNU 241/2021 del Poder Ejecutivo, que había dispuesto la suspensión de clases presenciales en el ámbito del Área Metropolitana de Buenos Aires entre el 19 y el 30 de abril. La CABA señaló la violación de los Arts. 5 y 129 de la Ley Suprema de la Nación, que garantizan la autonomía de las provincias y su función educativa y de la CABA, respectivamente. Y asimismo sostuvo la inconstitucionalidad del DNU citado por desconocimiento del Art. 99 Inc. 3. Defendió la importancia de la educación reconocida en los textos constitucionales y en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos y la competencia de la CABA en dicha materia educativa. Afirmó además que dicho Decreto fue discriminatorio, ya que mientras allí y en el resto del Área Metropolitana se prohibieron esas clases, no ocurrió lo

* Doctor Antonio M. Hernández, Profesor Titular Plenario de Derecho Constitucional y de Derecho Público Provincial de la UNC, Profesor Honorario de la UBA y Postdoctoral Senior Fellow de la State University of New York at Buffalo Law School, 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 Centros de Estudios Federales. Fue Convencional Constituyente de la Nación en 1994, de la Provincia de Córdoba en 1987 y presidió la Convención Municipal Constituyente de la Ciudad de Córdoba en 1995. Autor y coautor de más de 50 libros en Derecho Constitucional, Federalismo, Constitucionalismo Provincial y Derecho Municipal. Personalidad Destacada de las Ciencias Jurídicas por la Legislatura de la CABA

mismo para el resto de las Provincias, traicionando al federalismo. También argumentó en base al Art. 28 sobre la falta de razonabilidad de la prohibición, al no estar fundada en datos empíricos y científicos. Y finalmente solicitó el dictado de una medida cautelar al respecto.

El 19 de abril la Corte Suprema declaró su competencia originaria en este caso, de acuerdo a lo dictaminado por la Procuración General.

El 26 de abril contestó la demanda el Gobierno Federal, solicitando el rechazo de la acción, además de negar la posibilidad de acudir a la Corte por parte de la CABA. Defendió la constitucionalidad del DNU en su legalidad y razonabilidad y sostuvo que razones sanitarias fundamentaban la prohibición de las clases presenciales en la Región Metropolitana.

Por su parte, el 29 de abril dictaminó el Procurador General que el DNU del Poder Ejecutivo no cumplía los requisitos del Art. 99 inc. 3 y que no había un estado de necesidad para fundamentar la suspensión de las clases. Considero que es un Dictamen bien fundado en otros aspectos como el del DNU dictado, las facultades concurrentes, el federalismo de concertación, la autonomía de la CABA y el derecho a la educación, que merece ser destacado, aunque por razones de extensión de este trabajo, no pueda analizarlo.

II. El Fallo de la Corte Suprema

El más alto Tribunal sentenció la causa “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c. Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional) s. Acción Declarativa de Inconstitucionalidad”- CSJ 567/2021-Originario”, con fecha 4 de mayo de 2021.

El fallo fue unánime en resolver que **“se hace lugar a la demanda en lo referido al planteo de que en el caso concreto se violó la autonomía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”**. Así fue dispuesto en los 3 Votos: el de Mayoría de los Ministros Juan Carlos Maqueda y Horacio Rosatti y los concurrentes individuales del Presidente Carlos Rosenkrantz y de Ricardo Lorenzetti. Y en los 2 Votos primeramente mencionados se expresa que se deja establecido **“un criterio rector de máxima relevancia institucional en el marco del federalismo argentino”**.

Al tratarse de un fallo extenso y por razones de brevedad, se me permitirá señalar las cuestiones que estimo más relevantes de cada uno de los Votos.

1. Análisis del Voto de Mayoría especialmente dirigido a la autonomía de la CABA y a otras cuestiones federales

Debe tenerse especialmente en cuenta que este Voto es obra de los Ministros Maqueda y Rosatti, que fueron Miembros de la Convención Nacional Constituyente de 1994, lo que añade especial valor a su opinión.

A. Sobre la competencia originaria de la Corte en esta causa

En el **Considerando 1** se ratifica lo resuelto con fecha 19 de abril acerca de la competencia originaria de la Corte para entender en este caso planteado por la CABA. Esto es también compartido por los otros Ministros en sus Votos concurrentes.¹

Esto significa consolidar un aspecto muy significativo de la jurisprudencia de la Corte Suprema, que desde hace tiempo, viene sosteniendo que la CABA, lo mismo que cualquier Provincia, tiene personería para ocurrir en instancia originaria ante el Tribunal, según lo dispuesto por el Art. 117 de la Ley Suprema.

Hay que recordar que aquí hubo una evolución de la jurisprudencia desde una posición inicial en “Cincunegui”² de 1999 y otros casos, que la negaban en sus Votos de Mayoría³. Pero posteriormente, hubo un cambio hacia la posición contraria a partir del caso “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c. Provincia de Córdoba”⁴ de 2019, con una más correcta interpretación constitucional sobre la naturaleza de la Ciudad Autónoma. Asimismo en “Bazan”⁵ de 2019 la Corte con el Voto Mayoritario de Maqueda, Rosatti y Lorenzetti había atribuido al Tribunal Superior de la CABA la resolución de los conflictos entre los Jueces Nacionales y los de la CABA, por tratarse de juzgados no federales con asiento en la Ciudad.. Y como antecedentes de estos fallos, hay que recordar los casos “Co-

¹ En aquella oportunidad sólo la Ministra Highton de Nolasco mantuvo el anterior criterio de que no correspondía la competencia originaria, y por eso no emitió su voto en la Sentencia definitiva.

² CSJN, Fallos, 322:2856.

³ Integrada por los Ministros Moliné, Fayt, Belluscio, Bossert, Petracchi y Vázquez.

⁴ CSJN, Fallos, 342:533, con el Voto Mayoritario de los Ministros Maqueda, Rosatti y Lorenzetti y el Voto Concurrente de Rosenkrantz.

⁵ CSJN; Fallos, 342:509.

rrales”⁶ de 2015 y “Nisman”⁷ de 2016, y luego “Marmol”⁸ de 2018, que reconocieron la autonomía de la CABA y afirmaron la necesidad de transferir a la misma la Justicia Nacional, de acuerdo a la Reforma Constitucional de 1994.⁹

B. Sobre el federalismo de concertación en la Reforma Constitucional de 1994

En el Considerando 4 del Voto de Mayoría se afirma, con cita de varios precedentes: “En síntesis, el armónico desenvolvimiento del sistema federal de gobierno depende de la “buena fe”, de la “coordinación” y de la “concertación” recíproca entre los diversos estamentos de gobierno (Nación, Provincias, Ciudad de Buenos Aires y Municipios), pues esos principios constituyen el modo razonable para conjugar los distintos intereses en juego y encauzarlos hacia la satisfacción del bien común”.¹⁰

Al referirme a una de mis 20 Propuestas para fortalecer el federalismo, la Novena sobre “Afianzar el federalismo de coordinación o concertación mediante un mejor ejercicio de relaciones interjurisdiccionales. Creación de una Asociación o Conferencia Nacional de Gobernadores”, expresé:

“...otro de los grandes avances de la reforma constitucional de 1994 fue la plena incorporación del federalismo de coordinación o concertación¹¹. Ejemplos de ello son las leyes convenio de copartici-

⁶ CSJN, Fallos, 338:1517.

⁷ CSJN, Fallos, 339:1342.

⁸ CSJN, Fallos, 341:611.

⁹ Para un análisis en profundidad de estas cuestiones, véase Antonio María Hernández, “La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el fortalecimiento del federalismo argentino”, Iusbaire, Buenos Aires, 2017.

¹⁰ Existen otros fallos precedentes referidos a la cuestión. En los Considerandos 7 y 8 en “Provincia de Santa Fe c. Estado Nacional” (2015), sobre los reclamos por las detracciones a la masa de coparticipación impositiva, hay importantes conceptos sobre federalismo de concertación y derecho intrafederal y la importancia de los acuerdos entre los gobiernos federal y provinciales en materia de coparticipación.

¹¹ Para la distinción entre el federalismo “dual o competitivo” y el federalismo “de coordinación o concertación”, véase nuestra obra “Federalismo y Constitucionalismo Provincial”, ya citada, Cap. I “Sistemas políticos federales”, en el punto Clasificación de los sistemas políticos federales, págs. 17/18. Pedro J. Frías, que prefería denominarlo “de concertación”, fue impulsor de esta incorporación tanto a la Constitución Federal como a las Constituciones Provinciales.

pación impositiva (art. 75 inc. 2), el organismo fiscal federal (art. 75 inc. 2), la participación provincial en los entes reguladores y de control de los servicios públicos de competencia nacional (art. 42), la creación de regiones (art. 124), la celebración de convenios internacionales (art. 124) e incluso la integración supranacional (art. 75 inc. 24)”.

“Por otra parte, desde hace décadas contamos con tratados interprovinciales y la creación de Consejos Federales en diversas materias. Pero es evidente que no han existido relaciones interjurisdiccionales modernas y maduras entre los diversos órdenes gubernamentales¹², ni se ha observado una efectiva y plena vigencia del federalismo de coordinación o concertación”.

“No desconocemos que este proceso demanda una elevación de nuestra cultura política, para poder superar al individualismo exacerbado, las tendencias corporativas y la imposibilidad -que muchas veces padecemos- de proyectar y ejecutar políticas arquitectónicas frente a los problemas estructurales de la sociedad y el Estado argentinos. Ya veremos en esta propuesta y en otras sucesivas, que el federalismo de coordinación o concertación es una herramienta fundamental para el desarrollo equilibrado e integrado del país, a través de sus múltiples aplicaciones”.

“Aunque en los puntos siguientes seguiremos tratando este tema, en esta oportunidad planteamos la creación de una **Asociación o Conferencia Nacional de Gobernadores, como existen en las federaciones norteamericana y mejicana**, a los fines de mejorar estas relaciones interjurisdiccionales. Por otra parte, tal vez sólo así podrá existir un **mayor equilibrio en el diálogo entre el Presidente y los Gobernadores**, que permita el cumplimiento del proyecto federal de la Constitución Nacional”¹³.

¹² Véase la obra “Un federalismo en pausa- Normas, instituciones y actores de la coordinación intergubernamental en Argentina”, Director Marcelo Bernal, con Prólogo de mi autoría, Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 2021.

¹³ Antonio María Hernández, “La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el fortalecimiento del federalismo argentino”, “20 Propuestas para fortalecer el federalismo”, obr. Cit., y “A veinticinco años de la reforma constitucional de 1994”, Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 2019.

En el marco de esta emergencia, sostuve que debió haberse adoptado una **participación conjunta y coordinada** de los diversos gobiernos en las grandes decisiones durante la emergencia, en lugar de las asumidas sólo por el Poder Ejecutivo mediante Decretos. Asimismo hubiera sido conveniente un desarrollo más pronunciado de las **relaciones interjurisdiccionales y una mayor decisión y ejecución a cargo de los gobiernos subnacionales**. En lugar de federalismo de concertación hubo hiperpresidencialismo y se afectaron el sistema republicano, la forma federal de Estado y los derechos fundamentales.¹⁴

Por eso insisto en el ejercicio del federalismo de coordinación o concertación con los diversos instrumentos y especialmente, con el funcionamiento de los Consejos Federales y la profundización de las relaciones intergubernamentales.

Por su parte, María Gabriela Abalos planteó para instrumentar dicho federalismo la sanción de una ley-convenio¹⁵ de emergencia, con un tiempo limitado expresamente previsto, que contendría las bases de acuerdos interjurisdiccionales con presupuestos mínimos de protección de la salud pública con la consiguiente restricción de derechos, que permita a cada provincia y dentro de ella a sus municipios, y a la Ciudad Autónoma, dar respuestas locales en el marco nacional fijado por dicha norma.¹⁶

¹⁴ Véase especialmente mi libro “Emergencias, orden constitucional y Covid19”, Rubinzal Culzoni Editores, 2020.

¹⁵ Ruben Marin como Miembro Informante sostuvo en la Convención Nacional Constituyente que “La inclusión del instituto de las leyes convenio tiende a saldar también una dilatada discusión respecto de su constitucionalidad”, y que “las mencionadas leyes son una genuina interpretación y expresión de un federalismo concertativo y solidario” (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, Santa Fe-Paraná, 1994, Tomo III, págs. 3172/3177; versión taquigráfica de la 24a Reunión - 3a Sesión Ordinaria [Continuación] del 4 de agosto de 1994. A su vez el Convencional Héctor Masnatta afirmó que las leyes-convenio tenían forma de ley pero alma de contrato. Se trataba de un avance para terminar con el sistema de los pactos fiscales que fueron simples adhesiones de las Provincias a las leyes promovidas por el Gobierno Nacional. (Véase Antonio María Hernández, “Federalismo y Constitucionalismo Provincial”, Cap. III, “El federalismo en la reforma constitucional de 1994”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009) y los Caps. III “El federalismo argentino” y Cap. IV “El federalismo argentino. Continuación. Los aspectos fiscales y económicos” de mi autoría en la obra “Derecho Público Provincial”, 3ª. Edición, Antonio María Hernández y Guillermo Barrera Buteler, Coordinadores, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2020.

¹⁶ Cfr. “Los agentes naturales del Gobierno Federal en emergencia y su interpretación en emergencia”, El Derecho, Constitucional, julio 2020, N° 7.

Como veremos más adelante, no se compadece con esta propuesta el proyecto de ley de emergencia sanitaria remitido por el Poder Ejecutivo, que insiste inconstitucionalmente en el avance sobre las competencias locales..

C. Sobre los 4 órdenes de gobierno, además de las regiones, en nuestra Federación

En el **Considerando 6** se expresa que en el sistema federal nuestro existen 4 “sujetos jurídicos “necesarios” o “inexorables”: el Estado Nacional, las Provincias, los Municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y un sujeto jurídico “posible” o “eventual” como es el caso de la región”. Y se citan al respecto los casos “Bazán” y “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c. Provincia de Córdoba”, de 2019, antes mencionados.¹⁷

D. Sobre la autonomía plena de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la Reforma Constitucional de 1994

En los **Considerandos 7 y 8** están expuestos los fundamentos de la autonomía plena de la Ciudad, según lo dispuesto por el Art. 129 y con un análisis de la jurisprudencia del Tribunal a partir de 2016 en los casos “Nisman”, “Bazán” y “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c. Provincia de Córdoba”.

En el **Considerando 9** se la califica como “**ciudad constitucional federalizada**”: “Es ciudad, por sus características demográficas. Es ciudad constitucional, porque es la única designada por su nombre y con atributos específicos de derecho público en la Constitución Nacional, a diferencia de otras ciudades que son aludidas genéricamente al tratar los Municipios. Y es ciudad constitucional federalizada, porque integra en forma directo el sistema federal argentino conjuntamente con los otros sujetos que lo componen”¹⁸.

En el **Considerando 10** se afirma que ya la Ciudad **no es un “territorio federalizado” como antes de la Reforma**, ya que la regla “es la prevalencia de las

¹⁷ Para un análisis en profundidad de estas cuestiones véase Antonio María Hernández, “Federalismo y Constitucionalismo Provincial”, Cap. III, “El federalismo en la reforma constitucional de 1994”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009.

¹⁸ Tal como se expuso en los Fallos en “Bazán” y “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c. Provincia de Córdoba”, de 2019, ya citados.

competencias locales” y que la “capitalidad es la excepción. Y que en consecuencia, puede decidir la modalidad virtual o presencial en materia de educación.

Por mi parte, al referirme en la Convención a esta cuestión¹⁹, distinguí el tema de la Ciudad de Buenos Aires del de la Capital Federal. Recordé que la cuestión atraviesa toda la historia nacional, y que opinaron al respecto Alberdi, Sarmiento, Alem, Martínez Estrada, Mallea y, más recientemente, Luna. Consideré las normas constitucionales sobre la Capital Federal y los distintos gobiernos municipales a lo largo del tiempo. Y al fundamentar el art.110 bis (hoy 129) propuesto por el despacho mayoritario, dije que con toda claridad se establecía **“el principio de autonomía plena en el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires”**, y así expliqué la norma:

“En el primer párrafo se determina que la Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción. Esto significa que no puede haber otra manera de interpretación que apunte a considerar que este gobierno tendrá esta facultad autonómica. La palabra «autonomía» significa posibilidad de propia legislación, y, por supuesto, que dentro de este concepto hay facultades tanto gubernativas –en este sentido aparece clara la frase que indica que el Jefe de Gobierno será elegido directamente por el pueblo de la Ciudad– como de legislación y jurisdicción. Este último aspecto hay que correlacionarlo con el párrafo tercero de la norma propuesta, con la idea de un Estatuto Organizativo, que significará el máximo grado posible de autonomía, vinculado con el aspecto institucional. Ese Estatuto Organizativo será el resultado de una convención local electa por el pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, que tendrá la histórica tarea de establecer los lineamientos del gobierno de dicha ciudad.[...]” Las facultades de jurisdicción no significan otra cosa que un Poder Judicial. Y esto se relaciona también con la Cláusula Transitoria establecida al respecto, fijando que los Jueces que hoy pertenecen a la Justicia Nacional de Buenos Aires, dependientes del Estado nacional, pasen a ser Jueces de la Ciudad de Buenos Aires”.

¹⁹ En mi carácter de Vicepresidente de la Comisión Redactora y que integraran también los Convencionales Maqueda y Rosatti.

Después distinguí el problema de la Ciudad con el de la Capital Federal, al mencionar la Ley de Garantías, y luego califiqué como «Ciudad-Estado», a la naturaleza que corresponderá a la Ciudad de Buenos Aires”. Más adelante resumí los problemas fundamentales de la Ciudad, como “verdadera megalópolis”, que requería una visión metropolitana para el accionar conjunto del gobierno federal, de la Provincia de Buenos Aires, y de los diecinueve partidos del conurbano junto al gobierno de la ciudad; además de la desconcentración administrativa, de la coparticipación, de la delimitación de competencias con el Gobierno Federal, de la Policía y de la Justicia. Finalmente afirmé que la autonomía plena de la ciudad significará “la consolidación de principios republicanos y federales”²⁰. También sostuvieron el carácter de Ciudad-Estado los Convencionales Raúl Alfonsín y Jorge de la Rúa, mientras que Quiroga Lavie agregó “de nivel provincial”.²¹

Asimismo, la autonomía de la CABA, afirmada por unanimidad en el Fallo, fue expuesta en los Votos del Presidente Rosenkrantz en el Considerando 6 y del Ministro Lorenzetti en el Considerando 8.

E. Sobre las facultades concurrentes y el deslinde de competencias

En el **Considerando 15** se expresa que en nuestra Federación existen facultades concurrentes entre los diversos órdenes gubernamentales, en materia de salud, tal como fue reconocido por la antigua jurisprudencia de la Corte desde los casos “Plaza de Toros” y “Saladeristas de Barracas”.²²

²⁰ Ver el “Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente”, Santa Fe-Paraná, 1994, Tomo III, págs. 2616/8. Para un análisis completo de los aspectos históricos, jurídicos e institucionales de la Ciudad de Buenos Aires, véase mi obra “La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el fortalecimiento del federalismo argentino”, Iusbaire, Buenos Aires, 2017.

²¹ Véase Antonio María Hernández, “La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el fortalecimiento del federalismo argentino”, obr. Cit.

²² Para un análisis de las competencias en nuestra Federación, véanse las obras “Federalismo y Constitucionalismo Provincial”, ya citada; “Derecho Público Provincial”, 3ª. Edición, Antonio María Hernández y Guillermo Barrera Buteler, Coordinadores, Abeledo

En el **Considerando 16** de especial importancia, se indica con claridad cuál es el criterio que debe tenerse en el deslinde de competencias entre Gobierno Federal y los otros órdenes en materias concurrentes. Y como aquél sólo tiene las que fueron delegadas por las Provincias, mientras que éstas **conservan poderes originarios más amplios**, debe interpretarse con **criterio estricto y restrictivo las competencias del Gobierno Federal**, tal como lo sostuvo Juan Bautista Alberdi, especialmente citado. Y se afirma que para que se cumpla el federalismo constitucional y no pierda realidad, ese criterio restrictivo debe impedir que el Gobierno Federal regule en base a su concurrencia de competencias, “..todo aspecto relacionado en forma vaga e injustificada con las competencias que la Constitución le asigna”, excluyendo a las Provincias. Y aquí se cita a Clodomiro Zavala que en 1929 advertía sobre el riesgo de considerar que todo progreso o bienestar podía provenir sólo de las autoridades federales en detrimento de las provinciales.

Por su parte, las competencias concurrentes de ambos órdenes gubernamentales en educación y salud y la regla sobre las facultades delegadas del Gobierno Federal y conservadas y más amplias de las Provincias, también es compartida en los Votos de Rosenkrantz en los Considerandos 7, 8 y 9 y de Lorenzetti en los Considerandos 9 a 12.

Este es un **estándar de particular relevancia**, pues es bien conocido cómo las interpretaciones “centralistas” de cierta doctrina y jurisprudencia, avalaron las prácticas institucionales y políticas que fueron alejándonos del proyecto federal de la Constitución. Más adelante me referiré al **cambio de jurisprudencia de la Corte Suprema que se está produciendo en estas materias** y a la luz de la reforma constitucional de 1994. Recuerdo en este sentido, que han existido 3 versiones normativas de federalismo: la originaria de 1853²³, la de la Reforma de 1860²⁴ y finalmente, la de 1994, que establece un federalismo moderno de concertación y profundiza la descentralización del poder, en el marco del federalismo comparado.²⁵

Perrot, Buenos Aires, 2020 y “Derecho Municipal”, Parte General, UNAM, México, 2003.

²³ Con la influencia de Alberdi y su concepto de “Federación Mixta” (Federación unitaria o unidad federativa), de marcada centralización, no obstante que su fuente principal fue el modelo de la Constitución de Filadelfia de 1787. Véase mi obra “Federalismo y Constitucionalismo Provincial”, ya citada.

²⁴ Que corrigió los aspectos más centralistas del texto originario, con la influencia y protagonismo de Sarmiento, que tuvo una fuerte polémica por cuestiones federales y constitucionales con Alberdi. Véase mi obra “Federalismo y Constitucionalismo Provincial”, ya citada.

²⁵ Véase Antonio María Hernández, “Estudios de Federalismo Comparado. Argentina,

F. Sobre la supremacía constitucional del Art. 31

En esta cuestión de enorme importancia en materia federal y constitucional, en el **Considerando 17**, se afirma: “..Si bien las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires guardan subordinación con el Estado Federal en ciertos ámbitos, esa subordinación se verifica en los estrictos términos jurídicos de la Constitución Nacional. No se trata, por tanto, de una subordinación indeterminada, sino limitada por el mismo texto de la Norma Fundamental argentina. En ese entendimiento, los mismos Arts. 5 y 31 de la Constitución Nacional pueden ser violados tanto cuando el desborde competencial provenga del ejercicio de una autoridad provincial como cuando provenga del ejercicio de una autoridad nacional...” “Así las normas adoptadas por las autoridades nacionales no sólo no deben contradecir a la Constitución Nacional ni a los Tratados Internacionales sino tampoco invadir el ámbito competencial de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.

Se trata de la correcta interpretación **con criterio federal de la cláusula del art. 31 de la Constitución Nacional**, que establece dicha supremacía, y que no puede confundirse con una superioridad jerárquica y centralista del Gobierno Federal sobre los provinciales y de éstos sobre los municipales. Como lo ha sostenido caracterizada doctrina²⁶, **constituye un grave error de interpretación constitucional asignar a priori supremacía a una ley del Congreso sobre normas provinciales o municipales**, ya que todo depende de las competencias asignadas por la Constitución Nacional, que es la norma suprema, a la cual deben

Estados Unidos y México”, con dos ediciones en español de Rubinzal Culzoni Editores, Buenos Aires, 2018 y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México y Rubinzal Culzoni, de 2019 y en inglés el E-Book: “Studies in comparative federalism. Argentina, the United States and Mexico”, Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba, 2019. En éstas y otras obras citadas, he indicado además las características de nuestro federalismo normativo, que cada vez más claramente se alejó de la primera versión centralista. Pero en el orden de la realidad se afirmó una tendencia a la centralización, en violación del diseño constitucional.

²⁶ Véase nuestra obra “Federalismo y Constitucionalismo Provincial”, ya citada, donde consigno las opiniones de Clodomiro Zavala y de Arturo M. Bas al respecto (págs. 330 y nota 36 y 332 y nota 40). Asimismo, es muy clara la opinión de Alexander Hamilton en el Federalista, N° 33, quien enfatizaba que las leyes federales que no eran dictadas “conforme a la Constitución”, no eran supremas, por ser una “usurpación de un poder no conferido por la Constitución”. (“El Federalista”, Hamilton, Madison y Jay, Fondo de Cultura Económica, Méjico, 2006, pág. 132)

supeditarse todos los órdenes gubernamentales de nuestra federación. En definitiva, deben invalidarse por inconstitucionales los avances sobre las competencias locales, y aquí nos referimos no sólo a los avances del gobierno federal sobre los provinciales sino también de éstos sobre los municipales.²⁷

Este trascendente criterio interpretativo del Art. 31 es también consignado en el Considerando 12 del Voto del Presidente de la Corte Rosenkrantz.

Con la aplicación de los estándares anteriormente citados, en el **Considerando 19** in fine, acerca del examen de legalidad del Art. 2 del DNU 241/2021, se concluye afirmando que el Gobierno Federal invadió las competencias propias de la CABA en materia educativa. Y en el **Considerando 20** se indica que la anterior conclusión no se desvirtúa por la conformación territorial del Área Metropolitana ni por la doctrina de los actos propios, lo que es analizado en los Considerandos siguientes.

G. Sobre el Área Metropolitana y la Región del Art. 124 de la Constitución Nacional

En el **Considerando 21** se hace referencia a la conformación del Área Metropolitana de Buenos Aires por el DNU 125/2021 del Poder Ejecutivo Nacional, integrado por la CABA y 35 Municipios de la Provincia de Buenos Aires, en el marco de las características especiales del Covid19 en dicha aglomeración. En el **Considerando 22** se concluye en que **dicha Área no constituye una región**, como sujeto eventual de nuestra federación, de acuerdo al Art. 124 de la Ley Suprema. Y en el Considerando 23 se reafirma lo anterior y se agrega que **tampoco dicha Área puede implicar “una alteración de las potestades provinciales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”**.²⁸

²⁷ El problema de las competencias es el más importante de esta forma de estado, caracterizada por la coexistencia de diversos órdenes estatales y gubernamentales. Y por ello, en los casos de conflictos, resulta tan trascendente el control de constitucionalidad de la Corte Suprema de Justicia, que debe asegurar la supremacía de la Constitución, en el estricto respeto de las competencias fijadas a cada uno de los órdenes gubernamentales, en ejercicio de sus soberanías y autonomías. (Véase nuestro artículo “Soberanía y autonomía provinciales en la doctrina y jurisprudencia de la CSJN”, ya citado). Asimismo, sobre la supremacía de la Constitución y la función de los jueces para defenderla, recuérdese a Alexander Hamilton, quien sostuvo: “Ningún acto legislativo contrario a la Constitución puede ser válido”. (Cfr. “El Federalista”, N° 78, obr. cit., pág. 332).

²⁸ Se trata de dos cuestiones de especial importancia a las que me referí en mis obras “La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el fortalecimiento del federalismo argentino”, “Fe-

H. Sobre los controles tanto horizontal como vertical del poder

También debe destacarse el **Considerando 26** donde luego de invocarse el carácter del Tribunal como de garantías constitucionales, máximo intérprete de la Constitución y cabeza de uno de los Poderes del Estado, se afirma que está obligado a “velar porque se respete el sistema de división de poderes de la Constitución (Art. 1), tanto en su aspectos material en lo que se refiere al sistema republicano (ramas legislativa, ejecutiva y judicial), como en su dimensión territorial propia del sistema federal argentino (en el que se articulan de manera coordinada las potestades del Estado Nacional, provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipios)”.

2. Análisis del Voto del Presidente Rosenkrantz dirigido a la emergencia y a su subordinación al orden constitucional

En el **Considerando 4** se expresa “...que la emergencia no es una franquicia para ignorar el derecho vigente. La emergencia está sujeta al derecho en este país, en tanto también es una situación jurídica regulada y ella no implica en modo alguno que cualquier medida que pudiera representarse como eficaz para atender la situación sea, por esa razón, constitucionalmente admisible. No debe perderse de vista que la emergencia, si bien puede proporcionar la ocasión para ejercer un poder existente, no crea poderes nuevos”²⁹...”Tiene dicho este Tribunal que: “Los poderes de emergencia nacen exclusivamente de la Constitución, la que los conforma y delimita, por lo que todo avance más allá de ese marco conceptual desborda la legitimidad,

deralismo y Constitucionalismo Provincial” y “Derecho Municipal”, ya citadas. Considero muy necesario avanzar en la institucionalización del Área Metropolitana de Buenos Aires para resolver los problemas de la megalópolis por una parte, y además, completar el mapa regional del país, que tiene 4 regiones, pero que todavía no está integrado ni por la Provincia de Buenos Aires ni por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esto demuestra una vez más la gravedad de nuestros problemas institucionales y la anomia que nos caracteriza. Respecto a esto, véase además a Pablo Reca: “Reflexiones sobre el régimen municipal bonaerense”, Librería Editora Platense, La Plata, 2013 y “Territorio y municipio. El tema en la Provincia de Buenos Aires”, Revista de Estudios de la Administración local y autonómica, Madrid, España, junio 2011.

²⁹ Y aquí cita 2 fallos de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos en “Wilson v. Pew” y “Home & Loan Building”.

tornándose en arbitrariedad y exceso de poder” (“Antinori”, Fallos 321:2288)”. Y después de referirse a la responsabilidad de resolver los problemas dentro de los límites formales y sustanciales que impone la Constitución, se afirma: **“Como señaló con acierto el Juez Petracchi, y de un modo especialmente relevante para este caso, la invocación de la emergencia “tampoco puede justificar el desconocimiento del esquema constitucional de reparto de competencias legislativas entre Nación y Provincias”...”La emergencia no crea el poder, ni aumenta el poder concedido, ni suprime, ni disminuye las restricciones impuestas sobre el poder concedido, o reservado. (Fallos, 322:2817, disidencia del Juez Petracchi)”.**

Y en el **Considerando 16**, luego de afirmarse que todas las autoridades deben respeto y acatamiento al orden constitucional y al sistema democrático, se dice: **“Nunca es sobreabundante recordar que la Constitución es nuestra carta de navegación y debemos aferrarnos a ella en tiempos de calma y más aún, en tiempos de tormenta, no dejándonos llevar por la pulsión de decidir al margen de lo que ella exige. De esta manera, la democracia saldrá fortalecida por su eficacia para gobernar y no debilitada por el uso de un régimen de excepción ajeno a nuestra Constitución”**.

Asigno especial trascendencia al Voto, porque se **inscribe dentro de la doctrina y jurisprudencia de la emergencia que corresponde a una democracia liberal y a nuestro orden constitucional**.

Este es un tema de **profunda relevancia en la teoría constitucional nacional y comparada**, ya que las emergencias han proliferado con severas consecuencias para los sistemas políticos y los derechos fundamentales³⁰. Y más en nuestro país donde **hemos vivido de emergencia en emergencia, lo que consolidó el hiperpresidencialismo y los abusos en cada uno de los institutos de emergencia, sin los controles debidos del Poder Legislativo y del Poder Judicial**³¹.

³⁰ Véase mi libro citado “Emergencias, orden constitucional y Covid19”, Rubinzal Culzoni Editores, Buenos Aires, 2020, especialmente en el Cap. I “Concepto” y en el Cap. II “Emergencia y estado de derecho”, donde analizo el debate filosófico-político y constitucional en la doctrina nacional y comparada, además de la jurisprudencia nacional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

³¹ En la obra antes citada, véase el Cap. III sobre “Clasificación de las emergencias y sus institutos” el Cap. IV sobre “Análisis de los institutos de emergencia en la historia institucional de nuestro país”, el Cap. V sobre “Inconstitucionalidad del corralito financiero

Tal como lo sostengo³² **“las emergencias y sus institutos deben adecuarse a los principios y reglas de nuestro orden constitucional, democrático, liberal y republicano.** En consecuencia, aunque los Poderes Ejecutivos sean los órganos que tengan mayor capacidad para afrontar la situación excepcional, ello no significa que el Congreso, Las Legislaturas y los Concejos Deliberantes dejen de participar en la deliberación y decisión de las medidas a adoptarse. Además, debe asegurarse especialmente la posibilidad de la revisión judicial por los Poderes Judiciales Federal y Provinciales, para resguardar las garantías individuales y salvaguardar la supremacía constitucional. Comprendo que ello comporta un **difícil equilibrio entre la legitimidad democrática y la eficacia de las medidas destinadas a conjurar la emergencia,** pero ese el desafío que hay que asumir, para no seguir aplicando las fórmulas del pasado, que han producido una ostensible declinación de nuestra cultura constitucional y de la legalidad”³³.

3. Análisis del Voto del Ministro Lorenzetti dirigido a los derechos fundamentales y en particular al de educación, durante la emergencia.

Considero también de significativa importancia lo vinculado a los derechos fundamentales y en particular a la educación, en el marco de la emergencia. En el **Considerando 5** se sostiene: **“Más específicamente, en relación a la pandemia Covid19 el Tribunal ha señalado que las medidas que se adopten deben respetar el estado de derecho y los derechos fundamentales, en consonancia con lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el 9 de abril de 2020, en la Declaración titulada “Covid19 y Derechos Humanos”. El criterio ha sido el siguiente: “Todas aquéllas medidas que los Estados adopten para hacer frente a esta pandemia y puedan afectar o restringir el goce y ejercicio de derechos humanos deben ser limitadas temporalmente, legales, ajustadas a los objetivos definidos conforme a criterios científicos, razonables, estrictamente necesarias y proporcionales y acordes con los demás requisitos desarrollados en el derecho interamericano de los derechos humanos” (Cfr. Fallos: 343:930 “Maggi” y 343:1704 “Lee”).**

y bancario” y el Cap. VI sobre “La emergencia del Covid19 en Argentina”.

³² Idem, en el Cap. VII de “Propuestas y reflexiones finales”, pág. 189.

³³ Véanse Antonio María Hernández, “Fortalezas y debilidades constitucionales. Una lectura crítica en el Bicentenario, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2012 y “A 25 años de la reforma constitucional de 1994, Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 2019 y especialmente, “Segunda Encuesta de Cultura Constitucional. Argentina una sociedad anónima”, Antonio María Hernández, Daniel Zovatto y Eduardo Fianza Compiladores, Eudeba, Buenos Aires, 2016.

Y en cuanto al **juicio de ponderación** entre los derechos a la educación y protección de la salud en un contexto de emergencia, en el **Considerando 6** se expresa: “..El Estado no tiene facultades para limitar el derecho de una persona para ejercer su derecho a la educación, excepto cuando pueda constituirse en una causa de daños a terceros (Art. 19 de la Constitución Nacional), siempre que no signifique una afectación esencial del derecho”.

Asimismo en el **Considerando 7** se dice: “Que, estos principios jurídicos que surgen de la Constitución y de la interpretación de la Corte Suprema son aplicables cualquiera sea la autoridad que adopte la decisión. Por esta razón, esta Corte, respetando la autonomía de la Provincia de Formosa señaló que no se pueden afectar derechos de libre tránsito entre Provincias” (conf. Fallos 343:930 “Maggi” y 343:1704 “Lee”). En estos Considerandos queda claro cuáles son los criterios aplicables a las medidas que establecen este tipo de restricciones y que ellas son aplicables si se establecen en una ley o en un decreto cualquiera sea la autoridad que los emite”.

He señalado anteriormente los **derechos fundamentales restringidos o lesionados** por esta emergencia³⁴: la **libertad física o de locomoción, la de reunión, y los de trabajar y ejercer industria lícita**, como consecuencia del aislamiento preventivo y obligatorio³⁵.

Incluso se han lesionado los **derechos de propiedad, de comerciar, el transporte interprovincial y hasta la libertad de cultos**³⁶. Además del derecho a la **educación**, como se ha analizado en este fallo.

³⁴ En mi libro “Emergencias, orden constitucional y Covid19”, Cap. VI “La emergencia del Covid19 en Argentina”, pág. 176 y sgts, y en mis artículos “Restricción de derechos por Decretos”, Clarín, Opinión, 16 de abril de 2021 e “Inconstitucionalidad de las restricciones de derechos por DNU anunciadas por el Presidente”, en La Voz del Interior, on line, del 16 de abril de 2021.

³⁵ Dispuesto por el DNU 297/2020 ya antes citado, que estableció la cuarentena, que sería la más extensa del mundo, con graves consecuencias de todo tipo.

³⁶ Como ocurriera con el bloqueo dispuesto por la Provincia de San Luis, que incluso hasta clausuró el tránsito de la Ruta Nacional N° 8, en violación de estos derechos, por los que se presentó el amparo titulado “Sociedad Rural de Río Cuarto y otros c. Provincia de San Luis”, con mi patrocinio, donde el Juez Federal de Río Cuarto ordenó una medida cautelar para liberar dicho tránsito interprovincial. Pero al dictarse una resolución contraria del Juez Federal de San Luis, el expediente fue girado a la Corte Suprema de Justicia, que pidió informes a la Provincia de San Luis, por Resolución del 10 de septiembre de 2020, (FCB 6364/2020, Originario), pero que no resolvió el fondo de la cuestión.

Pero por excesos cometidos, en algunos casos se han lesionado o intentado lesionar los derechos a **la igualdad, a la privacidad, al derecho de informarse y a la libertad de prensa**, consagrados por la Constitución Nacional y diversos Tratados Internacionales con esa jerarquía.³⁷

No puede desconocerse que por estas violaciones nuestro país ha sido denunciado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, especialmente por la difusión de lo acontecido en la Provincia de Formosa.³⁸

Por todo esto, merece destacarse este Voto. Es que los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad (Arts. 14, 19 y 28) deben fundamentar las limitaciones a los derechos humanos, especialmente en la emergencia. Asimismo deben cumplirse las obligaciones impuestas por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos a través de los Arts. 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Y tenerse presente la mejor jurisprudencia de nuestra propia Corte y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en esta materia.³⁹

4. Acerca de los DNU y su control de constitucionalidad

Al analizar la reforma constitucional de 1994 a los 25 años consideré sus ideas fuerza, el diseño constitucional respectivo, el cumplimiento de las normas y el alcance de los objetivos. Una de esas ideas fue la atenuación del hiperpresidencialismo, para lo cual se diseñaron distintas instituciones que incluyeron desde la creación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el fortalecimiento del Congreso, la reducción de sus atribuciones en la designación de los miembros del Poder Judicial, la jerarquización de los organismos de control, la Jefatura de Ga-

³⁷ Véase mi libro sobre “Emergencias, orden constitucional y Covid19” antes citado donde refiero estas violaciones por parte del Gobierno Federal y de Gobiernos Provinciales y el artículo de Roberto Gargarella, “Necesitamos resguardar los derechos fundamentales”, Clarín, Opinión, 28 de mayo de 2020.

³⁸ Esta cuestión fue también denunciada por Human Rights Watch. En relación a esto finalmente la Corte se expidió en estos casos citados en el Voto que comento. Asimismo en el Informe 45 sobre Derechos Humanos del Departamento de Estado de los Estados Unidos, recientemente conocido, nuestro país es señalado por estas cuestiones y por los excesos cometidos en varias Provincias por las fuerzas policiales, que terminaron con la vida de varias personas.

³⁹ Véase Antonio María Hernández, “Emergencias, orden constitucional y Covid19”, ya citado, Cap. I, pág. 13 y sgts.

binete de Ministros, hasta la profunda limitación de los DNU y las delegaciones legislativas, profusamente utilizados⁴⁰.

En torno a estos últimos institutos, he sostenido que no se cumplieron los objetivos propuestos, pues en violación de la letra y espíritu de los Arts. 99 inc. 3 y 76, continuó la utilización de los mismos, sin los controles adecuados e intensos que corresponden por parte del Congreso y del Poder Judicial.⁴¹

La idea de la **atenuación del presidencialismo** se remonta a los documentos del Consejo de Consolidación de la Democracia, que fuera coordinado por Carlos S. Nino desde 1986 durante la Presidencia de Raúl R. Alfonsín y a los posteriores acuerdos Alfonsín-Cafiero de 1988 y Alfonsín-Menem de 1993. Este fue un **objetivo principal de la Reforma Constitucional de 1994** como se observara en todo el proceso preconstituyente y en las manifestaciones vertidas en la propia Convención, por los Miembros informantes del Núcleo de Coincidencias Básicas, Convencionales Alberto García Lema y Enrique Paixao⁴².

⁴⁰ Véase Antonio María Hernández, “A veinticinco años de la Reforma Constitucional de 1994-Legitimidad, ideas- fuerza, diseño constitucional, modernización e incumplimiento”, Editorial de la UNC, Córdoba, 2019.

⁴¹ Idem, págs. 55 y sgts., donde analizo detenidamente estos aspectos. Todos los Presidentes luego de la reforma continuaron dictaron DNU. El actual Presidente lleva 97 en el escaso tiempo desde que comenzó su mandato. Y también continuaron las delegaciones legislativas y los Decretos Delegados, además de que vivimos de emergencia en emergencia. Véase sobre estas importantes cuestiones Alfonso Santiago, Enrique Veramendi y Santiago Castro Videla; “El control del Congreso sobre la actividad normativa del Poder Ejecutivo”; La Ley, Buenos Aires, 2019; Alfonso Santiago y Santiago M. Castro Videla; “La delegación legislativa a 20 años de la reforma Constitucional de 1994”; Suplemento Constitucional, La Ley, 2014 (octubre), 02/10/2014 ; Alfonso Santiago, Enrique Veramendi, Santiago Castro Videla y Patricio DAcunti; “La Comisión Bicameral Permanente de Control Legislativo. Balance y reflexiones a doce años de su conformación”; en LL. 14/03/2019; Mario Midón, “Decretos de Necesidad y Urgencia- En la Constitución Nacional y los ordenamientos provinciales”, La Ley, Buenos Aires, 2001; Alejandro Pérez Hualde, “Decretos de necesidad y urgencia”, Depalma, Buenos Aires, 1995; Delia Ferreira Rubio y Matteo Goretti, “Gobierno por decreto en Argentina”, 1989-1993, El Derecho, 158-748, entre otros.

⁴² Que actuaron en representación de los partidos políticos mayoritarios que impulsaron la reforma constitucional. (“Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994”, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, Ministerio de Justicia de la Nación, Tomo V, págs. 4882 y siguientes, donde se reproducen las Sesiones Plenarias de la Convención). Paixao, al referirse a las dos formas y realidades de la concentración del poder mencionó al “hiperpresidencialismo” del Poder Ejecutivo Nacional y al modo “unitario de vida institucional” y luego indicó que la exposición se referiría a la propuesta para superar el primero de esos problemas (obr. cit., pág. 4883).

Asimismo, debe destacarse la exposición del Convencional Raúl Alfonsín, al exponer en la Sesión Plenaria en que se trató el Núcleo de Coincidencias Básicas, donde sostuvo que a los fines de la interpretación de la Constitución, era importante conocer la intención de los Constituyentes de su bloque⁴³.

Y afirmó lo siguiente: "...Es necesario ser muy preciso en la definición de las ideas que tuvimos en cuenta al apoyar este Núcleo de Coincidencias Básicas..." "En primer lugar, es nuestra intención principal atenuar el presidencialismo y desconcentrar las facultades del Presidente. Por ello –a nuestro criterio– cada vez que exista una duda acerca del alcance que haya que otorgar a las cláusulas que estamos sancionando, la duda debe ser resuelta interpretando de la manera más restrictiva posible las facultades presidenciales. En especial, debe interpretarse de forma restringida y con el más cuidadoso escrutinio las facultades del Poder Ejecutivo de dictar decretos de necesidad y urgencia, el ejercicio de las facultades de legislación delegada y la facultad de promulgar parcialmente las leyes. Cuando exista alguna duda interpretativa entre las facultades del Presidente y del Congreso, los jueces y demás intérpretes –a nuestro juicio– deberán dar prioridad a la solución que privilegia el Congreso, ello puesto que la intención de estas reformas es fortalecer el Poder Legislativo para establecer un nuevo equilibrio de poderes. Toda norma que pueda implicar alguna limitación a la independencia del Poder Judicial, a la independencia e imparcialidad de la composición del Consejo de la Magistratura y de la independencia y de las facultades de la Auditoría General de la Nación, aunque no contradiga el texto que sancionamos, debe interpretarse que vulnera el espíritu de la Constitución y contradice la intención del constituyente. Por el contrario, las facultades del Congreso en el control del gobierno deben interpretarse ampliamente. Se debe tener presente que nuestra intención al sancionar estas reformas tiende a evitar la degradación de la democracia y de las instituciones que ponía en peligro nuestra República a través de la institucionalización del modelo de democracia delegativa. Dicho modelo se caracteriza por una enorme concentración del poder político en el Ejecutivo y por la idea de que por medio del sufragio se delega al Presidente el derecho de hacer todo lo que le parezca adecuado..." "No puede quedar duda alguna de que las propuestas que estamos analizando tienen a cons-

⁴³ Cfr. "Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994", Tomo V, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, Ministerio de Justicia de la Nación, República Argentina, Sesiones Plenarias, pág. 5155.

truir la base de una nueva y más amplia democracia al crearse nuevas instituciones que aseguren un mejor equilibrio entre los poderes y desconcentren las facultades presidenciales. A modo de ejemplo podemos afirmar que la creación de la figura del Jefe de Gabinete de Ministros con responsabilidad parlamentaria desconcentra el poder presidencial, destraba bloqueos entre los poderes y genera válvulas de escape a situaciones de crisis; que la elección directa del Presidente, los senadores y el Intendente de la ciudad de Buenos Aires amplía la legitimidad democrática; que la modificación del sistema de selección y nombramiento de los jueces y la constitucionalización del Ministerio Público y de los organismos de control de la administración pública tienden a mejorar los mecanismos de control del poder. Nuestra intención con estas reformas es también la de fortalecer el federalismo. Al limitar las atribuciones presidenciales para ordenar la intervención federal al modificar el Senado se establecen organismos y mecanismos más aptos para de las autonomías provinciales y municipales.”⁴⁴

Por su parte, en cuanto al **control de constitucionalidad efectuado por la Corte Suprema de Justicia** sobre esta materia, debe señalarse en general una actitud convalidatoria del uso de los DNU, con la excepción de algunos fallos que consideramos valiosos como en “Verrochi”, “Video Club Dreams”, “Risolía de Ocampo”, “Smith”, “Provincia de San Luis”⁴⁵, “González Martín Nicolás”⁴⁶, “Asociación Argentina de Compañías de Seguros y otros c. Estado Nacional-Poder Ejecutivo Nacional s. nulidad de acto administrativo”⁴⁷, “Santa Fe Pro-

⁴⁴ Cfr. “Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994”, Tomo V, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, Ministerio de Justicia de la Nación, República Argentina, Sesiones Plenarias, págs. 5155/5156.

⁴⁵ Que analizo en mi obra citada “Emergencias, orden constitucional y Covid19”, en el Anexo, bajo el título “El fallo de la Corte Suprema en “Provincia de San Luis” y el cambio de la jurisprudencia convalidatoria de la emergencia económica”, págs.. 197/246. Asimismo véase mi comentario titulado “El caso “Massa” y el regreso a la jurisprudencia convalidatoria de la emergencia económica”, ídem, págs.. 247/262.

⁴⁶ Del 19 de Mayo de 2010 que declaró inconstitucionales tres Decretos de Necesidad y Urgencia dictados por el Ex Presidente Duhalde en el año 2003. Véase al respecto el comentario crítico realizado por Alberto Bianchi “Mucho ruido y pocas nueces”, El Derecho, Buenos Aires, 9 de junio de 2010, donde señala la reducida importancia de estos casos frente al permanente dictado de estos decretos por el Poder Ejecutivo.

⁴⁷ Fallo CSJ 799/2013 del 27 de octubre de 2015, que declaró la inconstitucionalidad de los Arts. 2 de los Decretos 1654/2002 y 1012/2006 que habían dispuesto en violación de la ley 12.988, la posibilidad de que se aseguren bienes de empresas aerocomerciales en el exterior.

vincia de c. Estado Nacional- s. Acción declarativa de inconstitucionalidad”⁴⁸, “Festival de Doma y Folklore c. Estado Nacional s. Acción meramente declarativa de derecho”⁴⁹ y “Blanco Julio Orlando c. ANSES s. reajustes varios.”⁵⁰ Resulta evidente que el Poder Judicial y en particular la Corte Suprema, no ejercitaron adecuadamente sus atribuciones para asegurar la efectiva vigencia de nuestra Constitución y de la división y equilibrio de poderes a lo largo de la historia⁵¹. Estos fallos recién mencionados⁵² significan una modificación de dicha jurisprudencia. En esa línea puede inscribirse este fallo, pues en el actual contexto institucional y político del país, descalificó explícitamente al DNU 241/2021 que avanzó sobre la autonomía de la CABA, estableciendo un claro límite al hiperpresidencialismo centralista. De allí la reacción que produjo en el oficialismo. Pero no hubo una expresa declaración de inconstitucionalidad que así correspondía, atento a lo planteado en este caso por la actora y a la gravedad institucional de la cuestión⁵³.

⁴⁸ Fallo CSJ 539/2009 del 24 de noviembre de 2015 en que la Corte Suprema declaró la inconstitucionalidad de los Arts. 1 y 4 del Decreto del Poder Ejecutivo 1399/2001 que había dispuesto una detracción de la masa coparticipable para el funcionamiento de la ANSES.

⁴⁹ Fallo CSJ 237/2014 del 20 de febrero de 2018 donde la Corte Suprema declara la inconstitucionalidad del Art. 1º de la Ley 25.414 que había delegado en el Poder Ejecutivo la facultad de dictar exenciones impositivas.

⁵⁰ Fallo CSS 42272/2012/CS1-CA1 del 18 de diciembre de 2018 donde la Corte Suprema declara la inconstitucionalidad de las Resoluciones 56/2018 de la ANSES y 1/2018 de la Secretaría de Seguridad Social, por haber fijado índices de actualización de jubilaciones, ya que dicha competencia corresponde al Congreso de la Nación.

⁵¹ Véase Antonio María Hernández, “Fortalezas y debilidades constitucionales-Una lectura crítica en el Bicentenario”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2012; Mario Midón, “El vicio de la inconstitucionalidad”, Ediar, Buenos Aires, 2018; Alberto Garay, “La Corte Suprema, su independencia y funcionamiento”, Suplemento Constitucional, La Ley, Buenos Aires, abril de 2021 y Pablo Manili “Evolución de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación 1863-2007”, Universidad, Buenos Aires, 2007, entre otros.

⁵² A los que hay que sumar otros fallos sobre emergencias que cito en el libro sobre emergencias antes mencionado. También sobre equilibrio de poderes pueden recordarse otros fallos, como en el caso “Rizzo”, en relación a la Ley sobre el Consejo de la Magistratura que fuera declarada inconstitucional, para asegurar la independencia del Poder Judicial.

⁵³ En el Considerando 25 del Voto de Mayoría se expresa que al resolverse el problema de competencias entre el Gobierno Federal y la CABA, se tornaba innecesario resolver la validez del DNU, ya que incluso lo mismo ocurriría tratándose de una ley y en el Considerando 18 del Voto del Presidente Rosenkrantz se sostiene que con lo hasta allí expuesto y resuelto, era innecesario el análisis del DNU.

III. La reacción del Oficialismo ante el Fallo y el envío de un Proyecto de Ley Emergencia Sanitaria al Congreso⁵⁴

Luego de muy graves expresiones públicas contrarias al Fallo de la Corte por parte de altas autoridades del oficialismo, el Poder Ejecutivo envió al Congreso un Proyecto de Ley de emergencia sanitaria.

Lo positivo es que se comprenda, aunque muy tardíamente, que en nuestra democracia constitucional es en el Poder Legislativo, donde residen las mayores competencias en materias de emergencias y de reglamentación de derechos fundamentales. Tal como lo señalara desde marzo de 2020, era y es imprescindible la deliberación de los representantes del pueblo⁵⁵ y la concertación de los diversos órdenes gubernamentales para fijar los grandes lineamientos contra la pandemia.

Eso no ocurrió, ya que se gobernó por Decretos, por pocas personas, en consolidación de un hiperpresidencialismo que afectó al sistema republicano y a la forma federal de estado. Los resultados están a la vista...

No obstante la claridad conceptual de los Considerandos de los distintos Votos del fallo de la Corte, donde incluso se advierte que hay principios constitucionales y federales que no pueden ser desconocidos por Decretos ni tampoco por leyes, sorprende que el Poder Ejecutivo insista en las mismas propuestas centralistas, ya descalificadas.

En efecto, los fundamentos y el texto del proyecto, revelan indudablemente que no se acepta que la emergencia no transforma al país de federal en unitario y que no se pueden ni deben subordinarse las Provincias, la CABA y los Municipios al Gobierno Federal.

Sin embargo, ello surge explícito del texto que otorga al Ministerio de Salud y a la Jefatura de Gabinete las últimas decisiones en todo el territorio nacional, así como las referencias a los Gobernadores y al Jefe de la CABA como delegados del Gobierno Federal (Art. 4).

Para esto último se recurre al Art. 128 de la Constitución, que expresa que los Gobernadores son “agentes naturales del Gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación”.

⁵⁴ Aquí sigo lo expuesto en mis artículos “Más hiperpresidencialismo”, Clarín, Opinión, Buenos Aires, 13 de mayo de 2021 y “Federalismo de concertación, no más centralismo”, La Voz del Interior, Opinión, Córdoba, 16 de mayo de 2021.

⁵⁵ Véase Daniel Alberto Sabsay, “El Poder Legislativo debe seguir funcionando”, en La Nación, on line, Buenos Aires, 9 de abril de 2020.

Como recuerda Barrera Buteler, este artículo originado en el Proyecto de Alberdi, fue uno de los que provocó mayor crítica por parte de Sarmiento, que lo calificó de “sistema bastardo”, en la aguda polémica que los enfrentó. Y la mayoría de los autores siguiendo a Joaquín V. González han asegurado que esa norma no puede interpretarse como subordinación de los Gobernadores al Gobierno Nacional, sino como supremacía del ordenamiento constitucional federal. El autor sostiene que luego de la reforma constitucional de 1994, la norma tiene un nuevo sentido, pues “la idea de ejecución a nivel provincial de leyes y programas de gobierno federales, sobre la base de acuerdos interjurisdiccionales, lejos de afectar la autonomía local, la fortalece”.⁵⁶

Y así es como debe interpretarse el Art. 128, de manera sistemática y armónica con el plexo constitucional, a la luz del federalismo de concertación, incorporado en la gran reforma de 1994.

Aunque es indiscutible que las materias de salud y de educación, entre otras, son concurrentes entre los 4 órdenes gubernamentales, y entre ellos el federal, se reitera a través del Art. 1 y concordantes del proyecto, que dicho Gobierno es el que fija y dirige estas cuestiones de manera centralizada en todo el territorio nacional.

O sea que se desconoce lo resuelto en el fallo: que en caso de conflicto en materias concurrentes, debe aplicarse una interpretación estricta, ya que que el Gobierno Federal tiene competencias solo delegadas, mientras que las Provincias conservan poderes más amplios. Y que en el caso concreto, no puede desconocerse que quienes prestan el servicio de salud y de educación son esencialmente las Provincias, la CABA y los Municipios. Y que debe interpretarse correctamente el Art. 31 de la Constitución, pues la supremacía no significa que toda ley nacional pueda imponerse a una legislación provincial o municipal.

Este proyecto es más de lo mismo en cuanto a hiperpresidencialismo y con otra nueva delegación legislativa, sin respetar los límites establecidos en el Art. 76 de la Constitución. El Art. 4 establece una delegación amplia, imprecisa y sin término, ya que el propio Poder Ejecutivo, de manera inconstitucional,

⁵⁶ Cfr. Guillermo Barrera Buteler, “Los Gobernadores como agentes naturales del Gobierno Federal”, en “La Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinario y jurisprudencial”, Tomo 4, Director Daniel A. Sabsay, Dirección, Pablo L. Manili, Coordinación, Hammurabi, Buenos Aires, 2010, pág. 932.

extendió los plazos de la Ley 27.541 mediante los DNU 260/2020 y 167/2021⁵⁷. La letra y espíritu de la norma constitucional de este instituto de emergencia indican que debe haber una interpretación estricta, ya que uno de los objetivos de la reforma fue la atenuación del hiperpresidencialismo. Así lo hizo la Corte Suprema en los casos “Provincia de San Luis c. Estado Nacional” (2003) , “Camaronera Patagónica” (2014) y en los reclamos de las Provincias de San Luis, Santa Fé y Córdoba por las detracciones a la masa coparticipable (2015).

Se debe en consecuencia fortalecer al Congreso⁵⁸ y terminar con estas delegaciones legislativas, por lo antes expuesto⁵⁹.

El Proyecto debe ser rechazado y por el contrario, hay que ejercitar el federalismo de concertación, poniéndose el énfasis en acuerdos interjurisdiccionales y en el accionar de los Consejos Federales⁶⁰. Y partir del respeto de las competencias provinciales, de la CABA y de los municipios en esta materia, con un claro sentido de descentralización, ya que dichos gobiernos son los que prestan estos servicios públicos, en estrecho contacto con las realidades de un país tan extenso y diverso como el nuestro.

IV. Conclusiones

La Corte Suprema ha sentenciado un caso de enorme trascendencia institucional a la altura de su responsabilidad y rol federal, al resolver este conflicto de competencias entre el Estado Federal y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde ésta última cuestionó un DNU por avanzar sobre su autonomía.

⁵⁷ Véase Néstor Pedro Sagués, “Oposición entre un decreto de necesidad y urgencia y una ley de delegación legislativa”, en Suplemento de la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, del 23-4-2003, Jurisprudencia Argentina, Buenos Aires, 2003.

⁵⁸ Véase mi Tercera Propuesta “Fortalecer el rol del Congreso y del Senado en particular”, en mi obra citada “La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el fortalecimiento del federalismo argentino”, pág. 88 y sgts.; Pablo Garat, “El presidencialismo terminará con el federalismo?”, Revista Civilidad, N° 33, agosto 2013, Bs. As, pág. 8 y sgts.; los 2 Dictámenes del Consejo de Consolidación de la Democracia de 1986 y de 1987, editados por Eudeba; entre otros..

⁵⁹ Véase a Roberto Gargarella, “Los límites constitucionales de las facultades delegadas”, La Nación, on line, 19 de mayo de 2021, donde analiza la inconstitucionalidad del proyecto de ley de emergencia sanitaria.

⁶⁰ El Ministro Lorenzetti en el Considerando 17 de su Voto menciona específicamente al Consejo Federal de Educación.

Expreso que este fallo consolida **una jurisprudencia federalista en base a la reforma constitucional de 1994**, que tuvo como una de sus ideas-fuerza consagrar un moderno federalismo de concertación, en el marco de una profunda descentralización del poder,

Sin poder detenerme por razones de brevedad en un análisis de la jurisprudencia centralista de la Corte Suprema⁶¹, se advierte una modificación de la misma tendiente a consolidar los principios federales.

En tal sentido he señalado los casos “Zavalía José Luis c. Santiago del Estero, Provincia y Estado Nacional s/amparo”(2004) y “Díaz Ruth Inés c. Buenos Aires, Provincia de s/acción declarativa de inconstitucionalidad” (2006), sobre **soberanía y autonomía provinciales**⁶²; “El Práctico c. Córdoba, Provincia de s/acción declarativa de inconstitucionalidad” (2011), sobre el **alcance del poder de policía provincial en el transporte interprovincial**⁶³; “Camaronera Patagónica SA c. Ministerio de Economía y otros s/amparo” (2014), sobre **principio de legalidad en materia tributaria y limitación de las delegaciones**⁶⁴; “Pedraza Héctor Hugo c. Anses s/acción de amparo” (2014), sobre **federalismo y descentralización judicial al posibilitar que las Cámaras Federales del interior del país intervengan en cuestiones de seguridad social**⁶⁵; “La Pampa, Provincia de c. Mendoza, Provincia de s/uso

⁶¹ Que efectúo en mi obra “Estudios de Federalismo Comparado: Argentina, Estados Unidos y México”, Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 2018, ya citada.. Véase asimismo a Mario Midón, “El vicio de la inconstitucionalidad”, Ediar, 2018, Buenos Aires, Cap. V.

⁶² Véase mi comentario “Soberanía y autonomía provinciales en la doctrina y en la jurisprudencia de la CSJN”, en el Cap. XXXIX de la obra “Corte Suprema de Justicia de la Nación, Máximos precedentes, Derecho Constitucional”, Tomo IV, Director Pablo Manili, La Ley, Buenos Aires, págs. 593 y sgts.. Aquí el máximo Tribunal vuelve a una jurisprudencia originada en el caso “Resoagli” de 1869, que reconoce esta doble naturaleza para las provincias, como lo hacía la doctrina más autorizada de nuestro país.

⁶³ Especialmente véanse los Considerandos 12 a 15 del Voto de Mayoría, que hacen referencia al federalismo de concertación y además extienden el alcance del poder de policía provincial en una materia como la del transporte interprovincial, donde existía una intervención excluyente del gobierno federal, según la propia jurisprudencia anterior del Tribunal.

⁶⁴ Este fallo ratifica el principio de legalidad en materia tributaria, limitando las delegaciones efectuadas en violación del art. 76 de la Ley Suprema. Esto es muy importante en relación a nuestro sistema republicano, a la atenuación del hiperpresidencialismo, a las emergencias y también al federalismo, ya que en el Congreso se encuentra la representación de las Provincias.

⁶⁵ La Corte Suprema declaró la inconstitucionalidad del art. 18 de la ley N° 24.463 y estableció que la Cámara Federal de la Seguridad Social dejará de intervenir en grado de apelación contra la sentencia de los Jueces Federales con asiento en las provincias, que

de aguas”, (2017 y 2018)⁶⁶; sobre la utilización del río Atuel y federalismo ambiental y⁶⁷ y en “Unión Cívica Radical de la Provincia de La Rioja c. La Rioja, Provincia de s/amparo”⁶⁸ (2019) y “Frente para la Victoria-Distrito Río Negro y otros c. Río Negro, Provincia de s/amparo”⁶⁹, sobre la **prohibición de reelección de los Gobernadores Casas y Weretilneck**⁷⁰, respectivamente.

Asimismo, en torno a los **aspectos fiscales y económicos como los de la coparticipación impositiva**, he destacado especialmente los históricos fallos de la Corte Suprema de Justicia de 2015 **sobre los reclamos efectuados por las Provincias de San Luis, Santa Fé y Córdoba por detracciones a la masa coparticipable con destino a la ANSES y a la AFIP**. Los mismos, de gran factura y claridad en materia constitucional, -que oportunamente he comentado-⁷¹, son cruciales para las finanzas federales. Allí, además de la devolución de las detracciones el máximo Tribunal ha urgido la sanción de la Ley Convenio de Coparticipación Impositiva federal, que ya se acercan los 25 años de incumplimiento constitucional.

Estos fallos ratificaron otro precedente notable de 2014, “**Intendente Municipal Capital c. Provincia de La Rioja s. Amparo**”, cuando el máximo Tribunal ordenó a la Provincia de La Rioja sancionar la Ley convenio de coparticipación impositiva, como mandato incumplido de la Constitución local,

serán de competencia de las respectivas Cámaras Federales. En particular en el Considerando 16 se hace expresa referencia al federalismo y la descentralización institucional, lo que considero un precedente de singular importancia, que debe extenderse a otras materias, tal como lo postulo en la Propuesta 14 para el fortalecimiento del federalismo..

⁶⁶ Fallos 340:1695 del 1 de diciembre de 2017 y 341:560 del 22 de mayo de 2018, respectivamente.

⁶⁷ Importante litigio sobre el uso y aprovechamiento del Río interprovincial Atuel que involucra derechos de incidencia colectiva y problemas de federalismo ambiental.

⁶⁸ Fallos CSJ 125/2019 del 22 de marzo de 2019.

⁶⁹ Fallos CSJ 449/2019 del 22 de marzo de 2019.

⁷⁰ Estos dos fallos revisten enorme importancia institucional y política, ratificando un precedente anterior de la Corte en torno a la prohibición de la reelección del Gobernador Zamora de Santiago del Estero (“Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c. Santiago del Estero, Provincia de s/acción declarativa de certeza”, U.58. XLIX, de 2013. Todos estos fallos, con una sólida y clara interpretación de los Arts. 5 y 6 de la Constitución Nacional, en torno a cuestiones fundamentales del sistema republicano y democrático que deben respetarse en las Provincias por mandato constitucional de nuestra Ley Suprema Federal.

⁷¹ Antonio María Hernández, “Los fallos de la CSJN sobre detracciones a la masa coparticipable y la confirmación de una jurisprudencia federalista”, Suplemento La Ley, Constitucional, Directora María Angélica Gelli, Abril 2016, N° 2, págs.. 44 y sgts..

que afectaba la **autonomía financiera de los gobiernos municipales**⁷². Los fundamentos de la Corte fueron de especial relevancia institucional y admitían una doble lectura que alcanzaba también al orden federal, pues se trata de situaciones similares, con incumplimientos constitucionales en una cuestión tan decisiva como la coparticipación impositiva.⁷³ A ello se suma el fallo en **“Intendente Municipal de La Banda c. Provincia de Santiago del Estero s. Conflicto de poderes”**, de 2018, en que el más Alto Tribunal ordena a la Provincia terminar la discriminación sufrida por el Municipio en materia de coparticipación impositiva.⁷⁴ Así se fue **consolidando una jurisprudencia de la Corte Suprema a favor de la autonomía municipal**, pues ya había Fallos en los aspectos institucionales, políticos y administrativos a partir de **“Rivademar, Angela Martínez Galván de c. Municipalidad de Rosario”** (1989) y hasta **“Ponce Carlos Alberto”** (2005)⁷⁵.

En esa línea que afirma la descentralización del poder, se inscriben este fallo y los mencionados en la misma, relativos a la plena autonomía de la **Ciudad Autónoma de Buenos Aires**.

⁷² “Intendente Municipal Capital c. Provincia de La Rioja s. Amparo”, fallado el 11 de noviembre de 2014, donde representara a la Municipalidad actora ante la Corte Suprema de Justicia, que hizo lugar al Recurso de Queja. Véase el Informe de Federalismo del año 2014, “Cuaderno de Federalismo”, Director Antonio María Hernández, Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba, 2015 en la pág. Web, www.acaderc.org.ar. Este fallo, junto a los antes y luego mencionados, son los más importantes de la jurisprudencia de nuestro más alto Tribunal Federal en torno a la autonomía municipal.

⁷³ Véase Antonio María Hernández, “Sin coparticipación impositiva no hay federalismo”, Clarín, Opinión, pág. 33, 27 de noviembre de 2014.

⁷⁴ También en este caso representé a la Municipalidad actora en este otro caso de notable importancia en cuanto a la autonomía local. Más allá de esto, no puede obviarse que es menester una mayor consistencia en los estándares de control de constitucionalidad de los Tribunales y de la Corte en relación a la autonomía local, particularmente en lo relativo a los avances que se observan sobre los poderes de imposición y de policía municipales, pese a lo establecido por el art. 75 inc. 30 de la Ley Suprema. .

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

El país no puede continuar en el “inmovilismo constitucional” como lo dijo la Corte, que es el status quo del centralismo, la anomia y la decadencia. El más alto Tribunal al afirmar una jurisprudencia federalista⁷⁶ en este caso, está ejerciendo su misión de asegurar la supremacía constitucional. Se trata, en definitiva, de cumplir el gran proyecto democrático, republicano y federal de la Ley Suprema.⁷⁷

⁷⁶ Como lo hizo la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos a partir de los 90 bajo la presidencia de Rehnquist en los casos “López” (1995) y “Morrison” (2000) que limitaron el alcance de la cláusula comercial fortaleciendo a los Estados y construyendo al Congreso y en “New York v. United States” (1992) y “Printz” (1997), que establecieron la denominada “anti-commandeering” jurisprudence, que impide al Gobierno Federal disponer sin costo de los oficiales públicos de los Estados. Y esta jurisprudencia ha continuado en la actual Corte Roberts. (Véase. Antonio María Hernández, “Estudios de federalismo comparado. Argentina, Estados Unidos y México”, obr. Cit., págs.. 157 y sgts.)

⁷⁷ Y por eso he presentado oportunamente las 20 Propuestas en la obra ya citada “La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el fortalecimiento del federalismo argentino”, (págs..85 y sgts.) y que aquí sólo enuncio: 1. Cumplir los principios del sistema republicano y federal de la Constitución Nacional. 2. Terminar con el hiperpresidencialismo. 3. Fortalecer el rol federal del Congreso de la Nación y del Senado en particular. 4. Reafirmar el rol de la Corte Suprema de Justicia como garante del federalismo. 5. Promover un nuevo ordenamiento territorial del país que modifique la enorme concentración de poder político, económico, demográfico y cultural en el área metropolitana de Buenos Aires. 6. Sancionar la Ley Convenio de Coparticipación impositiva, de conformidad a los principios constitucionales. 7. Respetar los principios federales en la sanción anual de los presupuestos. 8. Federalizar el Banco Central. 9. Afianzar el federalismo de coordinación o concertación mediante un mejor ejercicio de relaciones interjurisdiccionales. Creación de una Asociación o Conferencia Nacional de Gobernadores. 10. Realizar una planificación federal para el desarrollo del país, con participación de los distintos niveles estatales. 11. Promover las regiones para el desarrollo económico y social. 12. Impulsar el nuevo rol de regiones, provincias y municipios en los procesos de integración nacional y supranacional. 13. Fortalecer las autonomías provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los municipios. 14. Modificar o derogar la legislación centralista vigente y las políticas respectivas. 15. Federalizar la educación. 16. Ejercer un federalismo de concertación para la exploración, explotación y aprovechamiento de los recursos naturales. 17. Federalizar los servicios públicos de competencia nacional. 18. Afianzar los principios federales en la doctrina y organización de los partidos políticos. 19. Descentralizar e integrar el país en otros aspectos (infraestructura, transporte, comunicaciones y otros). 20. Trasladar la Capital Federal.

Informe sobre el Federalismo Argentino – Año 2020

ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ*

I. La continuidad de las violaciones constitucionales

Durante el año 2020 se han mantenido las violaciones constitucionales relacionadas con el proyecto federal de la Constitución Argentina que anualmente, desde 2006, hemos venido señalando en las sucesivas ediciones de esta publicación (ver Cuadernos de Federalismo, N° XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI, XXXII y XXXIII).

En efecto, recordamos que: a) Todavía no se sancionó la ley convenio de coparticipación impositiva ni se reglamentó el organismo fiscal federal con los criterios fijados en el art. 75 inc. 2° C.N., que conforme a la cláusula transitoria sexta de la Ley Suprema debían estar establecidos a fines del año 1996; b) Siguen dictándose leyes de presupuesto que no se adecuan a los mandatos del art. 75 inc. 8 C.N. en cuanto a los principios federales para el gasto público, c) Se mantiene vigente el art. 37 de la Ley de Administración Financiera que permite la modificación del presupuesto por Decreto, lo que también lesiona al Federalismo; d) Continúa una notoria insuficiencia en el avance del proceso de integración regional dentro del país, y en algunos casos está detenido; e) No se

* Doctor Antonio M. Hernández, Profesor Titular Plenario de Derecho Constitucional y de Derecho Público Provincial de la UNC, Profesor Honorario de la UBA y Postdoctoral Senior Fellow de la State University of New York at Buffalo Law School, 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 Centros de Estudios Federales. Fue Convencional Constituyente de la Nación en 1994, de la Provincia de Córdoba en 1987 y presidió la Convención Municipal Constituyente de la Ciudad de Córdoba en 1995. Autor y coautor de más de 50 libros en Derecho Constitucional, Federalismo, Constitucionalismo Provincial y Derecho Municipal. Personalidad Destacada de las Ciencias Jurídicas por la Legislatura de la CABA.

cumplen otras normas referidas a los aspectos económicos del federalismo, f) Persisten leyes centralistas que también lesionan el federalismo y las atribuciones de las Provincias, que es necesario modificar o derogar, y a las que nos hemos referido en anteriores informes y en nuestras “20 propuestas para fortalecer el federalismo argentino”, además de las referencias que expresamos más adelante, g) No existe una autonomía plena para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; h) Existen violaciones a la autonomía municipal, especialmente en los aspectos fiscales y de ejercicio del poder de policía; y h) Se mantiene una inadecuada ordenación territorial argentina -cuyo eje central es la superpoblación del área metropolitana de Buenos Aires-, que no ha recibido cambio alguno. Esto exige soluciones impostergables, como lo venimos reclamando, y como lo indicamos en las 20 Propuestas referidas.

Ello conlleva una severa lesión de nuestro estado constitucional y democrático de derecho.

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

El cumplimiento del proyecto político democrático republicano y federal definido en la Constitución Nacional es el gran objetivo a lograr en los tiempos por venir.

II. La arbitrariedad en el destino del gasto público federal

Reiteramos asimismo el diagnóstico del informe anterior, que expresaba que además de las deficiencias apuntadas, son también recurrentes los problemas observados respecto a la arbitrariedad en el destino del gasto público federal.

Durante 2020 se volvieron a profundizar los desequilibrios a favor del AMBA en la política de subsidios en materias variadas como transporte, energía y obra pública, tal como fue señalado en el informe del año anterior⁷⁸.

⁷⁸ Véase el Artículo “Hay subsidios que siguen y van al Amba” de Laura González, en la La Voz del Interior del 26 de marzo de 2019, donde indica que son para los 18.472 colectivos de Buenos Aires y de la Capital, destinados a las dos jurisdicciones por las que circulan casi 6 millones de pasajeros todos los días. La periodista analiza “Lo que sigue pagando el interior”, dado que las asimetrías continúan en los subsidios al transporte, que provienen de un Fondo Compensador de Bienes Personales. En definitiva, la tarifa

En efecto, en dicho año la Nación repartió 69,4 mil millones de pesos en subsidios al transporte, de los que el 91 % quedaron en el AMBA⁷⁹.

Y durante 2020 dicha política de centralización a favor del Área metropolitana continuó en perjuicio del interior del país. Sólo se redujo del 90 % al 85 % esa proporción.⁸⁰

Es por ello que se impone en esta materia un estricto cumplimiento de las pautas federales de la Constitución tanto en lo relativo a la sanción de las leyes de presupuesto como con respecto a la imperiosa necesidad de avanzar con las leyes de coparticipación impositiva.

Asimismo, urge modificar o derogar la legislación centralista vigente y las políticas respectivas, tal como lo señalamos en el Informe del Año anterior, que damos por reproducido en esta oportunidad.

III. Federalismo y Covid-19

Debe puntualizarse que el **proceso de centralización se ha profundizado**, ya que tal como lo exponemos en el artículo de doctrina inserto en este Cuaderno, se han producido muy graves circunstancias durante la pandemia del Covid-19 en 2020.

social de esas jurisdicciones es pagada por el Estado Nacional, en detrimento del interior. Y esto se produce tanto en los ómnibus como en los trenes del área metropolitana y de la Ciudad de Buenos Aires. Véase en la misma página 9 de Política y de la misma periodista, “Los boletos baratos que Daniel paga con sus impuestos”, donde afirma que “Probablemente el capítulo transporte sea el más vergonzoso en términos de inequidad federal”. Por su parte, Diego Marconetti en el artículo “El centralismo tiene asiento garantizado”, de La Voz del Interior de fecha 29 de mayo de 2020, al referirse a dichos subsidios al transporte, expresa: “Con Mauricio Macri, la diferencia se amplió y en 2019 nueve de cada diez pesos quedó en el AMBA. El boleto en Córdoba cuesta hoy 31,90 pesos, mientras que en Buenos Aires el promedio es de 20,25 pesos. Cumplirá Fernández su promesa de desarticular la inequidad que ayudó a crear?”.

⁷⁹ Véase el artículo “Subsidios al transporte: de cada \$ 10, apenas uno va para el interior”, de Diego Marconetti, en La Voz del Interior, 27 de mayo de 2020. Allí se informa que un ómnibus recibe 3,46 millones anuales de subsidios, mientras que en el interior sólo alcanza a 420.000 pesos. Es decir, que en esta materia se produjo un evidente retroceso hacia el centralismo arbitrario que hemos soportado.

⁸⁰ Véase la nota de Diego Marconetti, en La Voz del Interior, de fecha 22 de noviembre de 2020, titulada “Se confirma el recorte de subsidios al transporte”. Allí refiere a la poda de 455 millones de pesos para el interior, manteniendo las diferencias a favor del Área Metropolitana.

En efecto, el gobierno por DNU ha agravado nuestro problema de hiperpresidencialismo, en perjuicio del sistema republicano y federal de nuestra Constitución.

Se han dictado más de 100 DNU y se subordinaron todos los gobiernos subnacionales al Ministerio de Salud de la Nación, al del Interior y a la Jefatura de Gabinete de Ministros, especialmente.

Se desconocieron las **facultades competentes** en materia de salud y educación, que les corresponden también a las Provincias, a la CABA y a los gobiernos locales.

El exceso de los abusos de la emergencia llegaron a tal nivel, que en un país de las dimensiones del nuestro, sólo el Ministerio del Interior podía expedir un Certificado Único de Circulación para poder ejercitar el derecho de tránsito y sólo la Jefatura de Gabinete podía exceptuar actividades prohibidas por tal vez la cuarentena más larga del mundo, que afectó dolorosamente nuestros derechos fundamentales.

Obviamente que **no se ejercitó el federalismo de concertación** y dejó de consultarse al Consejo Federal de Salud.

Desde la asunción del nuevo gobierno federal, con la sanción de la Ley de Emergencia N° 27.541 ya se produjo una medida centralista no menor: **la vuelta de Edenor y Edesur a su manejo por el ENRE y por el Gobierno nacional, además de AYSA**, cuando había comenzado el proceso para que dichas empresas que prestan servicios en el Área Metropolitana de Buenos Aires, pasasen a depender de los gobiernos respectivos⁸¹.

Y esto fue continuado y agravado cuando efectivamente comenzó el combate a la pandemia. En este muy breve análisis⁸², no puede dejar de señalarse el accionar anticonstitucional del Gobierno nacional en particular con relación a la CABA. En efecto, se produjeron **dos conflictos muy graves, que llegaron a la Corte Suprema de Justicia de la Nación**.

El primero, por el DNU 735/2020 que dispuso **una quita de un 1,18 % que redujo a 2,32 % de los 3,50 % que tenía la Ciudad Autónoma en la coparticipación secundaria**.⁸³

⁸¹ Como fue analizado en el anterior Informe Anual correspondiente a 2019, analizado en el Cuaderno anterior.

⁸² Que debe ser ampliado por el análisis que realizamos en nuestra obra "Emergencias, orden constitucional y Covid-19", Rubinzal Culzoni Editores, Buenos Aires, 2020, además del artículo de la parte de Doctrina de este Cuaderno, ya mencionado.

⁸³ Debe destacarse además, que el monto detraído a la CABA fue destinado directamente

Inicialmente dicha asignación había sido fijada en un 1,40 % en 2003 durante la Presidencia de Duhalde, siendo luego elevada a 3,75 % también por Decreto de 2016, del Presidente Macri, en razón de la transferencia de 20.428 miembros de la Policía Federal, en base al acuerdo de ambos Gobiernos. Como consecuencia del Consenso Fiscal de 2017, se había establecido finalmente en 3,50 % dicha coparticipación. Dicho Consenso fue aprobado por la Ley del Congreso N° 27.229 y otro Convenio posterior sobre la materia, lo fue por la Ley N° 27.542 de 2019.

Posteriormente el Poder Ejecutivo envió al Senado un Proyecto de Ley para aprobar aquel Convenio de transferencia de los policías federales a la Ciudad, de fecha 5 de enero de 2016, que fuera aprobado como Ley N° 27.606, a fines de 2020.

En los Arts. 2 y concordantes se dispuso que finalmente la coparticipación de la CABA retornará a los 1,40 % iniciales. Y cada año en el Presupuesto se fijará el monto correspondiente a dicha transferencia en seguridad. Como consecuencia de ello, la CABA presentó un Amparo ante la Corte Suprema de Justicia reclamando por la inconstitucionalidad y nulidad de dicho Decreto y de la posterior Ley N° 27.606.

He sostenido que dicho DNU fue groseramente inconstitucional por violación de los Arts. 75 inc. 2, 99 y 129 de la Ley Suprema Federal⁸⁴. Y que asimismo lo es la Ley referida, esencialmente porque desconoce el federalismo de concertación incorporado en la Reforma de 1994, ya que siempre se requiere en esta materia el acuerdo de la Provincia o de la CABA, tanto para la coparticipación impositiva como para la transferencia de competencias, servicios o funciones.

A la claridad del texto constitucional, se suman los debates en el seno de la Convención Constituyente, como así también los fallos de la Corte Suprema de Justicia en los reclamos efectuados por las Provincias de San Luis, Santa Fe y Córdoba, de 2015, donde por estas razones se declaró la inconstitucionalidad de las detracciones a la masa coparticipable efectuadas tanto por el Decreto como por Ley. En efecto, en el primer caso, se trató del Decreto 1399 de 2001 que había dispuesto por la sola decisión del Ejecutivo, detraer fondos para el funcionamiento de la AFIP; y en el segundo caso, del Art. 76 de la Ley de Pre-

a la Provincia de Buenos Aires, lo que patentiza de manera indudable la arbitrariedad con que el Presidente está beneficiando a este último distrito, por razones electorales.

⁸⁴ Véase Antonio María Hernández, “Una decisión groseramente inconstitucional que profundiza el hiperpresidencialismo”, Infobae, Buenos Aires, 9 de septiembre de 2020.

supuesto N° 26.078, que había hecho lo propio para prorrogar una quita del 15 % de la masa coparticipable para la ANSES, que se había originado en el llamado Pacto Federal de 1992.⁸⁵

El segundo conflicto, fue por el dictado del DNU 241/201 que prohibió el dictado de clases presenciales en el Area Metropolitana de Buenos Aires, lo que originó la presentación de la CABA ante la Corte Suprema en defensa de su autonomía. Y el más alto Tribunal dictó un fallo histórico en esa materia y en otras cuestiones federales. Me remito al comentario efectuado al respecto, que obra en este Cuaderno.

Las acciones inconstitucionales surgidas por la pandemia no se limitaron al Gobierno Federal, ya que también fueron concretadas por Gobiernos Provinciales y Municipales. Nos referimos a ello en el libro de nuestra autoría antes citado y al que remitimos. Pero en esta oportunidad no podemos dejar de mencionar algunos **casos de extrema gravedad institucional como los ocurridos en las Provincias de San Luis y de Formosa.**

Tal como se analiza en el artículo de doctrina de este Cuaderno, en el primer caso, el Gobierno Provincial llegó hasta a clausurar el tránsito por la Ruta Nacional N° 8, que es una de las importantes del país y que conecta a varias Provincias. Se trató entonces de violaciones a los Arts. 9 a 12 de la Constitución Nacional, que prohíben que se impida el libre tránsito de personas o mercaderías o que existan aduanas interiores en nuestro territorio nacional. Ello, además de las severas violaciones de derechos constitucionales producidos, que afectaron a miles de argentinos.

Pero en el caso de Formosa el escándalo todavía fue mayor, ya que escaló a nivel internacional y el país fue denunciado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por ciudadanos e instituciones como Human Rights Watch y Amnesty International. Se trató de miles de ciudadanos que durante meses no pudieron ingresar a su propia Provincia, entre otras graves violaciones de derechos. Finalmente tuvo que intervenir la propia Corte Suprema para permitir el ingreso, como se ordenó en los casos “Lee” y “Petcoff Naidenoff”, y en “Led c. Provincia de Formosa”, ya que se impedía el paso a una periodista.

⁸⁵ Véase Antonio María Hernández, “Federalismo versus hiperpresidencialismo”, Clarín, Buenos Aires, 24 de septiembre de 2020, página de Opinión 27 y la exposición brindada en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado de la Nación, con fecha 23 de septiembre de 2020.

En definitiva, Argentina volvió a su pasado, caracterizado por los abusos en materia de institutos de emergencia y con profundas afectaciones al sistema republicano y federal. Por el manejo de la emergencia el país recibió entre las peores calificaciones a nivel mundial. Sin poder detenernos en la cuestión, agregamos que fue penoso el proceso de vacunación, por los privilegios de que gozó la dirigencia política gobernante, además de la violación de otras normas dictadas, que hirieron la igualdad ante la ley.

IV. La necesidad de una agenda federal, regional y municipal

Desde hace tiempo venimos insistiendo en la necesidad de una agenda federal, regional y municipal para el país. Ya nos hemos referido a la agenda federal, a través de nuestros Informes y especialmente, en nuestro trabajo sobre las 20 Propuestas para fortalecer el Federalismo Argentino.

En cuanto a la agenda regional, también hemos señalado que dicho proceso está prácticamente detenido, cuando se trata de una de las herramientas más trascendentes dentro del gran proyecto político federal de la Constitución.

Y en particular, debe ponerse especialmente el énfasis en la agenda municipal, que nos lleve a la consolidación de la autonomía local, ya que es la base de la república democrática y federal.

Memoria de actividades del Instituto de Federalismo correspondientes al año 2020

ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ*

I. Publicaciones

“**Cuaderno de Federalismo N° XXXIII**”, correspondiente a 2019, del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, del que fuera Director y autor del Informe Federal para Argentina. Publicado también on Line, en la pág. Web del Instituto.

II. Actividades y publicaciones del director

Autor de Libro

“Emergencias, orden constitucional y Covid-19”, Rubinzal Culzoni Editores, Buenos Aires, 2020.

* Doctor Antonio M. Hernández, Profesor Titular Plenario de Derecho Constitucional y de Derecho Público Provincial de la UNC, Profesor Honorario de la UBA y Postdoctoral Senior Fellow de la State University of New York at Buffalo Law School, 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 Centros de Estudios Federales. Fue Convencional Constituyente de la Nación en 1994, de la Provincia de Córdoba en 1987 y presidió la Convención Municipal Constituyente de la Ciudad de Córdoba en 1995. Autor y coautor de más de 50 libros en Derecho Constitucional, Federalismo, Constitucionalismo Provincial y Derecho Municipal. Personalidad Destacada de las Ciencias Jurídicas por la Legislatura de la CABA.

Coautor de libro

“Derecho Público Provincial”, Coordinador con Guillermo Barrera Buteler, 3ª. Edición, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2020.

Artículos de doctrina publicados

- “Emergencia, orden constitucional y COVID19 en Argentina”, LA LEY, on line, Buenos Aires, del 25 de abril de 2020.
- “La emergencia por el COVID-19 en Argentina”, en el libro Emergencia Sanitaria por COVID19, Derecho Constitucional Comparado, Nuria González Martín y Diego Valadés, Coordinadores, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, on line, México, 30 de abril de 2020.
- “The municipal regime, the Autonomous City of Buenos Aires and the metropolitan areas in the Argentine Federation”, en la Revista VRU WCL, N° 1, 2020, 53, Jahrgang.
- “A 25 años de la reforma constitucional de 1994”, en la Revista Jurídica de la UBA, Año 44, N° 99, 2019 II, Facultad de Derecho, Departamento de Publicaciones, Coordinador Dr. Alberto Dalla Via, Buenos Aires, 2020.
- “The Argentine Federalism”, en “Jahrsbuch des Föderalismus 2020”, Nomos, 2020, Universidad de Tübingen, Alemania.
- “Emergencias, orden constitucional y Covid-19 en Argentina”, en el libro “El derecho argentino frente a la pandemia y postpandemia Covid-19”, Director Guillermo Eduardo Barrera Buteler, Tomo II, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Córdoba, 2020, págs.. 19 y sgts.

Prólogo

Del libro “Un federalismo en pausa. Normas, instituciones, procesos y actores de la coordinación intergubernamental en Argentina”, Marcelo Bernal Director, Imprenta de la UNC, Córdoba, 2020.

Artículos periodísticos

“RETORNO AL PEOR PASADO CENTRALISTA”, en La Nación, Sección Opinión, Buenos Aires, 27 de febrero de 2020.

“LAS EMERGENCIAS Y EL ORDEN CONSTITUCIONAL”, en Clarín Opinión, edición digital, Buenos Aires, 23 de marzo de 2020.

“LAS EMERGENCIAS Y EL ORDEN CONSTITUCIONAL”, en la Página de Opinión de La Voz del Interior, Córdoba, 1º de abril de 2020.

“FEDERALISMO Y COVID19”, en la página de Opinión de Clarín on line, Buenos Aires, del 25 de abril de 2020.

“CUANDO LA EMERGENCIA ATENTA CONTRA EL FEDERALISMO”, en la página de Opinión de La Voz del Interior, Córdoba, del 28 de abril de 2020.

“20 PROPUESTAS PARA UNA AGENDA FEDERAL”, en la Página de Opinión on line de Clarín, Buenos Aires, 7 de junio de 2020.

“LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA INTERVENCION DE VICENTIN Y LOS RIESGOS DEL HIPERPRESIDENCIALISMO”, en la Página de Opinión de Infobae, on line, Buenos Aires, 11 de junio de 2020.

“LA EDUCACION CÍVICA, EL MEJOR CAMINO PARA SUPERAR EL SUBDESARROLLO JURÍDICO Y POLÍTICO”, en la Página de Opinión de Infobae, on line, Buenos Aires, 18 de junio de 2020.

“VEINTE PROPUESTAS PARA UNA AGENDA FEDERAL”, Opinión, La Voz del Interior, Córdoba, 18 de junio de 2020.

“20 PROPUESTAS PARA FORTALECER EL FEDERALISMO”, en Perfil Córdoba, 5 de julio de 2020.

“UNA DECISIÓN GROSERAMENTE INCONSTITUCIONAL QUE PROFUNDIZA EL HIPERPRESIDENCIALISMO”, Infobae, Opinión, Buenos Aires, 9 de septiembre de 2020.

“FEDERALISMO VERSUS HIPERPRESIDENCIALISMO”, en Clarín, Opinión, Buenos Aires, 23 de septiembre de 2020.

“FEDERALISMO DE CONCERTACIÓN EN VEZ DE CENTRALISMO”, en La Voz del Interior, Córdoba, 4 de octubre de 2020.

Exposiciones y conferencias

1. Expositor en el Seminario “Visiones y versiones del Federalismo”, con la coordinación del Dr. Diego Valadés y la participación de los Dres. José María Serna de la Garza, Daniel Barceló y Julia Flores, en el Colegio Nacional, en la Ciudad de México, con fecha 4 de febrero de 2020.
2. Expositor en el Foro Federalismo Centralizador, junto a los Dres. Carla Huerta, Hugo Concha Cantú y Samuel Ramírez Mejía y la Coordinación del Dr. Francisco Tortolero, con la organización de la Comisión Estatal Electoral de Nueva León, en la sede de la institución en la ciudad de Monterrey, con fecha 5 de febrero de 2020.
3. Conferenciante Magistral en la Clausura del IX Congreso de Derecho Constitucional de México, con la organización del Capítulo respectivo del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y la Escuela de Derecho de la Universidad Autónoma de Nueva León, en la sede de la Ciudad de Monterrey, con fecha 7 de febrero de 2020.
4. Disertante sobre “Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a los 25 años de la reforma constitucional”, junto a los Secretarios Letrados de la Corte Suprema, Dres. Cámpora, Dillon, Elías, Prada, Sargese y Sagués, con la organización del Colegio de Abogados de Córdoba, con fecha 6 de marzo de 2020, en la sede de la Institución.
5. Expositor sobre “Covid-19 y Municipios”, junto a los Intendentes Municipales de Rosario, Mendoza, Salta y La Rioja, con fecha 6 de mayo de 2020.
6. Expositor en las Jornadas sobre “Derecho y estado de excepción”, junto a los Profesores Andrés Rosler y Enrique Zuleta Puceiro, con la organización de la Secretaría de Extensión y Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba, con fecha 8 de mayo de 2020.
7. Conferenciante en la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, sobre “La emergencia sanitaria y el orden constitucional”, con fecha 12 de mayo de 2020.
8. Expositor sobre “El sistema constitucional argentino y la emergencia sanitaria”, en el Ciclo de Formación Política del Instituto Hanna Arendt de Córdoba, con la coordinación de Gregorio Hernández Maqueda, con fecha 14 de mayo de 2020.

9. Expositor sobre “Federalismo Argentino” en el Curso organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba, en la ciudad de Santiago del Estero, con fecha 15 de mayo de 2020.
10. Panelista sobre “Constitución, emergencia, federalismo y derechos fundamentales” en la Jornada organizada por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Mar del Plata, junto a los Profesores Jiménez, Basterra, Gil Domínguez y Gargarella, con fecha 20 de mayo de 2020.
11. Panelista sobre Federalismo y Covid-19 en la Jornada sobre Constitución y Emergencia Sanitaria, organizada por la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, con fecha 28 de mayo de 2020.
12. Conferenciante sobre “Emergencia sanitaria, federalismo y derechos humanos”, con la organización de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Catamarca y la coordinación del Decano Gonzalo Salerno, con fecha 3 de junio de 2020.
13. Conferenciante junto a Daniel Sabsay sobre “Covid 19 y Constitución Nacional” Aspectos constitucionales de las medidas de emergencia, con la organización del Club de Derecho de Córdoba, con fecha 4 de junio de 2020.
14. Panelista sobre “La Constitución Nacional y las instituciones en el marco del Covid-19”, junto a los Prof. Vítolo, Palazzo, Sanmartino y el Dip. Nacional Jorge Enríquez, con la organización del Instituto de Estudios Constitucionales y la Fecic, Fundación para la educación, la ciencia y la cultura, de la Ciudad de Buenos Aires, con fecha 8 de junio de 2020.
15. Panelista sobre “El federalismo frente a la emergencia”, junto a los Prof. Sabsay, Gelli, Pérez Hualde, Abalos, Fontán, Uberti y Salerno, con la organización de las Universidades de Mendoza y Nacional de Cuyo, con fecha 17 de junio de 2020.
16. Expositor sobre “Emergencia y orden constitucional en el Covid 19”, en el ciclo organizado por la Coalición Cívica de Rosario, con fecha 18 de junio de 2020.
17. Conferenciante sobre “Emergencias, orden constitucional y Covid 19 en Argentina”, con la organización de la Sección de Panamá del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, con fecha 23 de junio de 2020.
18. Panelista sobre “El caso Vicentin. Aspectos concursales, constitucionales y administrativos”, junto a los Profesores Francisco Junyent Bas y Adriana

Taller, con la organización del Ateneo Jurídico Rosario, con fecha 24 de junio de 2020.

19. Panelista sobre “Análisis constitucional y jurídico del caso Vicentín”, junto a los Profesores Francisco Junyent Bas y Alfonso Buteler, con la organización de la Secretaría de Graduados de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba, con fecha 25 de junio de 2020.

20. Panelista sobre “Constitución- Corremos peligro?”, con la organización de Jorge Chemes, Presidente de Confederaciones Rurales Argentinas, con fecha 25 de junio de 2020.

21. Conferenciante magistral sobre “Las emergencias y el orden constitucional”, en el cierre de la Diplomatura de Derecho Constitucional Profundizado, organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Argentina sede Rosario, con fecha 26 de junio de 2020.

22. Expositor sobre “Federalismo en su hora actual” en las Jornadas Constitucionales del Poder, organizadas por la Facultad de Derecho de la Universidad del Nordeste, con fecha 30 de junio de 2020.

23. Exposición en el Foro de Derecho Constitucional de América Latina, Desayunos constitucionales virtuales, con la organización de Julio César Ortiz y Néstor Osuna, de la Universidad del Externado de Colombia, con fecha 1 de julio de 2020.

24. Expositor sobre la Intervención a Vicentín, con la organización de Mario Barletta de la ciudad de Santa Fe, junto a los Diputados Nacionales Buryalle e Iglesias, con fecha 2 de julio de 2020.

25. Expositor junto a Alberto Dalla Via sobre “Federalismo y Covid-19”, en la Jornada organizada por el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), de la Ciudad de Buenos Aires, con la Coordinación del Embajador Eduardo Iglesias, con fecha 7 de julio de 2020.

26. Panelista sobre los “25 Años de la creación de la Jefatura de Gabinete de Ministros”, junto a los Ex Jefes de Gabinete de la Nación, con la organización de CIPPEC y la Coordinación de Julia Pomares, con fecha 8 de julio de 2020.

27. Expositor sobre “La pandemia del Covid-19 y el desafío de la institucionalidad democrática”, junto a los Prof. Daniel Sabsay y Sofía Sagués, en el Seminario La emergencia sanitaria ante la Constitución, organizado por la Secretaría de Graduados de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba, con fecha 8 de julio de 2020.

28. Expositor sobre “Covid-19, Estado de derecho y libertades públicas”, en el Congreso Virtual organizado por el grupo estudiantil 1983 de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario, junto a los Prof. Toricelli y Valcarce Ojeda, con fecha 13 de julio de 2020.
29. Clase virtual de apertura de la Diplomatura en Derecho y Gestión Municipal de la Facultad de Derecho de la Universidad de Mendoza junto al Dr. Horacio Rosatti, con fecha 4 de agosto de 2020.
30. Exposición sobre “Reforma Judicial. Análisis de medidas que atentan contra la calidad institucional del país”, con la organización de la Bolsa de Comercio de Córdoba, con fecha 10 de agosto de 2020.
31. Expositor sobre “Emergencia sanitaria y derechos fundamentales”, con la organización de “Defendamos la República” y la coordinación de Gonzalo Roca, con fecha 13 de agosto de 2020.
32. Expositor junto a los Ex Convencionales Constituyentes de la Nación Eduardo Menem y Elva Roulet en el “Homenaje a la Reforma Constitucional de 1994”, organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional del Litoral, con fecha 24 de agosto de 2020.
33. Expositor junto a la Prof. María Angélica Gelli en el Ciclo de Encuentros Derecho “Reforma de la Justicia. Visiones constitucionales”, del Departamento de Derecho de la Universidad de San Andrés, con la moderación del Prof. Ricardo Ramírez Calvo, con fecha 25 de agosto de 2020.
34. Panelista junto a los Profesores Sabsay, Midón y Haro en la Jornada Inaugural del Seminario sobre “Prerrogativas en el Federalismo Argentino”, organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad del Nordeste, con fecha 27 de agosto de 2020.
35. Expositor sobre “El programa federal de la Constitución para el siglo XXI”, junto a los Profesores Guillermo Barrera Buteler y Pablo Garat en la Inauguración de la Cátedra de Federalismo, creada por el Instituto de Federalismo y los Decanos de las Facultades de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba y de la Universidad Católica de Buenos Aires, con fecha 28 de agosto de 2020.
36. Expositor en la reunión virtual del Instituto de Federalismo sobre “Informes provinciales sobre federalismo y Covid-19”, celebrada con fecha 4 de septiembre de 2020.

37. Expositor sobre “Libertad de expresión” en la Cumbre Digital 2020 de CERTAL, con la organización de la Institución, con sede en Montevideo, Uruguay, con fecha 10 de septiembre de 2020.
38. Expositor sobre “La autonomía municipal en el marco de la pandemia”, en la Diplomatura de Derecho Municipal de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba, con fecha 18 de septiembre de 2020.
39. Expositor sobre Libertad de prensa y expresión, en el Seminario organizado para el análisis de la cuestión en el país por FOPEA, con fecha 2 de octubre de 2020.
40. Expositor sobre “Estados de emergencia y Constitucionalismo, libertades individuales, instituciones y sistema de gobierno”, en la Jornada organizada por la Asociación Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente, de la Ciudad de Buenos Aires, con fecha 14 de octubre de 2020.
41. Expositor sobre “Federalism and Covid-19 in Argentina”, en el Congreso Anual de la Asociación Internacional de Centros de Estudios Federales, organizado por la Western Cape University, Sudáfrica, con fecha 16 de octubre de 2020.
42. Expositor sobre “La reforma judicial”, con la organización de la Facultad de Derecho de la Universidad Siglo XXI, de Córdoba, con fecha 20 de octubre de 2020.
43. Expositor sobre “Proyecto de Ley de Boleta Unica”, con la organización de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado de la Provincia de Buenos Aires, con fecha 21 de octubre de 2020.
44. Expositor sobre “Federalismo y emergencia por el Covid-19”, con la organización del Colegio de Abogados de Córdoba y la Universidad Siglo XXI, con fecha 21 de octubre de 2020.
45. Expositor sobre “Federalismo y Covid-19”, en el XXIII Congreso de Federalismo Fiscal, con la organización de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Salta y la Fundación Mediterránea, con fecha 22 de octubre de 2020.
46. Expositor sobre “La autonomía de la CABA” en el VIII Congreso Internacional de Abogacía Pública, Local y Federal, organizado por la Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con fecha 23 de octubre de 2020.

47. Expositor en la presentación del libro Derecho Público Provincial, de su coautoría y coordinación, junto a los Profesores Midón, Reca, Abalos, Uberti y Barrera Buteler, con fecha 30 de octubre de 2020, con la organización del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.
48. Expositor en la presentación del libro “Emergencias, orden constitucional y Covid19”, de su autoría, junto a los Profesores Julio Cesar Ortiz, Carlos Ayala Corao y Diego Valades, con la organización de Rubinzal Culzoni Editores, con fecha 9 de noviembre de 2020.
49. Expositor en la presentación del libro Derecho Público Provincial, de su coautoría y coordinación, junto a los Profesores Abalos, Garat y Barrera Buteler, con fecha 12 de noviembre de 2020, con la organización de la Cátedra Abierta de Federalismo.
50. Expositor en la presentación del libro “Emergencias, orden constitucional y Covid 19”, de su autoría, junto a los Profesores Abalos, Dalla Via y Sabsay, con fecha 16 de noviembre de 2020, con la organización de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional.
51. Expositor inaugural en las Jornadas Internacionales en Conmemoración del Día Internacional de los Derechos Humanos, con la organización de la Escuela de Derecho de la Universidad Siglo 21 y su Director Cristian Altavilla, con fecha 10 de diciembre de 2020.
52. Expositor en el 25 Aniversario de la Sanción de la Carta Orgánica de la Ciudad de Córdoba, en su carácter de Ex Presidente de la Convención Municipal, con fecha 10 de diciembre de 2020, en el Cabildo de Córdoba, con la organización de la Municipalidad de Córdoba.

INFORMES SUBNACIONALES

AÑO 2020

Buenos Aires

ORLANDO PULVIRENTI*

Si un dato atravesó la Provincia de Buenos Aires, tal como aconteció con el resto del País, fue la irrupción de la Pandemia causada por el virus del Covid19, el que a la par de generar una inédita crisis sanitaria con su secuela de decesos, enfermos graves y dificultades hospitalarias, derivó en una parálisis de los sectores económicos y productivos; siendo que las medidas adoptadas para paliar esas consecuencias, por su parte, dieron espacio a la mar de las soluciones más dispersas – y dicho sea de paso, en algunos supuestos, disparatadas – que pudieran imaginarse.

En consecuencia, el primer desafío que implicaba el desembarco de un singular Gobernador, sin domicilio, ni tradición en la Provincia más densamente poblada del País, con el acompañamiento de un Gabinete en el que destacaban ex funcionarios del Ministerio de Economía de la Nación; pero pocos bonaerenses con experiencia política en el distrito, con la excepción marcada de la Jefa de Gabinete, Dra. Teresa García, el Ministro de Seguridad Sergio Berni y el de Justicia, Julio Alack, fue rápidamente sustituido en la agencia que determinó el Covid19.

Esta conjunción de circunstancias, una pandemia inédita en varias generaciones juntamente con el desembarco de nuevas autoridades muchas de ellas cuestionadas por su conocimiento cuanto menos limitado en el campo de la realidad particular del Conurbano bonaerense, determinó un año muy complicado que se reflejó en el ámbito político, económico, social y en lo que nos interesa, también jurídico.

* *Doctor en Derecho, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales – Universidad Nacional de Buenos Aires (2010) Tesis Final 9 (distinguida) Tema. “Emprendimientos Privados”. L.L.M. in Comparative Law, Law School, University of Miami, Miami, Florida – Estados Unidos (1996). - Derecho laboral y previsional, Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, Buenos Aires - Argentina (1989).*

I. El dilema político

Sabemos que la llegada de Axel Kicillof al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, fue la resultante de una composición de distintos sectores políticos que con origen o afinidad con el Partido Justicialista confluyeron en el denominado Frente de Todos, pero que en este territorio en particular, dada la presencia de los poderosos intendentes del Cono urbano bonaerense, tenía tres grandes grupos: el de Sergio Massa y su Frente Renovador, la Cámpora y sectores afines representados por Máximo Kirchner y Larroque y los caudillos municipales, identificados con un PJ más tradicional.

Ese frente político que fue muy útil para lograr quebrar la unión del Pro y Radicalismo en Juntos por el Cambio; sin embargo, presentaba alguna sensación de desplazamiento de los poderosos barones de la primera y tercera sección electoral de la Provincia.

Esa duda inicial se trasladó luego a la gestión, al conocerse la conformación del gabinete provincial, estructurado con personas que si bien presentan conocimientos profesionales sobrados, pasaban a administrar un Estado de las dimensiones y complejidades como el antes citado; y con el indudable recelo de los intendentes, que por otra parte tienen pendiente dos reclamos: uno de autonomía – el que estalló en el inédito planteo judicial de la Municipalidad de Castelli – y otro de reelección de los alcaldes, vedados por una ley sancionada en forma conjunta por el Gobierno de Vidal y las huestes de Sergio Massa.

En ese plano de recelos y de búsqueda de rearmado del rompecabeza político, en el que la oposición también sufrió el súbito silencio de la ex Gobernadora María Eugenia Vidal, aparecieron las pujas entre distintos grupos para determinar quién conduciría dicho espacio, notándose la tarea de Jorge Macri (intendente de Vicente López), Posse (Intendente de San Isidro), Alex Campbell integrante del anterior Gabinete, y el desembarco de algunos referentes nacionales.

II. La irrupción de la pandemia Covid19

En el mes de enero se conoció la irrupción de un virus que estaba causando amplios cierres de zona en el norte de la República Popular China. Poco tiempo

después, Italia era sorprendida por la multiplicación de casos y muertes y luego ocurriría en Nueva York. El mundo entró en pánico, cada país acudió a mecanismos medievales de cuarentenas, aislamientos, prohibición de circulación de personas y cierres de fronteras internacionales e internas, en un desesperado intento por controlar la propagación de un virus desconocido y que sus consecuencias inmediatas suponían una estela de fallecimientos.

La Argentina no escapó a esa situación, aunque la distancia geográfica, como ocurrió en gran parte de Sudamérica, le permitía ver la película a unas semanas de distancia de la progresión que se venía mostrando en el Norte. Y en la búsqueda de una contención, la Argentina por vía de Decretos de Necesidad y Urgencia del Estado Nacional, siguió el camino antes mencionado de limitar las libertades ambulatorias y cercenar derechos circulatorios; a la par de intentar aplicar fondos públicos al financiamiento de un sistema de salud, desatendido durante décadas.

Estas cuestiones que acabo de mencionar, se tornaban particularmente graves en el zona más densamente poblada del País, Capital Federal y los partidos municipales que componen lo que geográficamente se define como AMBA y que sin tener una precisa definición legal, se convirtió en centro de referencia para el dictado de todas las normas de tutela sanitaria. Se hablaba de la región del AMBA y del resto del País, tal como si uno y otro, fueran una homogénea mixtura.

La Provincia de Buenos Aires, mostró desde el inicio – graficado en la propia presencia del Gobernador en cada uno de los anuncios semanales sobre la progresión de medidas – una adhesión a las políticas sanitarias más duras en materia de restricciones, que iniciaron prácticamente con una prohibición inédita de la posibilidad de traslados y que se extendió a todas las actividades económicas, sociales, culturales, educativas y recreativas. De golpe, el mundo se detuvo y los bonaerenses debieron aprender a trasladar todas sus actividades vitales a sus hogares; ciertamente, lo que comprende amplias residencias de lujo en acomodados countries y clubes de campo, pero mucho más significativamente, precarísimas construcciones de chapa, en el hacinamiento de barrios carenciados.

La asimetría de situaciones, pronto demostraría las dificultades para establecer y efectivizar controles que fueran más allá de las propias limitaciones que impuso el temor al contagio frente a un virus que mostraba su cara más violenta en la secuela de fallecidos.

Pero las restricciones que comenzaron como un paso transitorio, mientras se aceleraba la puesta a punto de los establecimientos sanitarios para paliar el número de enfermos y afectados, se convirtieron en demasiado prolongadas. Más allá de los múltiples efectos en distintos y diversos aspectos de la vida diaria que se vieron afectados, es indudable que la primera resentida fue la economía. No solo en sus aspectos macro, sino en la propia posibilidad de sostén de los grupos familiares, frente a los cuales la ayuda estatal quedó escasa. Trabajadores de sectores precarizados y luego clase media que agotó sus ahorros, comenzó insistentemente a solicitar flexibilidades en las medidas restrictivas; circunstancia sobre la cual, sobre la base de recomendaciones sanitarias se negaba autorización. El saldo de esa tensión para el 2020, fue evidente, caída inédita del PBI, multiplicación del número de pobres y de aquellos que pasaron los límites de la indigencia.

III. Las medidas paliativas y el quid jurídico

Entre las decisiones adoptadas por distintos municipios bonaerenses se destacó la caracterización de actividades no previstas en el DNU 260/2020 como “esenciales” permitiendo su realización e inclusive regulando su modalidad de prestación, otras fijaron horarios de apertura y cierre de comercios y actividades modificando normas preexistentes locales y provinciales, determinaron condiciones de acceso a comercios y establecimientos, pautas de circulación, toques de queda, uso de implementos de seguridad tales como guantes o barbijos antes de que las Provincias los solicitaran, algunas han determinado “tasas especiales” para contribuir al esfuerzo de la lucha contra la Pandemia; es decir, un amplísimo marco normativo, en unos casos dentro de sus competencias; en otros, excediendo ampliamente las mismas.

Y en este punto, es interesante recordar un fallo de la Corte Suprema de Estados Unidos, que es aplicable a nuestro propio ordenamiento: “De la emergencia no puede nacer, un poder que no ha existido nunca”; por ello, la situación excepcional permite resortes extraordinarios, pero nunca asumir competencias que no son, ni han sido propias y ese es el marco en el cual puede establecerse un parámetro para evaluar lo que actúan las Municipalidades.

Vayamos al primer punto, la declaración de servicios esenciales. Si la Nación ha establecido por DNU 260/20, 297/20, cuáles son ellos y veda la posibilidad de todas las otras de ser realizadas, en criterio que el DNU 408/20 refuerza al delegar en los supuestos allí previstos a las Provincias; pareciera de lógica que un Municipio no puede sustituir o modificar ese criterio, salvo sea para mejorar el estándar allí aplicado. Sin embargo, numerosas municipalidades definieron actividades no mencionadas en esos decretos, estableciendo además criterios contradictorios. Por ejemplo, aquellas jurisdicciones del Gran Buenos Aires, donde aparece como fenómeno urbano de trascendencia el de los emprendimientos inmobiliarios privados, sean clubes de campos, de chacra, barrios cerrados o Núcleos Urbanos (Pilar del Este, Nordelta), han regulado el ingreso de jardineros, pileteros, personal de desmalezamiento, con matices que van desde la prohibición al establecimiento de registros.

Así, mientras Brandsen generaba un registro de prestadores y llegaba al absurdo de intentar regular el corte de pasto por parte de los propios vecinos dentro de sus propiedades, la Municipalidad de Pilar dispuso la posibilidad de la actuación de personal de mantenimiento en los barrios cerrados; por otra parte la de Escobar, que inicialmente prohibió la actividad, luego permitió la de pileteros (para evitar acumulación de espejos de agua en prevención del dengue), y luego la de jardineros, con el agravante de que el instrumento legal ha sido una resolución de la Secretaria de Hacienda. En el ínterin, el Juez Federal de Campana, ordenaba en esa localidad y recordemos que tiene competencia sobre Pilar y Escobar, que se informe sobre esta circunstancia, ya que aplicando los DNU nacionales, no hallaba esas excepciones contenidas en las actividades permitidas.

Cierto es además, que se produjeron intensos cruces entre vecinos de los propios barrios - que adquieren en muchos casos por cantidad de habitantes, y a pesar de su particular estatuto jurídico, las dimensiones de pueblos de cualquier lugar del País - respecto de quienes solicitaban esos servicios y quienes bajo ningún motivo querían verse afectados por la posibilidad de romper el aislamiento social. Segundo aspecto, el toque de queda. Depende de cómo se implemente en la realidad la medida, es claro que la misma aparece como un supuesto refuerzo de la prevención dispuesta por el Gobierno Nacional respecto de la posibilidad de restringir la circulación general, pero cualquier paso más allá necesariamente se ubica en el incierto límite de lo que sería un estado de

sitio, el que únicamente puede ser sancionado en caso de conmoción interior, por el Congreso de la Nación, y ello hasta el momento como todos sabemos, no ha ocurrido.

En más de cuarenta municipalidades, argumentando que el consumo de vino potencia las reuniones entre personas impiden la venta de esos productos. Nótese no solo que se estaría excediendo una facultad municipal, sino que adicionalmente no se observa una razonabilidad entre la medida adoptada (prohibición de venta de vino) y la finalidad perseguida (evitar la reunión social). También crearon tasas especiales para cubrir costos derivados de la Pandemia.

Por cierto, y más allá de que técnicamente es difícil no sostener por la manera en que se instrumenta que se trate de un impuesto y no de una tasa; el procedimiento mismo en el que se impone por Decreto y luego se convalida en el caso de las Municipalidades Bonaerenses, con el concurso de la Asamblea de Mayores Contribuyentes pero sin ordenanza preparatoria hace más difícil la defensa de su legalidad.

A la luz del breve repaso realizado anteriormente, aparece un primer problema que radica en la competencia municipal sobre la materia; pero luego y uno menor, es el mecanismo que es utilizado para ejercer esa potestad de existir. Y aquí el análisis es un poco más estricto. Lo que se observa, es que la mayor parte de las Municipalidades no han convocado, ni solicitado la intervención de los Concejos Deliberantes, por lo que son los Intendentes quienes dictan decretos, ordenan conductas o inclusive imponen restricciones, sanciones o imposiciones tributarias por esa vía.

Pero más grave ha sido que actuando en “espejo” del obrar nacional y se acudió a una herramienta de la que ha hecho uso el Gobierno Federal, el DNU, pero que genera un problema en la Provincia de Buenos Aires, dada la ausencia de regulación del instituto a nivel provincial y municipal, y la reciente decisión de la SCJBA de considerarlos inconstitucionales.

IV. Conclusiones

El 2020, será el año en que vivimos en Pandemia. Año en el que nos arrasó un virus nuevo, obligando a replantear nuestro estilo y forma de vida; la proximidad

de la muerte, como ocurriera con eventos similares en la historia de la humanidad, claramente provoca una crisis de entidad tal como para reformular estructuras enteras de organización social, económica y urbana.

El traslado de las personas a ámbitos más alejados de los grandes centros urbanos, la sustitución de la presencialidad por el trabajo por medios electrónicos y a la distancia, seguramente serán una experiencia que harán muy difícil un retroceso a los tiempos pre Covid. Tal vez, su influencia en materia de diseño y planificación del hábitat humano, habrá cambiado por mucho tiempo; y posiblemente, nos habrá también una nueva chance de replantear nuestra distribución de habitantes en el amplio espacio del territorio bonaerense.

La crisis puso en el congelador por el 2020, la tensión evidente entre distintos sectores que conforman el Frente electoral Justicialista que permitió el acceso al Gobierno de Axel Kicillof pero lejos está de suspender en forma permanente tensiones, que más antes que después aparecerán; máxime de no superarse la tensión con los intendentes del Conurbano, en cuya agenda personal está la de lograr eliminar la norma legal que le impide disputar la reelección en sus cargos.

La economía y la educación bonaerense, han tenido un año 2020 un período para el olvido. La virtualidad, en un territorio disperso y con tantas carencias estructurales acumuladas por décadas, no es una solución apta ni siquiera remotamente para la mayor parte de la población. En consecuencia, quienes menos tenían, sufrieron una vez más la inequidad de trato y la falta de oportunidades; que golpea a pesar de los compromisos internacionales con mayor fuerza, en la minoridad y en la infancia.

En materia jurídica, la búsqueda de soluciones de las más creativas y diversas, ha sido un ensayo interesante que en muchos casos se ha resuelto con inéditas rebeldías y decisiones que a pesar de la Constitución de 1934 y el Decreto Ley Municipal de 1958 que rige la vida comunal, permiten avizorar un horizonte más prometedor en la pelea por las autonomías municipales. En esa dirección el planteo de Castelli ha sido disruptivo con relación a las anteriores gestiones políticas; pero claro está, abre dos preguntas de difícil solución: ¿Puede la Justicia resolver lo que el Poder Político no ha sabido, logrado u obtenido en décadas? Y no menos importante, ¿En qué tiempo habrá de pronunciarse? Mientras tanto, muchos seguimos escribiendo, insistiendo y proclamando que la Provincia de Buenos Aires debe urgentemente adecuar sus normas al artículo 123 de la Constitución Nacional.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

EUGENIO LUIS PALAZZO*

I. Pandemia y emergencia

1. Cualquier recuerdo o reflexión sobre el año 2020 necesariamente debe referirse a la emergencia producida por la pandemia del Covid 19, que afectó a todo nuestro planeta.

En lo jurídico, aunque creo que poco tiene que ver con el tema, debe citarse primero a la ley 27.541, del 21 de diciembre de 2019, que declaró, entre otras, la emergencia sanitaria, estableciendo como base de la delegación: “Procurar el suministro de medicamentos esenciales para tratamientos ambulatorios a pacientes en condiciones de alta vulnerabilidad social, el acceso a medicamentos e insumos esenciales para la prevención y el tratamiento de enfermedades infecciosas y crónicas no transmisibles; atender al efectivo cumplimiento de la ley 27.491 de control de enfermedades prevenibles por vacunación y asegurar a los beneficiarios del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados y del Sistema Nacional del Seguro de Salud, el acceso a las prestaciones médicas esenciales”. Insisto, todavía no se conocía la pandemia del coronavirus, y la medida se adoptó por el alto porcentaje de indignancia que tiene nuestro país, que luego siguió creciendo.

* Por el Dr. Eugenio Luis Palazzo, Doctor en Ciencias Jurídicas (UCA). Profesor Titular Ordinario de Derecho Constitucional en grado, posgrados y doctorado en Ciencias Jurídicas en de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Argentina. Director de la Especialización en Derecho Constitucional de la Facultad Teresa de Ávila, en la sede Paraná de la Universidad Católica Argentina. Director de la Serie Especial “El Derecho Constitucional” de la revista El Derecho. Miembro del Instituto de Derecho Constitucional de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, del Centro de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Argentina, y del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Presidente de la Fundación para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (FECIC).

La reforma constitucional de 1994 incluyó, por primera vez en nuestra Carta Magna, la expresión *emergencia pública*. Lo hizo como habilitante de una delegación del Congreso al Poder Ejecutivo para que dicte legislación para superar esa emergencia (art.76). Se ha abusado mucho de este mecanismo.

El 31 de diciembre de 2019 China notificó a la Organización Mundial de la Salud (OMS) numerosos casos de neumonía en Wuhan (provincia de Hubei). Luego de incrementarse el problema, el 11 de marzo de 2020, preocupada por la propagación del coronavirus, por su gravedad, y por los niveles alarmantes de inacción de los Estados, la OMS determinó que la COVID-19 constituye una pandemia.

2. En la Argentina, al día siguiente, el DNU 260/20 impuso una ampliación de la emergencia sanitaria de la ley 27.541, y la adopción de medidas para contener la propagación del coronavirus, entre ellas el aislamiento social, que fueron ampliadas por numerosas normas posteriores, también emitidas en el ámbito del Poder Ejecutivo. En los considerandos se citan como antecedentes la declaración de la OMS y la ley 27.541. El aislamiento social pasó de voluntario a obligatorio; se clausuraron las clases de todos los niveles, y toda reunión, pública o privada; se cerraron comercios y fábricas, salvo las vinculadas con medicamentos y alimentos; se limitó el tránsito aún para caminar por la calle, los pocos habilitados a hacerlo, requerían permisos tramitados por internet, y debían demostrar, además la necesidad de su salida; se restringió a un mínimo de personas la ocupación de un transporte público y se disminuyó su frecuencia; se dispuso una distancia de dos metros en las colas de farmacias y supermercados (al inicio, los únicos habilitados); y luego en bancos, pero con turnos y distribuyendo días según la terminación del documento de identidad; se impuso la utilización de barbijos para circular; se prohibieron las visitas de familiares a centros de salud; se resolvió la cremación de los fallecidos y la entrega de las cenizas a muy pocos familiares directos¹.

Desde lo jurídico, por ende, el camino elegido para combatir el coronavirus ha sido la delegación legislativa, adoptada por medio de un DNU, el cual en ningún artículo ni considerando menciona las atribuciones locales en el tema. Igualmente se dio participación a gobernadores e intendentes a través de consultas,

¹ Palazzo, Eugenio Luis, -“La Constitución en tiempos de pandemia”, El Derecho Constitucional (EDCO), abril de 2020.

la atribución de algunas decisiones, la adopción de otras que entran el marco de sus competencias por no generar efectos interjurisdiccionales. En ocasiones, pocas, las autoridades locales tomaron medidas contradictorias con las políticas generales. En los primeros meses impactó de manera muy positiva el anuncio de las medidas a través de sucesivas presentaciones conjuntas del Presidente de la Nación, el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. En algunas de ellas o en otras estuvieron también otros gobernadores e intendentes, muchas veces a través de plataformas digitales. Todo ello contribuyó de manera decisiva al inicial acatamiento de las medidas.

3. ¿Cumplió esa normativa de emergencia con los límites establecidos por la Corte Suprema en los casos *Nadur*² y *Russo*³, de fines de la década del 50? En base a *Home Building and Loan Association c/Blaisdell*⁴ requirió: (i) existencia de una situación de emergencia declarada por una ley el Congreso; (ii) persecución de un fin público que afecte los superiores y generales intereses del país; (iii) transitoriedad de la regulación excepcional impuesta a los derechos individuales o sociales; y (iv) razonabilidad del medio empleado por el legislador, o sea la adecuación de ese medio al fin público perseguido, y que ese medio perturbe a los derechos solamente en la medida necesaria.

a) Sin duda la emergencia pública sanitaria es real, y existe una ley, la 27.541, que la declara. Pero esa ley es anterior a la aparición y reconocimiento de la pandemia, aún en China. La emergencia tenida en consideración para dictar aquella ley es distinta a la actual, por lo cual fue adecuado ampliarla, pero no lo fue hacerlo mediante un DNU, porque de esa manera coinciden el delegante y el delegado. He sostenido antes de ahora⁵ que existen límites implícitos para los decretos de necesidad y urgencia. Sin duda la confusión de delegante y delegado en la puesta en marcha del mecanismo de la delegación legislativa es uno de ellos. Al menos que volvamos al antiguo adagio *neccessitas ius constituit*, y no reconozcamos que la emergencia está subordinada al derecho.

² Fallos, 243:449

³ Fallos, 243:467

⁴ 290 U.S. 398-1934

⁵ Palazzo, Eugenio Luis, “Nuevamente sobre las atribuciones del Congreso”, en “El Poder Legislativo. Aportes para el conocimiento del Congreso de la Nación Argentina”, Edit. Asoc. Arg. Dcho. Constit. y Konrad Adenauer Stiftung, 2008, pág. 468.

b) La finalidad habilitante es un bien público, uno de los reconocidos desde el siglo XIX, en *Saladeristas de Barracas*⁶.

c) Las medidas adoptadas proclamaron su transitoriedad, y desaparición paulatina. Se extendieron demasiado, muchas veces cuando ya no era necesario, y perjudicaban más de lo que beneficiaban.

d) Muchas de las medidas adoptadas resultan razonables, de sentido común ante la gravedad de la pandemia. Sin duda, como en todos los temas jurídicos, existen tensiones, en este caso en primer término entre el derecho a la salud pública y la economía, pero la primacía de la primera resulta de su estrecha vinculación con el derecho a la vida, que es el más esencial. Otras no lo fueron, como la exigencia de un permiso específico para salir a los adultos mayores; o la prohibición de regresar para argentinos que estaban transitoriamente en el exterior, que podría haberse obviado mediante precauciones rigurosas. También se violó el trato digno que merecen los pacientes, internados o fallecidos, y sus familiares, reconocido por la ley 26.529 de Derechos de los Pacientes e incluso por el art. 21 del DNU 260/20. Muchas de las medidas adoptadas y los estilos de su concreción requerían mayor flexibilidad, para un más adecuado respeto a la dignidad humana. La visita esporádica de un familiar sano, con todos los cuidados necesarios, o admitir comunicaciones virtuales, no parecen implicar más riesgo que la presencia constante de un profesional de salud, con las mismas precauciones.

4.- En el marco de la coordinación mencionada en la parte final del punto 2, el art. 5° del DNU 459/PEN/20 estableció que el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires y el Jefe de Gobierno de la CABA podían solicitar al Jefe de Gabinete de Ministros, que autorizara nuevas excepciones al aislamiento social preventivo y obligatorio y a la prohibición de circular, con el fin de permitir la realización de actividades industriales, de servicios o comerciales. A través de ese mecanismo, mediante Decisiones Administrativas comenzaron a mitigarse algunas restricciones. Los usos sociales las redujeron aún más.

El gobierno de la Ciudad dictó, por su parte, el decreto 206/20, al que siguieron otros, ampliando esas excepciones.

Si bien la interjurisdiccionalidad, y aún más, la internacionalidad de la pandemia, fundamentan la competencia federal para enfrentarla, el carácter sustancialmente local de materias como la salud, la educación, la regulación del

⁶ Fallos 31:273, de 1887.

comercio interior, requieren una actuación concertada. Expresa Hernández: “Tampoco puede creerse que esta emergencia nos convierta en un estado unitario, donde cesen las autonomías de las Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los Municipios. Es que más allá del cumplimiento del DNU dictado recientemente, tienen competencias en materia de salud y deben ejercitarse adecuadas relaciones interjurisdiccionales entre los diversos Gobiernos, que integran el Estado Federal”⁷; pues el federalismo es “un ‘sistema cultural de convivencia’”⁸, y “... es necesario que no se distorsionen las tendencias a la libertad y a la participación dentro de la comunidad nacional y que el federalismo se viva como sistema coherente, no solo como una fragmentación del poder sino como una asociación de sus competencias”⁹.

II. Tensiones y enfrentamientos entre la Ciudad, la Nación y la Provincia

El Área Metropolitana Buenos Aires (AMBA), más allá de su intento de institucionalización durante el gobierno del Presidente Alfonsín; de avances, que comienzan antes de ello, en la coordinación de algunos temas acuciantes, como transporte, abastecimiento y disposición de residuos; de las previsiones de la reforma de 1994; y de las miserias políticas que impiden su concreción; constituye una realidad urbana, cultural, social, y también sanitaria¹⁰. Realidad, además, en expansión, por lo cual resulta difícil delimitarla.

En América Latina el urbanismo expande las grandes ciudades sin planificación alguna; en un extremo de la escala social con criterios de mercado en la especulación del suelo urbano, y en el otro con ocupaciones ilegales y edificaciones precarias que ponen en riesgo la vida y la salud. En ese escenario impactó la pandemia y mostró dramas estructurales que suelen ocultarse: la falta de infraestructura sanitaria y los problemas para su acceso, la existencia de una enorme masa de trabajadores sin cobertura social, la dependencia de los com-

⁷ Hernández, Antonio María, “Emergencia, orden constitucional y Covid 19 en Argentina”, Universidad Nacional de Córdoba.

⁸ Voto de Maqueda y Rosatti en “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/Estado Nacional”, 19/04/21, que analizaré luego.

⁹ Frías, Pedro J., “Federalismo como sistema”, Discurso de incorporación a la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, Anales de esa Academia.

¹⁰ Palazzo, Eugenio Luis, “La región metropolitana y la reforma constitucional de 1994”, en *Prudentia Iuris*, n° 39. 1995.

modities en lo fiscal y en el sector externo, la desproporcionada carga impositiva y de la seguridad social que impide inversiones y destruye la clase media. Ello lleva a la enorme desigualdad en las conurbaciones, con barrios populares sin servicios, cloacas ni agua potable¹¹.

En el AMBA conviven la CABA, que, con lúcidas administraciones¹², ha encauzado muchos de sus problemas; y el conurbano, que incluye zonas de características similares, y muchas otras cuyos indicadores de desarrollo muestran un atraso desesperante. Igual en todas existen bolsones de pobreza extrema. Estas enormes diferencias, sumadas a las divergencias políticas e ideológicas entre sus gobernantes, llevaron a criterios opuestos en la rigurosidad de las medidas que se tomaban; lo que se sumó la imposibilidad de su acatamiento en muchos lugares. ¿Cómo se obliga a permanecer en sus hogares a quienes habitan viviendas precarias de un solo ambiente, rodeados de casas similares? A ello se agregó la desmedida prolongación de las restricciones y la falta de ejemplaridad de funcionarios que incumplían medidas que muchas veces ellos mismo habían tomado.

En ese y otros temas se acumularon tensiones y enfrentamientos. En cuanto a las restricciones por el Covid 19, la Ciudad pretendía acelerar las aperturas, la Nación y la Provincia, retrasarlas. Detallaré un par de fuertes debates.

III. La quita en la coparticipación

En septiembre de 2020 la Nación y la Provincia fueron desafiadas por marchas y manifestaciones de la Policía de la Provincia, que incluso llegaron a rodear la quinta presidencial sita en Olivos exigiendo mejoras salariales y destacando el enorme esfuerzo que le requería el control de las medidas adoptadas por la pandemia. Para calmar ese descontento se prometieron aumentos, y para financiarlos se redujo la coparticipación de la Ciudad. Así el decreto 735/20 oficializó la quita a la Capital Federal de alrededor de \$30 mil millones anuales en concepto de coparticipación, que desde 2018 integran el presupuesto porteño, para entregárselos a la Provincia de Buenos Aires y así hacer frente al reclamo de la Po-

¹¹ Ver, con un enfoque que solo coincide en parte, García Delgado, Daniel, “Estado, sociedad y pandemia. Ya nada va a ser igual”, Flacso, 2020.

¹² Más allá de ideologías, la reiterada lealtad electoral al oficialismo porteño (muchas veces oposición a nivel nacional) lo demuestra.

licía. El art. 2 dispuso que una vez que el Congreso aprobara la transferencia de facultades y funciones de seguridad a la Capital Federal, el coeficiente volvería al nivel que estuvo vigente hasta diciembre de 2015, fecha en que se modificó el esquema de distribución de fondos en razón de dicha transferencia y de lo dispuesto por el art. 75, inc. 2° C.N. que requiere que los trasposos deben implicar reasignación de recursos. En diciembre, mediante la ley 27.606, se confirmó esta quita.

Como nunca fue aceptada por la Ciudad, ella planteó, en diciembre, ante la Corte Suprema, la inconstitucionalidad de la medida, alegando, entre otras sólidas razones, que “viola el carácter convencional o concertado” que debe regir tanto la transferencia de facultades y funciones de seguridad, como el coeficiente de coparticipación que le corresponde. En agosto de 2021 la Corte rechazó tramitar el planteo como acción de amparo, y dispuso hacerlo como proceso ordinario, aduciendo que “la cuestión planteada requiere una mayor amplitud de debate y prueba que la que permite el limitado ámbito cognoscitivo de ese proceso excepcional”. El debate, por ende, se prolongará, quizá hasta fines del actual período presidencial, o más.

IV. La Ciudad en la Corte¹³

Dos importantes precedentes de 2019 llevaron a la aceptación de la Ciudad como un sujeto más que habilita la competencia originaria de la Corte por razón de las personas.

El primero fue el caso *Bazán*, un conflicto negativo de competencia entre un Juzgado en lo Penal, Contravencional y de Faltas de la CABA y un Juzgado Nacional de Menores. El voto mayoritario, que firmaron Maqueda, Lorenzetti y Rosatti, advierte: “el escaso -casi nulo- acatamiento del texto constitucional en punto al reconocimiento jurisdiccional de la Ciudad” y destaca que: “La Ciudad permanece por esa razón con sus instituciones inconclusas; detenta un poder ejecutivo y una legislatura propios en pleno funcionamiento, pero no tiene aún en marcha un poder judicial completo” y que “Que una función primordial de esta Corte consiste en interpretar las reglas del federalismo de modo que el ejer-

¹³ Reitero conceptos vertidos en mi artículo “La Ciudad en la Corte”, *El Derecho Constitucional* (EDCO), mayo de 2021.

cicio de las funciones realizado por las autoridades evite fricciones susceptibles de acrecentar los poderes del gobierno central en detrimento de las facultades locales”. Recalca: “Que en el contexto referido, el principio de ‘lealtad federal’ como rector del federalismo argentino es desconocido de manera palmaria en lo que respecta a la transferencia de la justicia nacional ordinaria al Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. Y concluye: “esta Corte Suprema ejercerá una de las atribuciones que le confiere el decreto-ley 1285/58 a la luz del claro mandato constituyente de conformar una Ciudad de Buenos Aires con autonomía jurisdiccional plena. En consecuencia, se establece que, de ahora en más, será el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el órgano encargado de conocer en los conflictos de competencia que se susciten -como en el caso- entre dos órganos jurisdiccionales con competencia no federal con asiento en esa ciudad”.

En el segundo: *Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/Provincia de Córdoba s/ejecución fiscal*, la Corte cambió su jurisprudencia que rechazaba su competencia originaria si la Ciudad era parte en base al carácter taxativo de la enunciación del art. 117 C.N., a través del voto conjunto de Maqueda, Lorenzatti y Rosatti; acompañados por Rosenkrantz, según su voto; y con la disidencia de Highton.

Destaca, el primer voto, que la reforma de 1994: “modifica radicalmente la histórica premisa según la cual la unión nacional requería suspender la participación de la ciudad como sujeto autónomo”. Le atribuye, según ese voto: “el status de ‘ciudad constitucional federada’”; y explica: “Es ciudad, por sus características demográficas. Es ciudad constitucional, porque es la única designada expresamente por su nombre y con atributos •específicos de derecho público en la Constitución Nacional, a diferencia de las otras ciudades que son aludidas genéricamente al tratar los municipios de provincia. Y es ciudad constitucional federada, porque integra de modo directo el sistema federal argentino conjuntamente con los restantes sujetos políticos que lo componen, tanto los de ‘existencia necesaria’ o ‘inexorables’, cuya identificación y regulación -o la previsión de su regulación- obra en la propia Ley Fundamental (el Estado Nacional, las provincias, los municipios de provincia y la ciudad autónoma de Buenos Aires), como los de ‘existencia posible’ o ‘eventuales’, aquellos cuya existencia depende de la voluntad de los sujetos inexorables (tal el caso de las regiones)”. Concluye: “la Ciudad Autónoma, tal como sucede con las provincias, se ve afec-

tada en su autonomía cuando es forzada a litigar ante tribunales de extraña jurisdicción”.

En el debate sobre el status de la Ciudad he sostenido que se trata de un municipio previsto directamente en la Constitución Nacional; autónomo, como los restantes municipios del país; y que posee facultades propias de legislación y jurisdicción¹⁴; descripción que no contradice la realizada por la Corte. Cabe acotar que cualquier otro municipio (departamento o partido) provincial que se encuentre expresamente mencionado en la constitución de la provincia que lo incluya, tiene también *status constitucional*. Además, como lo señala el voto, todos ellos son *sujetos inexorables del sistema federal argentino*.

Otorgarle carácter enunciativo a la enumeración del artículo 117 CN, cuando desde los primeros fallos del control de constitucionalidad difuso se la consideró taxativa, es una decisión audaz que permite advertir el rol muy activo de la Corte en este tema, como también lo tiene en otros¹⁵. Como señala la disidencia de Highton de Nolasco “la competencia originaria de esta Corte Suprema es de naturaleza excepcional y de interpretación restrictiva”. Derivar esa competencia originaria de la autonomía de la Ciudad me parece excesivo. La autonomía tiene diversos grados, lo cual ha sido confirmado por el múltiple uso de este vocablo en la reforma de 1994, y ellos no implican, necesariamente, la habilitación de esa competencia originaria.

V. Pandemia, autonomía y presencialidad escolar: “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/Estado Nacional”

Mediante el DNU 241/21, el PEN adoptó nuevas medidas restrictivas para afrontar la pandemia de coronavirus. Entre otras prohibiciones, en su art. 2° vedaba el dictado de clases presenciales en el AMBA, zona que de acuerdo con las previsiones del decreto 125/21, al que se remitía, incluía a la Ciudad y treinta y cinco (35) partidos aledaños. Ella promovió, ante la Corte, una acción sumari-

¹⁴ Palazzo, Eugenio Luis, “Informe sobre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, colaboración en “Memoria Federal” del “Cuaderno de Federalismo XX”, Instituto de Federalismo, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, correspondiente al año 2005; entre otros.

¹⁵ Palazzo, Eugenio Luis, “El federalismo en la Corte Suprema, hoy”, El Derecho Constitucional (EDCO) del 20 de septiembre de 2019.

sima, de carácter declarativo (art. 322, CPCCN), contra el Estado Nacional a fin que se declarara la inconstitucionalidad de esa norma.

El voto conjunto de Maqueda y Rosatti define al federalismo como “un sistema cultural de convivencia, cuyas partes integrantes no actúan aisladamente, sino que interactúan en orden a una finalidad que explica su existencia y funcionamiento, el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas debe ser ponderado como una interacción articulada (“La Pampa, Provincia de”, Fallos: 340:1695; “Corrientes, Provincia de”, Fallos: 344:251), evitando que confronten unas con otras”. Explicita esta idea indicando: “No habría Nación si cada provincia se condujera como una potencia independiente; pero tampoco la habría si fuese la Nación quien socavara las competencias locales”. Reitera el principio de lealtad federal o buena fe federal, ya enunciado en los precedentes reseñados antes, “conforme al cual en el juego armónico y dual de competencias debe evitarse el abuso de las competencias de un Estado en detrimento de los otros”. Y sintetiza: “el armónico desenvolvimiento del sistema federal de gobierno depende de la ‘buena fe’, de la ‘coordinación’ y de la ‘concertación’ recíproca entre los distintos estamentos de gobierno (Nación, Provincias, Ciudad de Buenos Aires y municipios)”.

El voto examina luego la educación, destacando su importancia, con cita de tratados internacionales, de nuestra Constitución, de fallos¹⁶, y del debate constituyente de 1994¹⁷. En punto a la distribución de competencias recuerda lo expresado en “Castillo”¹⁸: “el Estado Nacional delinea la ‘base de la educación —para retomar la expresión del art. 75 inc. 19 de la Constitución Nacional— las que deben respetar las particularidades provinciales y locales, a la vez que las provincias conservan la facultad de asegurar la ‘educación primaria’ de acuerdo al art. 5º”, de lo cual concluye que: “corresponde a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires —al igual que a las provincias— la atribución para decidir sobre los modos de promover y asegurar la educación de sus habitantes porque en consonancia con lo ya afirmado respecto de la autonomía porteña y del poder

¹⁶ El caso “Arenzón”, Fallos: 306:400.

¹⁷ Cita al Convencional Hernández: “la principal obligación del Estado —que todos tenemos— es atender la educación... debemos darle a la educación todo lo que ella se merece; después vendrá lo económico, después vendrá el progreso; porque el progreso y la economía —todos los bienes materiales que podamos obtener como personas— nos van a llegar a través de la educación de nuestro pueblo” (Convención Nacional Constituyente, 28ª Reunión - 3ª Sesión Ordinaria, Continuación, 10/11 de agosto de 1994, p. 3605).

¹⁸ Fallos 340:1795.

reservado en el art. 5º, la Convención Constituyente de 1994 introdujo a la educación entre las atribuciones de la policía del bienestar de las provincias, y expresamente incorporó como sujeto activo —y en igualdad de condiciones que las provincias— a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. Cita, al respecto, el artículo 125 CN.

Al ingresar en el tema de la emergencia sanitaria revisa las competencias en materia de salud. Recuerda que “esta Corte reconoció desde antaño la convivencia de atribuciones de la Nación y las provincias. Ya en los primigenios precedentes ‘Plaza de Toros’ (Fallos 7:150) y ‘Saladeristas’ (Fallos: 31:2734), se convalidaron restricciones locales ... Más recientemente, en el caso ‘Nobleza Piccardo’ (Fallos: 338:1110), este Tribunal declaró la constitucionalidad de la competencia sanitaria que había ejercido la Provincia de Santa Fe para regular la publicidad del tabaco”. Del “mandato de autonomía plena que la Convención Constituyente de 1994 plasmó en el artículo 129 de la Constitución Nacional”, infiere que “tales atribuciones legislativas sanitarias le corresponden asimismo a la Ciudad Autónoma”.

Rosenkratz afirma que la suspensión de clases presenciales, aún en emergencia, solo podría validarse invocando interjurisdiccionalidad (cláusula de comercio, 75, inc. 13 CN; o el bienestar (cláusula de la prosperidad, 75, inc. 18). Pero la obligación de asegurar la educación que impone el artículo 5º a las provincias y a la Ciudad, hace inaceptable que la limitación “se funde en consideraciones meramente conjeturales conectadas a la presunta eficacia para la realización de otros objetivos que el Estado Nacional pueda considerar como socialmente valiosos”. Es que: “Si se supusiera que el alcance transnacional de la pandemia —que, por lo demás, es conceptual y deriva de la propia calificación del fenómeno como tal— determina por sí mismo el carácter interjurisdiccional de cualquier regulación vinculada con ella, ello implicaría el desplazamiento total y absoluto de las autoridades locales en cualquier situación o aspecto de la realidad que guardase un mínimo de conexión con aquel grave problema”; y, además: “la Ciudad de Buenos Aires ha proporcionado elementos de juicio que indican que el impacto interjurisdiccional de la actividad regulada es meramente conjetural”.

Lorenzetti, en cambio, invoca el principio de razonabilidad, que lo lleva a un juicio de ponderación que formula, muy acertadamente, en los siguientes términos: (i) “El Estado no tiene facultades para limitar el derecho de una per-

sona para ejercer su derecho a la educación, excepto cuando pueda constituirse en una causa de daños a terceros (art. 19 CN), siempre que no signifique una afectación esencial del derecho”. (ii) “El principio general de no dañar a otro (“alterum non laedere”), ampliamente reconocido por numerosas decisiones de esta Corte Suprema (Fallos 308:1118, entre otros) tiene plena vigencia en el derecho argentino (art. 1710 CCCN) y es de aplicación al caso. En el supuesto del COVID 19, el contacto entre personas puede lograr una transmisión masiva, lo que justificó la medida de cerrar total o parcialmente escuelas en numerosos países en distintas regiones del mundo”. (iii) “Esta situación de excepción, que habilita la restricción, no puede producir, sin embargo, una afectación esencial del derecho. Ello ocurre cuando la medida es reiterada en el tiempo o implica una profundización irrazonable de las restricciones que impidan el acceso a la educación de calidad”. (iv) “Por otra parte, quien pretenda restringir el derecho, tiene la obligación de buscar primero los modos alternativos que puedan existir para evitar esa restricción pues, constituye una regla esencial del sistema, que cualquier limitación a los derechos fundamentales debe ponderar el criterio de la menor restricción posible a través del medio más idóneo disponible para asegurar la eficacia en la obtención de la finalidad perseguida (arg. art. 1713 CCCN)”.

En la *larga historia de laureles y absurdos*¹⁹ de mi Ciudad, este fallo debe contar como una acertada reafirmación de su autonomía.

¹⁹ Palazzo, Eugenio Luis, “La Ciudad en la Corte”, cit.

Chaco

IRIDE ISABEL GRILLO*

Poder Judicial

El Superior Tribunal de Justicia del Chaco, cumpliendo con el deber de información como presupuesto de la república democrática informa sobre distintos aspectos vinculados al funcionamiento del Poder Judicial del Chaco durante la pandemia que debió adaptarse a la situación sanitaria imperante en la provincia y en las distintas circunscripciones. Lo que demostró el compromiso de trabajadoras y trabajadores judiciales.

Medidas de bioseguridad que adoptó la justicia para protección de sus integrantes, operadores del sistema y la ciudadanía.

Desde el inicio de la pandemia y, a medida que se fueron conociendo recomendaciones de los organismos nacionales e internacionales de salud, el Superior Tribunal de Justicia procuró mantener el stock de elementos de bioseguridad. En ese sentido, se entregaron barbijos, alcohol y lavandina a los organismos, luego se otorgaron protectores faciales, a medida que se fue restableciendo la función así como mamparas y cintas demarcatorias.

A pesar de las restricciones presupuestarias y la insuficiente remisión, el STJ volcó todos los recursos materiales a la inversión en elementos de bioseguridad y tecnología para todos los organismos, aunque debe tenerse presente que la adquisición de insumos no ha sido fácil por la escasez y la alta demanda de los mismos.

* Por la Dra. Iride Isabel Grillo, Jueza del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia del Chaco, a partir del 30 de abril de 2014, luego del primer Concurso de Oposición y Antecedentes para el cargo en la Provincia, reglamentado por Ley N° 7157. Docente universitaria, Profesora Titular en la cátedra "C" de Teoría y Derechos Constitucionales, Miembro de la Cátedra Libre de Derecho Constitucional Indígena "Dr. Ricardo Altabe", de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la U.N.N.E.

Por la pandemia se adaptaron las modalidades de las reuniones y juramentos

El Poder Judicial hizo uso de las nuevas tecnologías para poder continuar con las actividades planificadas y las realizó todas las semanas por videoconferencia. Los juramentos de magistrados y funcionarios, abogados y procuradores cuentan con retrasmisión en vivo vía streaming desde el canal institucional que poseemos en Youtube.

Pero además en este tiempo los miembros del Alto Cuerpo participaron de diversas reuniones, junto a los jueces del STJ, que contribuyen a continuar con la instancia de información, diálogo y necesarios consensos. No solamente con los gremios y asociaciones que nuclean a agentes judiciales sino también con distintas dependencias que componen el Poder Judicial y con otros poderes del estado en aras de lograr solución a demandas que surgen de la sociedad.

Acciones destacadas en materia de género

Se llevaron adelante distintas gestiones y acciones que permiten visibilizar la función y el rol que cumple el Centro de Género Judicial que durante este período de ASPO, trabajó de forma remota, desde los hogares de sus integrantes. En una primera instancia se tuvieron en cuenta recomendaciones de organismos expertos y se trabajó junto a STJ para establecer la prórroga automática y plena vigencia de las medidas de protección ya dictadas cuando empezó la pandemia. Al mismo tiempo, STJ estableció claras definiciones sobre la prioridad de la atención de casos de violencias, y por todos los medios no presenciales disponibles. Desde CJG, se iniciaron las gestiones de articulación con el Poder Ejecutivo, en virtud del Decreto 449/20 que implementó una plataforma digital de toma de denuncias desde la línea 137. Desde las primeras semanas de aislamiento, se lanzaron las versiones “virtuales” de los Talleres “Ley Micaela” que ya venían en marcha desde 2019, realizándose hasta la fecha 10 ediciones, sumando casi 300 agentes capacitados, llevando el total a casi 1200 en toda la provincia. Se continúan generando capacitaciones, seguimiento y monitoreo de causas y registros de jurisprudencia, entre otras funciones.

La justicia de paz y faltas como puerta de acceso a las demandas de la sociedad

Los 79 juzgados prestaron servicio ininterrumpidamente hasta en los lugares más remotos del Chaco y en las distintas etapas de la pandemia garantizando el “acceso a Justicia”. Desde Inspectoría de Justicia de Paz y Faltas se los instruyó para dar respuestas a los más vulnerables. Fueron habilitados celulares de emergencia y se trabajó con las denuncias por infracciones vinculadas con el rompimiento del ASPO.

También se desburocratizó el proceso judicial sin afectar los principios constitucionales del derecho de defensa y del debido proceso, garantizando la participación activa de todas las partes interesadas y legitimadas para intervenir.

Una importante cantidad de audiencias fueron realizadas por vía teleconferencia para resolver eficazmente y evitar el contacto físico entre los individuos y personal del juzgado. Se coordinaron soluciones tecnológicas con la DTI para optimizar servicios, sobre todo el sistema de Ingreso Digital de Escritos.

Así, se tramitaron procesos inmediatos, pagos, transferencias, elaboración de sentencias, interlocutorios etc. Y se activaron protocolos de audiencia en cuestiones provisorias de familia; alimentos, régimen de visitas, de comunicación y cuidados y aún en los lugares más distantes de los centros urbanos o cabeceras de la distintas circunscripciones. Todo esto se logró articulando procesos especiales con la colaboración de la institución policial y organismos oficiales en percepción de pagos.

En materia de Falta o cuestiones contravencionales se dictaron numerosas medidas de prohibición de acceso y acercamiento en lo relacionado a violencia de género o violencia doméstica. Se trabajó de manera coordinada con la Mesa de Atención a la Víctima y al Ciudadano, con asesorías, defensorías y con órganos administrativos del Poder Ejecutivo.

Además se capacitó en diversos temas y se extremaron protocolos para el cuidado del personal y la sociedad en materia de Bioseguridad.

OTRAS DEPENDENCIAS

Capacitación en tiempo de Pandemia

El Centro de Estudios Judiciales se enfocó en la capacitación para adaptar el trabajo judicial con TIC's orientada a operadores judiciales y abogados del foro, realizó charlas abiertas a la comunidad respecto a distintos temas vinculados con la actualidad, elaboró tutoriales y brindó asesoramiento en uso de sistemas tecnológicos, organizó conversatorios entre jueces de distintos fueros para aunar criterios y difundir el protocolo para audiencias virtuales.

Además colaboró en encuentros para implementar el Protocolo de Contingencia Víctimo Asistencial para prevenir y minimizar los riesgos en casos de Violencia de Género en contexto de Covid-19 y siguió capacitando en juicio por jurados con INECIP.

Importancia de la implementación de juicios por jurados con integrantes de los pueblos indígenas de la provincia

El art. 4 de la ley 2364-B que establece la conformación de la mitad del panel de jurados por el pueblo indígena al cual pertenezcan víctima y victimario, pero su vigencia se encuentra supeditada a la consulta previa, libre e informada del Convenio 169 de la OIT conforme el art. 95 de la normativa provincial.

Luego de varias reuniones, en febrero de 2020, los hermanos indígenas presentaron el proyecto de protocolo de sensibilización, debate y consulta al Poder Ejecutivo, con el respectivo cronograma y que tenía como cierre la fecha del 14 de mayo de 2020 en conmemoración del 33° Aniversario de la Ley Indígena que dio origen al IDACH.

No obstante, se avanzó en la capacitación de los agentes notificadores de todos los Juzgados de Paz de la Provincia y de las Oficinas de Mandamientos y Notificaciones, quienes en el nuevo sistema de enjuiciamiento asumen un papel preponderante al tener el primer contacto con los potenciales jurados, quienes remarcaron la necesidad de ir acompañados de intérpretes indígenas, cuando los ciudadanos sorteados pertenezcan a dichos pueblos.

Balance del trabajo realizado por las distintas Salas que componen el Superior Tribunal de Justicia

Los informes de productividad elaborados arrojaron números muy alentadores que dan cuenta que la actividad judicial no se detuvo y se continuó trabajando para garantizar los derechos de la ciudadanía.

Por citar algunos, entre el 13 de abril y el 6 de junio del corriente año, en la Sala Penal se contabilizaron un total de 188 sentencias; se realizaron 107 audiencias y se dictaron 299 autos interlocutorios.

En el caso de la Sala Civil, Comercial y Laboral del STJ los números indican que se dictaron 55 sentencias y que período hubo 174 expedientes que tuvieron movimientos con salida en lista de notificaciones y 48 sentencias interlocutorias.

Lo mismo sucedió en las secretarías contencioso administrativas del STJ donde produjeron 47 sentencias definitivas, 14 interlocutorios y 243 providencias de trámite. Además, registran 36 proyectos que circulan para la firma de los jueces y juezas del STJ.

En cuestiones de Niñez, Adolescencia y Familia

Así es, para plasmarlo en datos, por ejemplo en la Sala Civil del STJ el movimiento de expedientes durante el Servicio Judicial de Urgencia fue alrededor del 90% al registrado un año antes. Y, precisamente, en los juzgados de niñez, adolescencia y familia se dictaron 663 resoluciones y realizaron 5.833 trámites en expedientes. En la primera circunscripción hubo 259 resoluciones, 71 en la segunda, 70 en la tercera, 22 en la cuarta, 53 en la quinta y 188 en la sexta (incluyendo las 39 del Juzgado Multifueros de Misión Nueva Pompeya).

Oficina Judicial Central de Juicio por Jurados

Asimismo, en la citada Oficina han ingresado y sido analizadas 211 causas, de las cuales 83 fueron devueltas por falta de notificaciones o información esencial a las partes por ejemplo los derechos de la víctima, defectos en los decretos de

clausura, falta de informes de la UER o planteos sin resolución, siendo que algunas causas se devolvieron más de una vez y otras que no reingresaron por no corresponder al sistema o no haberse terminado la etapa investigativa.

Se ha celebrado 116 audiencias de sorteos de jueces técnicos y 150 citaciones a jurados sorteados para audiencia de voir dire.

Se llevaron a cabo los siguientes Juicios por jurados: Días 28, 29 y 30 de octubre de 2020 (Domo del Centenario Zitto Segovia) Veredicto de culpabilidad y días 17, 18 y 19 de diciembre de 2020 (Domo del Centenario Zitto Segovia) Veredicto de absolución.

Reuniones y conversatorios

*Reunión con el Poder Ejecutivo y referentes indígenas respecto a la Consulta Previa del Convenio 169 de la OIT para avanzar en la implementación del jurado indígena del art. 4 de la Ley 2364-B (20/02/20)

*Reunión entre integrantes de la Oficina Judicial Central de Juicio por Jurados, Ministerio de Seguridad y Justicia del Poder Ejecutivo e Inecip (21/05/20)

*Jornadas de análisis y debate del proyecto de Ley de Juicio por Jurados Civil y Comercial (23 y 30/10/20)

*Juicio por jurados “El rol de las oficinas judiciales” Escuela de Capacitación Judicial de Neuquén (29 y 30/10/20)

*Conversatorios entre Juezas integrantes de la Sala Penal Segunda en lo Criminal del Superior Tribunal de Justicia, Jueces de Cámara de la Primera Circunscripción Judicial y Oficina Judicial Central de Juicio por Jurados

*Reuniones y pruebas previas al sorteo anual de jurados del 21/12/20 con Lotería Chaqueña y el Poder Ejecutivo

Capacitaciones junto a Cej e Inecip

El nuevo rol del juez en la audiencia preparatoria del juicio por jurados (19/05/20), Conducción de la audiencia de “Voir Dire” (26/05/20), El Rol del Juez en la etapa del juicio (02/06/20), Las instrucciones del juez al jurado

(09/06/20), Charla de Juicio por Jurados para Periodistas y Comunicadores (16/06/20) y el Taller con notificadores de juicios por jurados con integrantes de Oficinas de Mandamientos y Notificaciones y Juzgados de Paz (23/06/20).

Consejo de la Magistratura y Jurado de Enjuiciamiento

Concurso Juez del STJ 2020-2021

En cumplimiento a lo dispuesto por el Art. 17 inc. 1) de Ley 2082-B, habiéndose evaluando los Antecedentes de los postulantes para cubrir el cargo de JUEZ para el SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA de la Provincia del Chaco, fijándose la respectiva calificación de conformidad a lo dispuesto en el art. 19 y ss., se comunicó quienes son los postulantes: 1) Dr. AZCONA, Ernesto Javier; 2) Dr. DAHLGREN, Jorge Gustavo; 3) Dr. DEL RÍO, Víctor Emilio; 4) Dr. FLORES, Julián Fernando Benito; 5) Dr. GARCIA VERITÁ, Gonzalo Leandro; 6) Dr. MUSSIN, Nelson Guillermo; 7) Dra. PRATO, Natalia; 8) Dra. REGOSKY, Gladis Beatriz; 9) Dr. SINKOVICH, Jorge Mladen; 10) Dr. VARELA, Néstor Enrique y 11) Dr. ZABALZA, Fernando Javier, han superado el puntaje establecido por ley, pasando a la Etapa de Oposición, conforme Resolución N° 706/2021.

Poder Ejecutivo

El Gobierno de la Provincia del Chaco elaboró Protocolos de actuación con información y procedimientos sistematizados para toda la provincia, a los que le fueron incorporando nueva información y recomendaciones de acuerdo a la situación epidemiológica del coronavirus (COVID 19).

Inicialmente, se suspendieron actos o reuniones escolares, que propicien la aglomeración de personas (Jardín de infantes, preescolar, primario y secundario), como así, las clases en todos los niveles educativos.

Se coordinaron acciones específicas y se realizó una difusión masiva de información para viajeros en relación a COVID-19, con el objetivo de generar conciencia acerca de la importancia de las medidas de prevención, los síntomas

ante los cuales se debe solicitar atención y los teléfonos de consulta ministerial sanitaria.

Se dispuso capacitar al personal de las distintas áreas de trabajo que puedan tener relación con un caso posible e incentivar la consulta temprana ante la presencia de síntomas

Se propició el cumplimiento de las medidas sanitarias y se suspendieron reuniones, eventos o encuentros previstos en los sectores de referencia.

Se desmotivó la concurrencia a las sucursales y locales de atención presencial y se ordenó que la atención al público y el ingreso de personas para la presentación de trámites que no puedan canalizarse por los otros medios, recomendando el uso de canales electrónicos para realizar operaciones bancarias.

Se suspendió la prestación del Servicio de Transporte Público de pasajeros, el que luego fue restablecido, con restricciones.

Poder Legislativo

La Provincia del Chaco, que batió el récord nacional en el mismo período con la sanción de 87 leyes, de las cuales 43 están en vigencia, casi triplicando las 30 normas votadas por el Congreso de la Nación, y lejos del resto de las demás provincias.

Participó, en el primer Foro Federal de Autoridades Parlamentarias de Legislaturas Conectadas, que se realizó vía Zoom. El objetivo del programa es unir a los poderes legislativos del país en una red interparlamentaria federal, una experiencia que se empezó a esbozar en 2018 pero tomó fuerza ahora, al congregar a las 24 legislaturas del país. En una segunda etapa se sumarán los concejos deliberantes y municipales.

Los debates se llevan adelante desde las identidades partidarias diversas sirvieron para alcanzar consensos, que como resultado demostraron que la Legislatura chaqueña puede producir más y mejor: es el camino que han emprendido. La tarea es que la visión que se tenga coincida con los hechos, y en esta oportunidad la Legislatura chaqueña va en esa dirección.

Córdoba

JOSÉ MANUEL BELISLE*

I. Primeras palabras. El escenario de la pandemia

El vínculo de Córdoba con la Nación en 2020, estuvo signado básicamente por el contexto del Covid 19. El recambio de autoridades gubernamentales a fines de 2019 había generado ciertas expectativas en los primeros meses de 2020.¹ En materia de salud, ya en los primeros meses del año hubo en la provincia un inusual brote de dengue². Pero luego todo cambió por el nuevo coronavirus, y especialmente desde que el 19/3/2020 se impuso la llamada “cuarentena” (aislamiento social, preventivo y obligatorio, DNU del PEN Nro. 297/20).

La pandemia evidenció el sentido “glocal”³ del fenómeno. Por un lado un severo problema mundial, sustraído sin embargo de su gobernanza a esa escala (a pesar de los lineamientos trazados desde la O.M.S.). El desconcierto consecuente, a modo de estado de naturaleza hobbesiano y “sálvese quien pueda”, dio paso a la vez -para la gestión del asunto- al fortalecimiento de las soberanías estatales (objetivamente visible, con el cierre material de las fronteras y la prohibición de ingreso y egreso de personas y objetos). Por otro lado, derivado de lo anterior, reflejó cómo en cada realidad (nacional, pero especialmente regional)

* Por el Dr. José Manuel Belisle, Doctor en Derecho y Cs. Sociales y Posdoctorado (U.N.C.). Profesor Adjunto de D. Público Provincial y Municipal y Prof. de D. Constitucional (U.N.C.). Profesor Titular de D. Político (U.C.C.). Especialista por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid.

¹ Ver, por todos: “Schiaretti firmó con Nación el convenio por la Tarjeta Alimentar. Junto a los ministros Wado de Pedro y Daniel Arroyo, sumaron a la provincia al Plan Nacional contra el Hambre”, en https://www.cba24n.com.ar/politica/schiaretti-firmo-con-nacion-el-convenio-por-la-tarjeta-alimentar_a5e31ee70a5035a5fa72eb4a6; passim

² Passim. Ver, entre otros, <https://unciencia.unc.edu.ar/biologia/en-nueve-anos-casi-se-triplic-o-el-numero-de-vivienda-s-con-mosquitos-transmisores-d-el-dengue/>.

³ Noción impulsada hace décadas, entre otros, por Manuel Castells. Supone, a modo de síntesis, “pensar” en sentido global, y “actuar” a nivel local.

los impactos de la enfermedad presentaban (a partir de cierto eje común, por supuesto) claras particularidades, según el ámbito local del que se tratara. Los usos por tanto, y en fin las regulaciones lugareñas resultaron entonces decisivas.

En Argentina –como en otras partes del mundo–, más allá de la esfera de actuación (nacional, provincial o local), el poder público acentuó su perfil interventor, no necesariamente acorde a un Estado de Bienestar, sino en algunos casos, en los límites de la excepción constitucional. En aras de evitar los efectos nocivos de la enfermedad, la emergencia (a veces presentada incluso con lenguaje bélico) fue un argumento útil para la concentración del poder, limitar el razonable ejercicio de los derechos, y en fin, germen de concepciones y prácticas autoritarias. Al esquema institucional de democracia delegativa, frágil en términos de deliberación colectiva, se sumó una especie de sofocracia. Así la opinión de un grupo de científicos sanitaristas sustituyó –fácticamente– la legítima decisión política surgida de representantes del pueblo (con el Congreso, además, virtualmente sin funcionar). De tal modo, una amplia gama de aspectos inherentes a la vida individual cotidiana quedó bajo la supervisión ya no solo del Estado y sus agentes, sino en fin a mercede del aval autoritativo de dichos expertos.

Al arrogarse el Poder Ejecutivo nacional la gestión originaria de los efectos de la pandemia, se redujeron notablemente los márgenes de acción provincial y municipal (contrariando, en los hechos, el mandato del art. 75 inc. 30 C.N.), y en consecuencia la propia autonomía local. En vez del principio de subsidiariedad propio de un federalismo de concertación, primó –inicialmente– una concepción uniforme y centralizada de administración. A medida que el tema comenzó a extenderse en el tiempo, hubo un deslinde más razonable de competencias y consecuentemente el progresivo incremento de “zonas blancas” o en fin, el establecimiento localizado de restricciones, según regulaciones locales.

Como es sabido, todo eso continuó en 2021 y no se conoce cuándo concluirá. La realidad de la pandemia deja en curso un conjunto de desafíos muy variados, atravesados por la presencia decisiva de herramientas tecnológicas para afrontar esa “nueva normalidad”. Ello en modos y vínculos laborales, educativos, económicos, culturales, sociales y personales (incluso afectivos, familiares, de vecindad o amistad) respecto de los cuales las instituciones y gobiernos

indudablemente no pueden tampoco sustraerse. El federalismo entonces, ejercicio del poder descentralizado y esencialmente dinámico, tiene pluralidad de dimensiones de análisis para ofrecer en la materia⁴. Todo lo cual tuvo un lógico impacto en Córdoba, algunas de cuyas particularidades se repasan seguidamente.

II. El COVID 19 en Córdoba

Tal como se anticipó, inicialmente el gobierno nacional dispuso por DNU 297/20, un aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO)⁵ aplicable en todo el país. Córdoba había adherido por ley a la declaración de emergencia pública nacional en materia sanitaria⁶. Poco después, ya por resolución del Ministerio de Salud provincial⁷, se creó el Centro de Operaciones de Emergencias (C.O.E.) de Córdoba, el que junto con un Comité Asesor de Científicos tuvo a su cargo “el abordaje de la pandemia”⁸. En julio, por ley N° 10.702, se estableció un régimen sancionatorio excepcional de emergencia sanitaria, con multas muy elevadas.

Como se sabe, al paso de los meses las características y modalidades de dicho aislamiento (ASPO) fueron variando, pero se mantuvieron vigentes hasta el 9/11/20. Las medidas tomadas en consecuencia fueron también mutando, y dada su multiplicidad, la reseña completa excedería a este breve informe.

En efecto, a riesgo que pueda aparecer como una simplificación de lo ocurrido, Córdoba no pudo sustraerse -de alguna manera, por lógica- del contexto general del mundo y de Argentina antes esbozado. A pesar de indudables esfuerzos de personas y colectivos que pusieron su talento, prestigio y dedicación

⁴ Para un estudio crítico y detenido, situado en efectos ocurridos en los primeros meses en nuestro país, ver, Hernández, Antonio (2020): “Emergencias, orden constitucional y COVID-19 en Argentina”, en Barrera Buteler, G. (director): *El derecho argentino frente a la pandemia y post-pandemia covid-19*, t. II, Córdoba, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional, págs. 19-73.

⁵ El decreto Nro. 260/20, había ampliado la emergencia sanitaria dispuesta por ley 27.541.

⁶ Nro. 10.690, del 18/3/20. Antes, los Decretos Provinciales Nros. 156 y 196 del 09 de marzo y 16 de marzo 2020, respectivamente, habían declarado el “Estado de Alerta, Prevención y Acción Sanitaria”, entre otras disposiciones.

⁷ Resolución nro. 311 del 24/3/20.

⁸ Creado por Res. del Ministerio de Salud nro. 745, del 8/5/2020.

para enfrentar la pandemia, hubo incontables acciones privadas que exponían la salud pública y particular.

En ese contexto, alguna dinámica de los acontecimientos dio paso a cierto relajamiento de controles y cuidados, por un lado, y acrecentamiento de poderes estatales y restricciones severas de derechos, por el otro. Las vivencias son incommensurables. Por eso, apenas se mencionarán aquí algunas que tuvieron amplia repercusión pública, por diversos medios de divulgación.

Con un marcado sesgo punitivo que pretendía sostener un estricto aislamiento, en la provincia hubo casi 30.000 detenciones dentro de los 3 primeros meses de pandemia⁹. A octubre de 2020, había alrededor de 20.000 causas en trámite de personas imputadas en los términos del art. 205 del Código Penal, y algo más de 29.000 actas labradas por supuesta infracción a la referida ley provincial 10.702¹⁰.

En un período crítico, que puede situarse a partir de la llegada del invierno de 2020, se conocieron numerosas experiencias irrazonables, en términos de restricción al libre ejercicio de derechos e ilegítimo actuar de funcionarios públicos. Por caso, en un “banderazo” convocado en distintos puntos del país para el 17 de agosto, a personas que se movilizaron se les impidió detenerse a cantar el Himno Nacional en la plaza de una localidad, por decisión de un funcionario policial¹¹. Entre los hechos más graves endilgados a fuerzas de seguridad, en el marco de acciones que pretendían asegurar que se cumpliera el confinamiento, hubo al menos dos casos de “gatillo fácil”, en los que murieron dos jóvenes de 17¹² y 15 años¹³.

⁹ https://www.cadena3.com/noticia/sociedad/cordoba-supero-los-30-mil-detenedos-por-violar-la-cuarentena_262184

¹⁰ *Passim*. Ver por todos <https://www.puntal.com.ar/provincia/el-gobierno-cordoba-labro-casi-30-mil-multas-violar-la-cuarentena-n120895>

¹¹ <https://radiomitre.com/san-carlos-minas-la-policia-les-prohibio-cantar-el-himno-en-el-17a/>

¹² El caso de Blas Correa, sucedido en agosto de 2020 en la ciudad de Córdoba. Cuatro jóvenes eludieron un control policial durante la noche, a raíz de lo cual se produjo una persecución que terminó en pleno centro urbano, con el chico fallecido por herida de bala. *Passim*. Ver, por todos, <https://www.infobae.com/sociedad/policias/2020/08/07/comocion-en-cordoba-policias-mataron-por-la-espalda-a-un-menor-y-sospechan-que-plantaron-un-arma-para-incriminar-a-la-victima/>

¹³ El hecho ocurrió en octubre de 2020 en una localidad del interior, Paso Viejo, el chico asesinado se llamaba Joaquín Paredes. *Passim*. Ver, <https://www.infobae.com/sociedad/policias/2020/10/26/detuvieron-a-cinco-policias-por-el-asesinato-de-un-joven-en-cordoba-otro-adolescente-resuelto-herido/>

Entre tales medidas, como es sabido las restricciones comprendían la prohibición de circulación interprovincial, y dentro de la provincia, del tránsito interdepartamental (siempre, claro está, excepto las llamadas actividades esenciales).¹⁴ Así, lo irrazonable de pretender un inflexible acatamiento a las prohibiciones dispuestas por el poder público, produjo situaciones como las de Solange¹⁵. Otro caso paradigmático discutido en los tribunales fue el bloqueo al tráfico terrestre desde Córdoba hacia San Luis¹⁶, que llegado a la Corte Suprema motivó un pedido de informes de este Alto Tribunal a ambas provincias, como también a otras con situaciones semejantes¹⁷.

En sentido similar, se apunta el caso en la localidad de Malagueño, donde a comienzos de agosto se incautaron vehículos a ciclistas que circulaban entre

¹⁴ Por no detenernos en el drama de los “varados” en el exterior, y de personas que una vez retornadas al país fueron retenidas en hoteles u otros centros de confinamiento obligatorio diferente a sus propios hogares.

¹⁵ Solange Musse era una joven mujer que falleció en Alta Gracia por cáncer. Su padre viajaba vía terrestre desde Neuquén para despedirla en persona, pero al llegar al límite interprovincial los funcionarios allí actuantes le impidieron el ingreso a Córdoba. *Passim* <https://www.perfil.com/noticias/sociedad/solange-musse-tenia-cancer-murio-sin-ver-a-su-padre-por-contro-es-coronavirus.phtml>

¹⁶ <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/juez-ochoa-debera-resolver-sobre-bloqueo-de-san-luis/>, del 29/6/21. Ver en el portal de acceso público del Poder Judicial de la Nación, “Sociedad Rural de Río Cuarto y otros c/ San Luis, Provincia de s/ amparo” (expte. FCB 6364/2020).

¹⁷ Por Acuerdo de la Corte Suprema del 10/9/20, en el pleito precitado “Sociedad Rural de Río Cuarto contra San Luis”, como también en las causas CSJ 475/2020 “Crescia, Ernesto Omar c/ Salta, Provincia de s/ amparo; CSJ 476/2020 “Borge, María Sol c/ San Luis, Provincia s/ medida autosatisfactiva”; CSJ 592/2020 “Petcoff Naidenoff, Luis Carlos c/ Formosa, Provincia de s/ habeas corpus”; FRE 1674/2020 “Licores Nordeste SRL c/ Corrientes, Provincia de s/ amparo”; y CSJ 2237/2020 “Maggi, Mariano c/ Corrientes, Provincia de s/ medida autosatisfactiva”, en las que se planteaban cuestiones relativas a restricciones a la circulación o acceso a las provincias demandadas en el marco de la pandemia por Covid-19, ese Alto Cuerpo resolvió requerir a las Provincias de San Luis, Córdoba, Formosa, Corrientes y Salta para que, en 3 días, presentaran informes que el Tribunal estimó necesarios con relación al objeto de dichas demandas, sin perjuicio de lo que en definitiva se decidiera respecto de su competencia originaria. Además, en la causa CSJ 2237/2020, decidió ordenar a la Provincia de Corrientes que arbitrara las medidas necesarias para permitir al actor el ingreso al territorio provincial por el puente General Belgrano para asistir diariamente a su madre, durante el tratamiento oncológico que esta última debía realizarse en la ciudad de capital de dicha provincia. Ver <https://www.cij.gov.ar/nota-38151-La-Corte-en-el-marco-de-determinadas-causas-y-sin-perjuicio-de-lo-que-resuelva-luego-sobre-su-competencia-originaria-pide-informes-a-las-provincias-de-San-Luis-Cordoba-Formosa-Corrientes-y-Salta.html>

ciudades del Gran Córdoba¹⁸, en fines de semana. Los límites difusos de lo permitido y lo prohibido, por una parte, y por otro el alcance de ciertas medidas y determinados lugares, produjo también el efecto contrario al anteriormente citado, a pesar de la existencia de las llamadas “zonas blancas” (espacios en los que se flexibilizaban ciertas restricciones generales, por ausencia de casos en la población). En Marcos Juárez, ciudad del sudeste provincial, el municipio autorizó el funcionamiento de ciertos locales comerciales (como peluquerías), lo que motivó que se imputara al intendente del lugar por contrariar restricciones impuestas por la Nación y la Provincia¹⁹.

Desde el punto de vista institucional respecto de gobiernos locales, Río Cuarto (segunda ciudad de la provincia y capital alterna de Córdoba) decidió postergar en dos oportunidades las elecciones para renovar sus autoridades, inicialmente previstas para el 29 de marzo. Con motivo de la inusual emergencia, el Concejo Deliberante local decidió fijarlas para el 27 de septiembre aunque luego nuevamente se postergaron y recién tuvieron lugar el 29 de noviembre²⁰. Los mandatos caducaban el 3 de julio, y fueron así prorrogados por el cuerpo legislativo. El asunto se discutió también en tribunales, a raíz de varias presentaciones, lo que motivó una decisión del Tribunal Superior de Justicia (TSJ), que por unanimidad declaró formalmente inadmisibile un conflicto interno municipal planteado por un particular y de ese modo convalidó lo actuado²¹.

A febrero de 2021, los casos en Córdoba de personas que contrajeron la enfermedad eran 133.512, y 2.541 fallecidos²². Para ese momento, aparecieron sin embargo severos cuestionamientos a labores gubernamentales, entre ellos el llamado “vacunatorio vip”²³ y un “falso médico” que se desempeñó en el ámbito

¹⁸ Passim. Ver <https://www.lavoz.com.ar/usuarios/polemica-en-malagueno-para-mi-nistro-de-seguridad-es-un-desproposito-secuestrar-bicicletas/>

¹⁹ Se le endilgó la conducta del art. 205 del C. Penal y “abuso de autoridad”. Passim. Ver https://www.cadena3.com/noticia/informados-al-rengreso/marcos-juarez-imputan-al-intendente-por-abuso-de-autoridad_267039

²⁰ Una descripción sobre todo el proceso, se puede ver en el informe elaborado por el Instituto de la democracia y elecciones (IDEMOE), disponible en <http://idemoe.org/informe-finalselecciones-municipales-de-la-ciudad-de-rio-cuarto-cordoba-noviembre-de-2020/>

²¹ Ver T.S.J.: “Novo, Enrique Fernando c/ Concejo Deliberante Río Cuarto – Conflicto Interno Municipal”, AUTO Nro. 15 del 24 de junio de 2020. En https://www.justiciacordoba.gob.ar/cargaweb/_New s/NovedadesDetalle.aspx?idNovedad=22176

²² <https://coe-reporte-dia-mapas-y-datos.hub.arcgis.com/>

²³ Passim. Ver <https://www.cadena3.com/noticia/turno-noche/denuncian-campana->

del C.O.E.²⁴. Aún sigue siendo algo prematuro el análisis de todo lo sucedido. Seguramente, el paso de los años permitirá una valoración más objetiva de los acontecimientos, pues en realidad lo visto a comienzos de 2021 muestra que indudablemente se trata de un proceso en continua evolución.

III. Apunte final

Tal como se ha señalado en informes de años anteriores, en 2020 el diálogo interjurisdiccional Nación-provincia quedó una vez más supeditado a los vaivenes de coyuntura. Mientras tanto, se reiteran año tras año problemas estructurales, como los medioambientales,²⁵ de hábitat, la pobreza y el desempleo, y (para situarlo en el vínculo específico del federalismo) la distribución desigual de los recursos tributarios y de los subsidios para la prestación de servicios públicos. Es decir, en vez de acuerdos robustos y perdurables derivados de una razonable deliberación institucional previa, nuevamente primó la lógica de la inmediatez. El federalismo de concertación sigue en espera

de- vacunacion-prefe rencial-en-cordob a_284068

²⁴ Passim. Ver <https://www.lanacion.com.ar/so-ciedad/medico-trucho-tiene-19-anos-atendido-durante-la-pandemia-y-ahora-es-ta-detenido-nid09022021/>

²⁵ En particular, el drama de los incendios, con cientos de miles de hectáreas consumidas en 2020. De tan notorio y público que es el asunto, basta reparar en información periodística para tener una noción aproximada del volumen en juego. Passim. Ver, por todos, <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/fuego-en-todo-2020-se-quemaron-unas-340-mil-hectareas-en-cordoba/>

Entre Ríos

JORGE M. D'AGOSTINO

MARTÍN J. ACEVEDO MIÑO*

Durante 2020, la Provincia de Entre Ríos no fue ajena a las circunstancias que vivió el país en su conjunto, especialmente a partir del mes de marzo. Si bien el Estado entrerriano adaptó con relativa rapidez sus procedimientos para continuar funcionando en el contexto de lockdown dispuesto por el Gobierno Federal, incluso poniendo en funcionamiento la Legislatura antes de fines de abril, cuadra poner de resalto algunas particularidades.

En lo relativo a la emisión de Decretos por parte del Poder Ejecutivo provincial, ésta estuvo dirigida especialmente a contemplar conductas y situaciones vinculadas con la Pandemia del Covid 19, plegándose *in totum* en un principio a las disposiciones del gobierno federal, para gradualmente habilitar algunas actividades a partir del mes de abril. Quizás convenga destacar que, en los primeros decretos, que siguieron los pasos de los DNU dictados por el Ejecutivo Nacional y que se completaron con los Protocolos del COES, se dejaba establecida la facultad de adhesión que tenían las Comunas y Municipios pero, en varios, en los que se determinó por ejemplo horario de apertura y cierre de comercios, la norma se dictó de manera directa, sin mención a la adhesión. Las

* Por los Dres. Jorge M. D'Agostino, Abogado, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Diplomado "El Estado de Derecho del Siglo XXI: Administración, Justicia y Derechos" otorgado en conjunto por la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, el Heidelberg Center para América Latina, la California Western School of Law y la Facultad Teresa de Ávila Sede Paraná de la Pontificia Universidad Católica Argentina, Miembro Correspondiente Nacional del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba por la provincia de Entre Ríos; y Martín J. Acevedo Miño, Profesor de Derecho Constitucional y Derechos y garantías constitucionales de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Decano de Facultad en la misma Universidad. Conjuez del Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos. Ex convencional constituyente provincial.

Comunas y Municipios optaron algunos por adherir, otros por no decir nada y cumplir la norma provincial y otros a dictar sus propias normas, ajustándose al art 123 de la Constitución Nacional y 229 y siguientes de la Constitución Provincial y de la Ley Orgánica Municipal 10.027 y sus reformas. En tal sentido, advertimos que en estos tiempos más que nunca antes, para atender situaciones de emergencia como la que nos atraviesa, es imprescindible impulsar una fuerte corriente de aprendizaje del federalismo, para alertar sobre las facultades que quedan adormecidas y las ventajas de la toma de decisiones a escala humana. Por otro lado, en materia de autonomía municipal quedaron aún más evidentes algunos déficits que la Provincia arrastra desde hace algunos años, entre otros, la extraña circunstancia de que más allá de la declamada autonomía municipal establecida en la Constitución local (reformada en 2008), no existen en Entre Ríos municipios que hayan sancionado su carta orgánica, manteniendo la regulación legal de una normal provincial.

La Rioja

EDGAR GUSTAVO FERNÁNDEZ SUÁREZ*

Antecedentes

Desde la restauración democrática en 1983, se han dado diversos escenarios políticos institucionales en los que se logró reformar la Constitución en la provincia de La Rioja y, en otros, se ensayaron interpretaciones forzadas de algunos de sus preceptos que, en la práctica, significaba una reforma de facto y, con ello, las modificaciones de las reglas de juego de la competencia política en aras de la hegemonía partidaria y del continuismo del gobernante de turno.

Pueden señalarse tres momentos coyunturales en los que se impulsaron cambios constitucionales y, en consecuencia, cambios en las reglas de juego electoral: la primera, data del año 1986 realizada durante el gobierno de Carlos Menem; la segunda, de 1998, en el contexto de vacancia de liderazgo a nivel provincial bajo la gobernación de Ángel Maza; y, la tercera, en 2008, que permitió la ampliación de la participación de actores políticos, durante el período de Luis Beder Herrera¹.

* Por el Dr. Edgar Gustavo Fernández Suárez, Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (España). Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Católica de Córdoba. Docente universitario (Universidades Nacionales de Córdoba y La Rioja, Universidad Blas Pascal). Investigador categorizado (Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales – UNC). Especialización en Estudios Internacionales (Escuela Diplomática de Madrid. Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino de España). Estudios Internacionales (Centro de Información y Documentación Internacional de Barcelona). Especialización en Derecho Constitucional y Ciencia Política (Centro de Estudios Constitucionales de Madrid). Diploma y Medalla de la Sociedad de Estudios Internacionales: Curso anual n° XXXIV de Altos Estudios Internacionales (Madrid).

¹ Gerónimo Reinoso: “Las vicisitudes de las reformas constitucionales de la Provincia de La Rioja, Argentina. Análisis de coyuntura. Aportes para el debate”. En Observatorio de Estudios Políticos. Consejo Provincial de Ciencia Política de La Rioja, n° 1 (2021), p.

Las consecuencias de estos impulsos reformistas, fueron las modificaciones en el sistema electoral. Veamos. La Reforma de 1986 acentuó la hegemonía partidaria del justicialismo a partir de las elecciones de medio tiempo con una representación sobredimensionada de los Departamentos menos poblados en detrimento de los más poblados².

En la siguiente década, se profundizó dicha hegemonía por medio de la implementación de la Ley de Lemas (doble voto simultáneo) que, por un lado, permitió superar los problemas internos del partido oficialista sin afectar sus resultados en las elecciones generales y, por el otro, perjudicó al radicalismo y otros partidos de oposición.

Por su parte, la reforma constitucional de 1998, fortaleció aún más al poder de decisión del Ejecutivo provincial y reemplazó las Cartas Orgánicas Municipales por una Ley aún vigente, cuyas consecuencias y reclamos ya ha sido comentado en otra oportunidad³. Efectivamente, el sistema electoral resultó un híbrido entre el sistema D'Hont y el de Ley de Lemas, favoreciendo, principalmente, el surgimiento de un arco de partidos de matriz ideológica justicialista.

Por último, la Reforma de 2008, amplió la composición de la Cámara de Diputados Provincial que, una vez más, trajo como consecuencia, una nueva reforma electoral que reemplazó el sistema de la Ley de Lemas por un sistema de colectoras (2018)⁴. Asimismo, luego se llevó a cabo la modificación de ley Orgánica de Partidos Políticos de 1987⁵, que permitió la aparición de partidos vecinales, municipales y provinciales. De este modo, el sistema de partidos emergente de esta nueva legislación posibilitó, por ejemplo, una engañosa competencia partidaria ya que: *“cada candidato saliera por separado en las elecciones,*

1 a 3.

² Reinoso, op. cit, p. 1.

³ Fernández Suárez, Edgar G.: “Informe La Rioja: ¿Autonomía municipal en La Rioja?”. En *Cuaderno de Federalismo* vol. XXIV. - 1a ed. - Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2011, pp. 61 - 68.

⁴ En 2018 se modificó la Ley Electoral Provincial n° 5139, introduciendo el sistema de “colectoras”. El actual gobernador, Ricardo Quintela, pretende impulsar una reforma electoral para limitar los mandatos de los concejales y diputados; pero la Unión Cívica Radical pidió ir más allá, eliminando el conflictivo de sistema de colectoras. “La UCR pide la eliminación de las colectoras”. En La Rioja Virtual, de 29 de julio de 2020. <https://riojavirtual.com.ar/elecciones-2021-la-ucr-pide-la-eliminacion-de-las-colectoras/>

⁵ En el año 2009 se modificó parcialmente la Ley Orgánica de los Partidos Políticos de la provincia de La Rioja, n° 4887 vigente desde 1987.

*sobre todo en las de medio tiempo; y, una vez electos pasar a formar el bloque del partido predominante*⁶.

Pese a las modificaciones tan relevantes para el sistema político como de la propia constitución provincial o de las normas regulatorias del sistema electoral o del régimen de partidos políticos; a pesar de todo, puede afirmarse que el último período de la vida política en la provincia de La Rioja, es el más participativo y plural respecto a las décadas pasadas, y con un cierto grado de competitividad partidaria: “Resultado de ello, es la representación de los partidos en la oposición en el órgano legislativo y los deliberativos”⁷.

Un ensayo reeleccionista

En los últimos tiempos la ciudadanía riojana fue testigo de la intentona reeleccionista del ex gobernador peronista Sergio Casas, quien pretendió ser habilitado para la reelección, aunque cumpliera con su segundo mandato por haber ejercido como vicegobernador en el período anterior. Con este propósito, Casas impulsó una consulta popular para forzar la letra y el espíritu de lo establecido por la Constitución provincial, la cual considera como un primer mandato, al de cualquiera de los dos miembros de la fórmula del poder ejecutivo provincial y, en consecuencia, quien fuese vicegobernador, puede aspirar a tan sólo un mandato como gobernador en el siguiente período. En el presente caso, Sergio Casas fue vicegobernador durante el gobierno de Luis Beder Herrera entre 2011 y 2015, antes de ser elegido gobernador.

Para superar ese impedimento, en diciembre de 2018, el gobernador Sergio Casas con el apoyo del peronismo y de algunos dirigentes del radicalismo, logró la aprobación de una enmienda constitucional que le permitía competir por un tercer mandato, mediante la modificación del artículo 120 de la Constitución que establece la condición para la reelección.

El proyecto de enmienda constitucional elevado a la a la Legislatura fue finalmente aprobado⁸. El texto propuesto establecía que:

⁶ Reinoso, op. cit., p. 2.

⁷ Reinoso, op. cit., p. 3.

⁸ La enmienda propuesta, procuraba modificar el artículo 120 de la Constitución provincial, que reza que el gobernador y vicegobernador de La Rioja “*serán elegidos directamente por el pueblo de la provincia a simple pluralidad de sufragios. Duran en sus funciones*”

*“No hay sucesión recíproca entre gobernador y vicegobernador si no hay entrecruzamiento de mandatos en las fórmulas por las que han sido electos. El gobernador o vicegobernador que haya sido electo por un solo periodo anterior **puede ser elegido para el ejercicio en el otro cargo por dos mandatos consecutivos**. Esta disposición se aplica en el artículo 171 de la presente Constitución”⁹.*

Tal como se establecía en el proyecto de enmienda, el gobierno de Casas convocó a una consulta popular obligatoria¹⁰ bajo los términos del artículo 84 inciso 1° de la Constitución provincial, para refrendar esa reforma¹¹.

Esta embestida del gobernador, motivó la presentación de una acción de amparo ante la Corte Suprema de Justicia, por parte de la coalición opositora Cambiemos, representada por los diputados nacionales Héctor Olivares (UCR) y Marcelo Germán Wechsler (Unión Pro), con él y el patrocinio de los abogados Ricardo Gil Lavedra y Alicia Cano, fundada en el art. 43 de la CN, para que se declara inconstitucional, tanto la ley 10.161, como sus respectivos decretos: 1.484 y 1.491, arguyendo que el art. 120 de la Constitución provincial prohíbe un tercer mandato consecutivo a todo aquel que haya sido gobernador o vicegobernador. Por tanto, sostuvieron que la inminente consulta popular, configuraría un caso de gravedad institucional, comprometiendo severamente al sistema republicano consagrado en los arts. 1, 5 y 123 de la CN, por lo que era menester suspenderla de inmediato:

“Habida cuenta la inveterada doctrina de V.E. de que los fallos deben atender a las circunstancias actuales existentes al momento en que

*el término de cuatro años sin que evento alguno que lo haya interrumpido pueda motivar su prórroga. Podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo periodo consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente, **no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período**”.*

⁹ “Qué establece la ley de enmienda provincial”. En Diario el Independiente. Edición digital de 19 de diciembre de 2019. <https://www.elindependiente.com.ar/pagina.php?id=196643>

¹⁰ Poder Ejecutivo Provincial, Decreto N° 1491/2018.

¹¹ La enmienda constitucional generó desde un primer momento, una fuerte polémica en el seno de la misma legislatura. Ejemplo de ello fue la denuncia penal del vicegobernador Néstor Bosatti contra la Vicepresidenta 1ª de la Cámara de Diputados provincial, Adriana Olima, por usurpación de títulos y abuso de autoridad, al haber convocado a la sesión extraordinaria (en la que se votó), sin tener las facultades correspondientes.

se dicta sentencia, aunque aquéllas sean sobrevinientes a la interposición del remedio federal venimos a poner en conocimiento de V.E. gravísimas circunstancias que se han producido en el proceso electoral. Estos hechos evidencian el montaje de un fraude gigantesco que se está preparando para el domingo, que profundizará la violación a los principios representativos y republicanos que deben tener vigencia en toda la Nación Argentina, y que patentiza la ausencia de todo control jurisdiccional eficaz para prevenirlo en la Provincia de La Rioja”¹².

Por su parte, el gobernador Casas intentó una defensa de la consulta expresando su “más fuerte repudio” al reclamo y llamó “a la sensatez” de la Corte para que “no permita desnaturalizar con intenciones secundarias los derechos del pueblo y la autonomía provincial”¹³.

No obstante, la Corte decidió, en fallo dividido, rechazar la acción de amparo de la coalición Cambiemos, para impedir la consulta popular pretendida por el Gobernador, en razón de que:

“(…) no puede entenderse consolidada la presencia de un ‘caso’ que habilite su intervención en el marco de las atribuciones y de la competencia reconocidas por la Constitución Nacional por lo que no es necesario ahondar el examen acerca de si concurren los demás requisitos jurisdiccionales que condicionan su actuación, correspondiendo declarar la inadmisibilidad de la pretensión”¹⁴.

La Corte Suprema consideró que correspondía desestimar la acción de amparo interpuesta a fin de que se declare la inconstitucionalidad de la Ley 10.161

¹² “Antes del fallo de la Corte sobre las elecciones en La Rioja, Cambiemos denunció irregularidades en la consulta popular”. Infobae, 24 de enero de 2019. En: <https://www.infobae.com/politica/2019/01/24/antes-de-l-fallo-de-la-corte-sobre-las-elecciones-en-la-rioja-cambiemos-denuncio-irregularidades-en-la-consulta-popular/>

¹³ “Casas rechazó la presentación para impugnar la consulta popular por su reelección”. Agencia Télam, 21 de enero de 2019. En <https://www.telam.com.ar/notas/201901/325029-go-bernador-casas-rechazo-presentacion-de-cambiemos-para-impugnar-consulta-popular-por-su-reeleccion.html>

¹⁴ Corte Suprema de Justicia de la Nación. “Unión Cívica Radical - Distrito La Rioja y Otros/acción de amparo”. Sentencia, 25 de Enero de 2019. Id SAJJ: FA19000003.

de la Provincia de la Rioja y de los decretos dictados en consecuencia -1484 y 1491, del 21 y 26 de diciembre de 2018-, que perseguían la aprobación de una enmienda constitucional modificatoria del art. 120 de la Constitución provincial (sobre la reelección del Gobernador), y la convocatoria de una consulta popular para ratificarla. La razón que fundamentó al decisión de la Corte fue que según los actores, tales normativas se apartaban del procedimiento previsto en el art. 177 de la misma Constitución, pero no generaban “una afectación constitucional específica en cabeza de los peticionarios”¹⁵.

De este modo, la decisión judicial removió los obstáculos legales para la consulta que se llevó a cabo el 27 de enero de 2019, para admitir o rechazar la validez de la enmienda constitucional de 17 de diciembre 2018, que habilitó a Casas para aspirar a su reelección¹⁶. Tres de los cinco miembros de la Corte, Héctor Rosatti, Helena Highton y Ricardo Lorenzetti, sostuvieron que no correspondía admitir el amparo de Cambiemos. Carlos Maqueda no votó y, en disidencia, Carlos Rosenkrantz, presidente de la Corte, quien argumentó que, el llamado a la consulta, fue convocada “de un modo que viola” claramente la constitución provincial. Tal como lo señalaron los legisladores, la iniciativa oficialista transgrede el artículo 177 de la Constitución provincial que,

“...exige que la consulta sea efectuada al pueblo en la siguiente elección general y, si es aprobada, recién comenzará a regir en el futuro (...) El apuro se explica por la espuria intención que la cláusula habilitante de la reelección pueda ser utilizada en los próximos comicios”¹⁷.

¹⁵ CSJN, cit.

¹⁶ “Diputados aprobaron enmienda constitucional y habilitaron consulta popular”. Noticias Legislativas. En <https://legislaturlarioja.gob.ar/prensa/diputados-aprobaron-enmienda-constitucional-y-habilitaron-consulta-popular/>

¹⁷ “Rechazo al amparo presentado por Cambiemos. La Corte Suprema habilitó la consulta popular sobre la reelección en La Rioja”. Diario Clarín, versión digital de 25 de enero de 2019. https://www.clarin.com/politica/corte-suprema-habilito-consulta-popular-reeleccion-rioja_0_D0PiDfkJt.html La procuradora Fiscal ante la Corte, Laura Monti, había considerado que el planteo de Cambiemos no era un asunto de competencia originaria de la Corte. Sin embargo, como su dictamen no era vinculante, el amparo fue atendido por la Corte.

Por su parte, el juez Rosatti, a cargo del Tribunal durante esa semana, procedió habilitar la feria judicial para resolver sobre el tema de fondo: *“La decisión adoptada por este tribunal aclara que no implica adelantar posición alguna respecto de los distintos requerimientos formulados en la presentación judicial”*.

Sin embargo, la Unión Cívica Radical, mediante un comunicado oficial evaluó positivamente dicha decisión ya que:

“La Corte no niega su competencia originaria en la cuestión, y dice que es prematuro opinar sobre la validez o no de la enmienda, ya que el proceso de votación en sí mismo no genera afectación concreta, y que el daño denunciado recién se configuraría en caso que la enmienda fuera aprobada. En definitiva, que todavía no es momento de analizar la cuestión (...) Hemos logrado concitar la atención de la Corte. Tenemos la puerta abierta para, en caso de ser necesario, recurrir nuevamente a fin de que analicen la constitucionalidad del texto de enmienda. Y así lo haremos en caso que la justicia provincial adicta al poder local intente torcer la voluntad popular”¹⁸.

La ciudadanía riojana participó de la consulta popular para decidir la aprobación o rechazo de la enmienda constitucional aprobada por la Legislatura en diciembre de 2018¹⁹.

¿Con qué mayoría?

A la controversia sobre la enmienda constitucional, se sumó la generada por la interpretación del artículo 84 de la Constitución provincial, ya que el mismo, establece que *“toda propuesta que sea sometida a consulta popular obligatoria se tendrá por rechazada por el pueblo si una mayoría de más del treinta y cinco por*

¹⁸ “Casas se juega su re-reelección en una consulta popular cuestionada por la oposición”. *Grupolaprovincia.com*, 26 de enero de 2019 <https://www.grupolaprovincia.com/politica/casas-se-juega-su-re-reeleccion-en-una-consulta-popular-cuestionada-por-la-oposicion-217222>

¹⁹ El Tribunal Electoral de la Provincia resolvió utilizar el mismo padrón de las elecciones del 2017, con 282.648 los ciudadanos habilitados para votar, en 908 urnas (868 mesas habilitadas en 204 escuelas) cuya seguridad fue encomendada a la Gendarmería Nacional.

ciento de los votos de los electores inscriptos en el Registro Electoral no la aprueba". Una de las objeciones de Cambiemos se centró, precisamente, en torno a la cantidad de votos necesarios para que una consulta popular apruebe la enmienda constitucional.

Finalmente, el porcentaje de votantes apenas llegó al 43.95%, lo que fue interpretado como un claro signo de que la mayoría de la ciudadanía riojana no avalaba la aspiración reeleccionista del gobernador Casas. El 'SI' representó el 25,27% de los votos del total del padrón, mientras que el 'NO' obtuvo el 17,90% (0,42% de votos nulos y 0,32% en blanco).

Mediante un comunicado oficial, la coalición Cambiemos en La Rioja sostuvo que la consulta popular convocada por el gobierno había sido un fracaso, pues casi el sesenta por ciento de la ciudadanía riojana, se había abstenido de participar de la convocatoria para modificar la constitución provincial, lo que deslegitimaba las pretensiones reeleccionistas del Gobernador. En el mismo sentido, se expresó el constitucionalista Ricardo Gil Lavedra al sostener que la enmienda necesita una ratificación del 35%²⁰.

Por su parte, el oficialismo interpretó los resultados de la consulta como una derrota de la oposición por no alcanzar reunir los votos necesarios para rechazar la enmienda; y por tanto, consideraba que el Gobernador Casas había sido habilitado para un nuevo mandato²¹.

Con una singular argumentación, el Presidente del Tribunal Electoral de La Rioja, Luis Brizuela, avaló la interpretación del Ejecutivo provincial, pues: "*Para que la enmienda sea rechazada, más del 35% del padrón electoral debía votar por el NO y eso no sucedió. Se expresó la voluntad popular y el pueblo no necesita intérpretes*"²².

²⁰ "Gil Lavedra confirmó que Cambiemos volverá a objetar en la Justicia la consulta". Telam, 29 de enero de 2019. En <https://www.telam.com.ar/notas/201901/327555-gil-lavedra-confirma-que-cambiemos-volvera-a-objetar-en-la-justicia-la-consulta.html>

²¹ "Los riojanos le dieron la espalda al plebiscito de Sergio Casas: solo votó el 44 por ciento del padrón". La Noticiaweb, 28 de enero de 2019. En <https://www.lanoticiaweb.com.ar/130833/los-riojanos-le-dieron-la-espalda-a-l-plebiscito-de-sergio-casas-solo-voto-el-44-por-ciento-del-padron/>

²² Los riojanos le dieron la espalda... art. Cit.

La Corte pone fin al sueño reeleccionista

Con casi 500 páginas, el gobernador riojano²³ respondió a la *Corte Suprema de Justicia de la Nación*, para defender su pretensión reeleccionista, coincidente con las mismas pretensiones de su par rionegrino, Alberto Weretilneck, ante el máximo tribunal.

Ante ambas presentaciones, por el amparo y por la enmienda, desde la Procuración General de la Nación opinaron que no era un tema de la Corte de Justicia de la Nación, pero ésta desechó dicha opinión no vinculante, se declaró competente, y aceptó el nuevo recurso de amparo el 1 de marzo de 2019, por considerar que: “Dado que es parte demandada una provincia y que los puntos sobre los que versa la causa entrañan una cuestión federal predominante, el proceso corresponde a la competencia originaria de esta Corte”²⁴.

El caso del rionegrino era algo diferente al del riojano. Si bien no cambió la Constitución provincial, sostuvo una singular interpretación para volver a presentarse. Weretilneck había sido electo vice de Carlos Soria en 2011, pero a la muerte de éste, al año siguiente, asumió la gobernación. Luego, fue reelecto en 2015 e interpretaba que debía considerarse a peste período como su primer mandato. Al igual que Casas, obtuvo un fallo favorable del Tribunal Superior de la Provincia de Río Negro.

Finalmente, el 22 de marzo de 2019, la Corte Suprema de Justicia acordó negar la validez de los argumentos que intentaron avalar la enmienda constitucional para permitir la reelección del gobernador riojano. Al respecto, los jueces de la Corte se pronunciaron en forma unánime contra la reforma constitucional efectuada en la provincia luego que la consulta popular negara tal posibilidad²⁵.

Si bien la decisión judicial no se pronuncia específicamente sobre la re-reelección pretendida por el gobernador Casas, lo hace en forma indirecta al in-

²³ Paladini, Eduardo: “La Corte Suprema definirá la semana próxima si habilita las re-reelecciones de Sergio Casas y Alberto Weretilneck”. Clarín digital, 12 de marzo de 2019. En https://www.clarin.com/politica/corte-suprema-definira-s-eman-proxima-habilita-re-reeleccio-n-sergio-casas-rio-ja_0_SeamvQ2kN.html

²⁴ Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina. “Unión Cívica Radical de la Provincia de La Rioja y otro c/La Rioja, Provincia de s/amparo”. Sentencia del 1 de marzo de 2019. Fallos: 342:171, p. 8.

²⁵ Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina. “Unión Cívica Radical de la Provincia de La Rioja y otro c/La Rioja, provincia de s/amparo”. Sentencia del 22 de marzo de 2019. Fallos: 342:343.

interpretar que la misma pretensión de reformar la constitución provincial para poder ser reelecto, implica la admisión manifiesta de que la situación anterior se lo impedía²⁶.

Sumariamente, la CSJN basó su decisión en dos argumentos: la primera de ellas, se refiere a que la enmienda, en palabras de la CSJN: “*implicó trastocar la decisión del constituyente provincial de 2007, que había establecido en el artículo 120 la regla de prohibición de la re elección del gobernador y del vicegobernador*”²⁷.

El segundo fundamento radica en la circunstancia de que la enmienda, fue aprobada por apenas el 25,48 % del total de electores inscriptos en el padrón electoral, y no por una mayoría del 35% como establece el art. 84, inc. 3, in fine, 21 de la Constitución de La Rioja.

Así, ambos argumentos exponen que en la provincia de La Rioja hubo un proceso ilícito de reforma constitucional, consistente en la violación manifiesta de las normas constitucionales de orden local y que, precisamente por ello, la CSJN estimó conveniente declarar su inconstitucionalidad, atento a que se han visto afectados²⁸.

De este modo, la Corte consideró que ambas pretensiones de reelección, implican una manifiesta violación de sus respectivas constituciones provinciales; y que los intentos de perpetuarse en el poder, valiéndose de reelecciones no previstas por la voluntad fundacional de los constituyentes, configuran un agravio a los principios del régimen representativo y republicano de gobierno, los cuales emanan de los arts. 13 , 54 y 1235 de la Constitución Nacional: “*Es la provincia la obligada a honrar el sistema representativo y republicano de gobierno y a acatar aquellos principios que todos en conjunto acordaron respetar al concurrir a la sanción de la Constitución Nacional*”²⁹.

²⁶ Miri, Ignacio: El año electoral. La Corte Suprema volteó el intento de re-reelección de los gobernadores de La Rioja y Río Negro. Diario Clarin, edición digital. 22 de marzo de 2019. https://www.clarin.com/politica/corte-suprema-volteo-intento-re-reeleccion-gobernadores-rioja-rio-negro_0_9Np2eskqF.html

²⁷ CSJN, cit. Fallos: 342:343, p. 40.

²⁸ Basaure Miranda, Isaac Marcelo: “La limitación a las reelecciones provinciales, impuesta por la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, ¿supone una violación a la autonomía provincial?” *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de México*, Vol 69, No 275-1 (2019).

²⁹ Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina. “Frente para la Victoria – Distrito Río Negro y otros c/Río Negro, Provincia de s/amparo”. Sentencia del 22 de marzo de 2019. Fallos: 342:287, p. 9.

El debate jurídico que se abre a partir de esta decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, resulta de preguntarse si, al prohibir las reelecciones de los gobernadores Sergio Casas (La Rioja) y Alberto Weretilneck (Río Negro), en sus sentencias: “Unión Cívica Radical de la Provincia de La Rioja y otro c/La Rioja, Provincia de s/amparo” y “Frente para la Victoria – Distrito Río Negro y otros c/Río Negro, Provincia de s/amparo”, ambas emitidas el día 22 de marzo de 2019, violentó, o no, la autonomía provincial consagrada en el art. 121 de la Constitución Nacional³⁰.

La reforma constitucional, una vez más

La tentación recurrente de los gobiernos riojanos por alterar el texto constitucional, volvió al escenario político de la provincia, con el anuncio del actual gobernador Ricardo Quintela de iniciar el debate por una nueva reforma³¹. El proyecto expresa la promesa de llevar a cabo modificaciones de fondo en materia política, judicial, parlamentaria y económica, como ser la reforma judicial, la integración y periodicidad del mandato de jueces, la periodicidad de mandatos en ámbitos parlamentarios, la coparticipación, la regionalización del territorio provincial, la inclusión de la perspectiva de género, como así también la ampliación de derechos y garantías, y el régimen de administración de los recursos naturales.

Es obvio que una reforma constitucional que promete ser tan amplia y que afecta a temas muy sensibles como la justicia y la coparticipación de impuestos entre la Provincia y sus municipios, ha levantado las suspicacias del arco político opositor, particularmente del radicalismo, partido que ha manifestado su oposición a la iniciativa del gobernador Quintela, y a la que sólo apoyaría la derogación del sistema de colectoras que han beneficiado al justicialismo en sus aspiraciones hegemónicas, aunque, en términos generales considera una iniciativa por lo menos inoportuna en el actual contexto de emergencia sanitaria.

³⁰ Basaure Miranda, op. cit. p. 1.

³¹ “Quintela inició el debate por la reforma constitucional en la provincia”. En *parlamentario.com*, de 13 de abril de 2021. <https://www.parlamentario.com/2021/04/14/el-gobernador-de-la-rioja-anuncio-el-inicio-del-debate-por-una-reforma-constitucional/>

El Comité Nacional de la UCR expresó su rechazo a la pretensión del Poder Ejecutivo de la provincia de La Rioja de reformar su Constitución, por considerarla innecesaria e inoportuna³².

Entre las objeciones que señala con particular énfasis es la modificación del artículo 120 de la Constitución Provincial, que trata sobre el sistema de reelección que solo permite una reelección, y podría significar la aspiración a posibilitar al actual gobernador a otros dos mandatos consecutivos.

Por otra parte, la pretensión de cambiar la composición del Tribunal Superior de Justicia, con el pretexto de concretar la paridad de género en su conformación, encubre la intención de duplicar los miembros para tener una mayoría absoluta en favor del Ejecutivo.

Uno de los aspectos complejos que integra el proyecto de reforma constitucional, es la regionalización de la provincia, que podría afectar a la Ciudad capital de La Rioja, gobernada por el radicalismo de la mano, Inés Brizuela y Doria; si se intenta dividirla para fragmentar el peso electoral de la oposición³³. La modificación del mapa provincial podría afectar a la capital provincial tiene como fundamento real el interés electoral, dado que el oficialismo perdió en manos de Juntos por el Cambio el municipio.

Por último, la pretensión de modificar el reparto de la coparticipación que se hace a los municipios, podría implicar mayor discrecionalidad en favor del oficialismo, con el consiguiente perjuicio de los municipios gobernados por la oposición³⁴.

Reflexión final

El presente relato de las turbulencias en la vida constitucional reciente de la Provincia de La Rioja demuestra la baja calidad institucional de los sistemas democráticos *subnacionales*, que tal como lo demuestran recientes investigaciones

³² Comité Nacional de la Unión Cívica Radical, 29 de abril de 2021. En <http://ucr.org.ar/novidades/204-n-o-a-la-reforma-constitucional-en-la-rioja>

³³ “Polémica en La Rioja por la propuesta de Quintela de reformar la Constitución”. *Elancasti.com.ar*, edición digital, de 27 de abril de 2021. <https://www.elancasti.com.ar/politica-economia/2021/4/27/polemica-en-la-rioja-por-la-propuesta-de-quintela-de-reformar-la-constitucion-462933.html>

³⁴ Unión Cívica Radical, cit.

sobre el tema, han concluido en la debilidad democrática de muchas de los estados provinciales, y “*en ello contribuyen factores culturales, históricos y, fundamentalmente, institucionales*”³⁵.

La inestabilidad en las reglas de juego de la competencia democrática y la alternancia en el gobierno provincial, ha generado la consolidación de una cultura política y jurídica que tiene, con relación a las leyes y las instituciones, una actitud devaluada respecto de la importancia para la convivencia armónica de la sociedad basada en la confianza como capital social como motor del desarrollo de todas sus potencialidades

³⁵ Altavilla, Cristian: “La reelección en el Derecho Público Provincial”. Revista de la Facultad de Derecho. VOL. 8 NÚM. 1 (2017): Nueva Serie II/Doctrina e investigación, p. 149.

Mendoza

MARÍA GABRIELA ÁBALOS*

I. La emergencia y pandemia en Mendoza

A. Declaración de emergencia: decretos y leyes

La provincia de Mendoza, a través de su Gobernador Rodolfo Suarez mantuvo, a lo largo de la emergencia generada en el 2020 por el Covid 19, una posición en general alineada con el presidente de la Nación.

Como primeras medidas, mediante el decreto 359 del 12 de marzo de 2020 se declara la Emergencia Sanitaria en todo el territorio de la Provincia de Mendoza por el plazo de un (1) año y se conforma el Comité de Vigilancia, Atención y Control del Coronavirus, compuesto por el Gobernador de la Provincia, el Ministro de Gobierno, Trabajo y Justicia, el Director General de Escuelas, la Ministra de Salud, Desarrollo Social y Deportes, la Ministra de Cultura y Turismo y el Ministro de Seguridad. Tal Comité estaba autorizado para adoptar las medidas que estime pertinentes en materia de epidemiología y toda actividad relacionada con la prevención y mitigación de riesgos de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud en relación al Coronavirus (Covid-19). Además se invitaba a los Municipios, Universidades Públicas y Privadas de la Provincia, Organismos Autárquicos y Descentralizados y a los organismos vinculados al proceso de prevención y mitigación de riesgos de la pandemia, a designar coordinadores de enlace para su inmediata vinculación con el Comité de Contención.

* *Doctora en Ciencias Jurídicas y Sociales, Especialista y Magister en Magistratura y Gestión Judicial, Profesora titular de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Cuyo, Profesora titular de Derecho Constitucional y de Derecho Público Provincial y Municipal, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Mendoza. Magistrada del Tribunal de Gestión Judicial Asociada en lo Tributario de Mendoza.*

Siete días después, el 19 de marzo de 2020 se emite el decreto 401 por el cual se amplía la emergencia declarada a las materias social, administrativa, económica y financiera. En este marco se amplían también las atribuciones del Ejecutivo por el plazo de doce meses para renegociar contrataciones comprendidas en razón de su objeto en las leyes 8706 y 4416 y demás normas modificatorias y complementarias; reprogramar cláusulas y resolver contratos de suministro, obra, locación de servicios y consultoría; y en general todos los incluidos por razón de su objeto en las leyes 9086, 8706 y 4416, contratos de servicios públicos, anexos y vinculados, y sus normativas modificatorias. También en el marco del art. 32 de la Ley de administración financiera 8706, se le permite al Gobernador, hacer uso del crédito hasta el equivalente al 10% (diez por ciento) del votado para el ejercicio 2020 según la ley 9219, en un todo de acuerdo con lo previsto por los arts. 60, 64 y 66 de la ley 8.706 con el objeto de atender la emergencia declarada por decreto 359/2020 y ampliado por el art. 1 del presente decreto. Se dispone también suspender por un plazo de noventa (90) días corridos, prorrogable por otro plazo igual y por acto expreso debidamente fundado, las licitaciones y concursos en trámite para la celebración de contratos comprendidos por su objeto en los alcances de las leyes 8706 y 4416 y sus modificatorias o regímenes particulares de contratación. Además de ello, se habilita al gobernador a destinar recursos provinciales afectados a otros destinos distintos de los aprobados por sus respectivas leyes de afectación, transformándolos en recursos de rentas generales mientras dure la emergencia, así como la reasignación de partidas presupuestarias de erogaciones de bienes de capital, y bienes corrientes, ya sea entre sí, o dentro de cada una de ellas, sin limitación alguna.

En el marco del aislamiento social preventivo y obligatorio dispuesto por el decreto nacional 297 del 19 de marzo de 2020, la Legislatura de Mendoza fue una de las primeras del país en comenzar a sesionar en forma virtual y de esa forma sancionó la primera ley por sistema digital del país. Se trata de la ley 9.220 del 2 de abril de 2020 por medio de la cual se ratificaron los decretos 359 y 401 antes referidos. Además se crea en el ámbito de dicho poder, la Comisión Bicameral de Seguimiento y Control de todas las medidas realizadas por el Poder Ejecutivo en el marco de la emergencia declarada con motivo de la pandemia por Coronavirus (Covid-19), en relación a las operaciones de endeudamiento y uso del crédito, y las contrataciones realizadas en el marco de la emergencia sanitaria, social, administrativa, económica y financiera establecidas por los de-

cretos 359/2020 y 401/2020. Dicha Comisión se integró con el Vicegobernador, el Presidente de la Honorable Cámara de Diputados y siete (7) Senadores y siete (7) Diputados, designados por las Presidencia de las respectivas Cámaras, a propuesta de los bloques respetando la proporción de la representación política.

B. Restricciones

En el marco de la emergencia nacional declara por ley 27.541 acompañada con más de setenta decretos del presidente¹ que se emitieron en el año 2020, el Gobernador y posteriormente la Legislatura, adoptaron medidas restrictivas de derechos y actividades generalmente en línea con las mismas disposiciones nacionales².

Entre ellos, el decreto 384 del 16 de marzo de 2020 por el cual se dispuso hasta el 31 de marzo del mismo año la suspensión total de todo tipo de evento o reunión social, competencia, exhibición artística o deportiva, al aire libre o en espacios cerrados públicos o privados, también el cierre de los locales de diversión nocturna en todo el territorio de la Provincia, de los Casinos y Salas de Juego, tanto en el ámbito público como privado, en todo el territorio de la Provincia; de las salas de cine, teatros, centros culturales, museos, peloteros o salones de eventos infantiles, salones de fiesta o similares, salas de congresos, convenciones y emprendimientos vinculados, también los Parques y Áreas Naturales Protegidas Provinciales, etc. Además se prohibió realizar actos o ritos en Iglesias o templos que impliquen la aglomeración de personas. Se dispuso además que las personas que ingresen al territorio provincial provenientes del extranjero, por cualquier medio o vía de ingreso, deberían cumplir un aislamiento obligatorio de catorce (14) días, con excepción de aquellos que se encuentren en tránsito y en tal carácter permanezcan en el territorio provincial hasta un máximo de veinticuatro (24) horas. Mediante distintos decretos se dispuso casos de excepciones al trabajo presencial, distintos horarios en el funcionamiento de la administración pública, etc.

¹ <https://www.boletinoficial.gob.ar/busquedaAvanzada/busquedaEspecial>

² Pueden consultarse en <https://www.mendoza.gov.ar/boletinoficial/sep-arata-coronavirus-covid-19-2/>

Luego, con el dictado del decreto nacional 297/20 que impuso el aislamiento social preventivo y obligatorio, el decreto provincial 428 autorizó a los Ministros del Poder Ejecutivo en el ámbito de las competencias a adoptar todas aquellas medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de las disposiciones contenidas decreto nacional referido. Así con cada prórroga del aislamiento dispuesto a nivel nacional, la provincia de Mendoza fue adoptando la misma disposición en el ámbito local, y luego al pasarse al distanciamiento, la provincia dictó el decreto no. 700 regulando el “distanciamiento social, preventivo y obligatorio”, modificado por otros decretos posteriores. Paulatinamente fueron autorizándose otras actividades y fueron reglamentándose sus respectivos horarios.

Finalmente mediante el decreto 1650 del 15 de diciembre de 2020 se dejan sin efecto las restricciones a la circulación y a la reunión de personas sujeta a específicas reglamentaciones, como asimismo mediante el decreto 1712 del 22 de diciembre de 2020, se dejan sin efectos las limitaciones al ingreso y egresos a la provincia, con el objeto de reactivar la economía local entre otras razones.

En general en el 2020, el gobierno de Mendoza mantuvo una actitud acorde con la del presidente de la Nación sin perjuicio de lo cual se produjeron algunos desencuentros, como cuando el Presidente planteaba volver al aislamiento social preventivo y obligatorio y el gobernador enérgicamente se opuso, logrando finalmente que los decretos 754 del 20 de septiembre de 2020, y 875 de noviembre de 2020, excluyeran a la provincia de tal restricción y se mantuvieran las medidas de distanciamiento.

C. Disminución salarial

En el marco de la emergencia declarada por la provincia, con el objetivo de ampliar las fuentes de financiamiento tendientes a incrementar los fondos disponibles para paliar los efectos producidos por la pandemia de Coronavirus, se dictó el decreto 434 del 22 de marzo de 2020. Mediante tal decreto se dispuso que el salario de las autoridades superiores y cargos de mayor jerarquía del Poder Ejecutivo, por el mes de marzo de 2020, se fijaría en la suma de pesos cincuenta mil (\$ 50.000,00) netos, exceptuando a los funcionarios y autoridades superiores del Ministerio de Salud, Desarrollo Social y Deportes y del Ministerio de Seguridad afectados de manera directa a la emergencia sanitaria.

Además se instruyó al Ministerio de Hacienda y Finanzas a depositar el ahorro consecuencia de la medida adoptada, en una cuenta especial destinada a la adopción de medidas destinadas a enfrentar la emergencia sanitaria y/o la emergencia económica consecuencia de la misma. Por su parte, se invitó a Legisladores y Autoridades Superiores del Poder Legislativo, Poder Judicial, organismos extra Poder y a las autoridades y funcionarios constitucionales, Directores y Gerentes de Empresas del Estado y Entes Reguladores, como así también a funcionarios no alcanzados por la presente disposición como a empleados jerarquizados del Estado a adherir a lo dispuesto en el mismo. También a los municipios de la Provincia.

D. Sesiones virtuales en el Poder Legislativo

En el marco del aislamiento social preventivo y obligatorio dispuesto por el decreto nacional 297 del 19 de marzo de 2020, la Legislatura de Mendoza fue una de las primeras del país en comenzar a sesionar en forma virtual. Así el 24 de marzo de dicho año se llevó a cabo la primer sesión virtual aunque desde el 17 de marzo se dispuso que la Legislatura estuviese en sesión permanente.

De esta forma, se utilizó el art. 85 de la Constitución de Mendoza en el cual se establece que las Cámaras “funcionarán en la capital de la Provincia y en el recinto de la Legislatura, pero, podrán hacerlo en otro punto, por causa grave, previa resolución de ambas Cámaras”, y así desde el 24 de marzo de 2020, sin suspender ninguna sesión, la Cámara de Senadores primero y luego la Cámara de Diputados ese mismo día, desarrollaron la primera sesión virtual de la historia de los mendocinos³.

Durante el 2020 se llevaron a cabo cuarenta y nueve (49) encuentros virtuales en la Cámara de Senadores y cuarenta y cinco (45) en la Cámara de Diputados, y se sancionaron noventa (90) leyes en todo el año, veintidós (22) más que en 2019.

E. Funcionamiento del Poder Judicial

En medio de la situación de aislamiento social preventivo y obligatorio, el Poder Judicial de Mendoza dispuso una inhabilidad extraordinaria hasta el 8 de abril

³ <https://www.legislaturabierta.gob.ar/noticia.php?id=1802>

con el objeto de implementar el trabajo remoto, las videoconferencias, la gestión electrónica de documentación, el libramiento de pagos y el teletrabajo de todos los fueros. A partir del 11 de mayo, mediante la Acordada 29.526 se dispuso el trabajo normal y presencial en todo el Poder Judicial. Se continuó así el funcionamiento con turnos de atención presencial y remota, con la presentación de escritos a través de la Mesa de Entrada de Escritos Digitales (MEED) (Acordada 29.508 y cc.). En este sentido se avanzó considerablemente en el otorgamiento de firma digital a la totalidad del personal del Poder Judicial, y a los profesionales del foro. Se dispuso el trabajo remoto del personal judicial en turnos rotativos de presencialidad complementado con el protocolo de audiencias remotas (Ac. 29.530) y de medidas judiciales.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia dictó las acordadas nros. 29.815, 29.816 y 29.818, que profundizan la implementación del expediente digital en el Poder Judicial provincial que viene desarrollándose desde 2016. Así, la acordada nro. 29.815 ratificó las casillas de domicilio procesal electrónico pertenecientes a una serie de organismos, entes públicos provinciales y municipales y grandes litigantes, en las que podrán practicarse las respectivas notificaciones (sin necesidad de una notificación en papel). Por su parte, la acordada nro. 29.816 dispuso la validez de todas aquellas actuaciones presentadas y firmadas electrónicamente a través de la plataforma TOC LegalSign, enmarcada en el concepto de firma electrónica establecido en el art. 5 de la ley nacional 25.506. Finalmente, la Acordada 29.818 estableció el “cargo” digital y dispuso que este cumple con los parámetros y condiciones fijadas por el Código Procesal Civil Comercial y Tributario para el cargo en formato papel.

De esta forma los avances en el 2020 tiene que ver con expedientes digitales; eliminación casi total del papel; portal ciudadano de datos más accesible, con más transparencia judicial con información en la web; la implementación del número único telefónico de Justicia (160) para la gestión de turnos y denuncias penales; convenios con Amazon para tener datos abiertos y hasta pruebas con Inteligencia Artificial para automatizar acuerdos en algunos foros, son las propuestas y objetivos que tiene el Poder Judicial para este 2021. Con respecto al expediente 100% digital, ya está implementado en el fuero laboral y civil, y se está trabajando para la digitalización del resto de los fueros en este año.

II. Iniciativa legislativa del ejecutivo: minería, Consejo Económico, Ambiental y Social, reforma de la Constitución, “ficha limpia”

El gobernador Rodolfo Suarez asume la gobernación en diciembre de 2019 y tal como lo había anunciado en la campaña electoral, envía al Legislativo un proyecto de modificación de la ley 7722. Dicha norma, sancionada en junio de 2007, dispone que, a los efectos de garantizar debidamente los recursos naturales con especial énfasis en la tutela del recurso hídrico, se prohíbe en el territorio de la provincia, el uso de sustancias químicas como cianuro, mercurio, ácido sulfúrico, y otras sustancias tóxicas similares en los procesos mineros metalíferos de cateo, prospección, exploración, explotación y/o industrialización de minerales metalíferos obtenidos a través de cualquier método extractivo.

El proyecto enviado por el Gobernador Suárez se sanciona bajo el número 9.209, el 20 de diciembre de 2019, fruto de un rápido trámite y con los votos del frente Cambia Mendoza más el partido justicialista. Proponía dejar de lado la prohibición del cianuro y del ácido sulfúrico permitiéndose el uso de sustancias químicas, mezclas o disoluciones de ellas, siempre y cuando aseguren la sostenibilidad del proyecto y limitado a aquellos productos cuya producción, importación y uso esté permitido en la República Argentina, y su aplicación, transporte, almacenamiento y distribución estará sujeto a las normas vigentes provinciales, nacionales e internacionales. Se prohibía el uso de mercurio. Específicamente el control de la actividad minera se realizaría a través de las siguientes leyes nacionales: 25675 (Ley Nacional de Ambiente), 24585 (Ley de Actividad Minera) y Ley Nacional 26639 (de Preservación de Glaciares); de las leyes provinciales de preservación del medioambiente (5961), residuos peligrosos (5917), Ordenamiento Territorial (8999), Plan de Ordenamiento Territorial (8051), ley provincial 6045 (Protección de Áreas naturales) y de los arts. 124 y 1 de las Constituciones Nacional y provincial respectivamente.

Se disponía además que los proyectos mineros deberían presentar en su Declaración de Impacto Ambiental (DIA) informes del Departamento General de Irrigación, informes sectoriales municipales, del IANIGLIA-CONICET y una manifestación específica de Impacto Ambiental sobre los recursos hídricos. Además se incorporaba la participación ciudadana en el control ambiental, a través de la Red de Vigilancia Ambiental como asimismo la implementación de la Policía Ambiental. Finalmente, se obliga a las mineras a obtener un seguro am-

biental a favor de la provincia, emplear mano de obra local, y contratar auditorías internacionales.

Frente a la sanción de tal normativa, la reacción social fue adversa, manifestaciones populares multitudinarias hicieron oír sus voces de protesta, lo que llevó a que el mismo gobernador Suarez enviara a la Legislatura un proyecto de derogación de la ley 9.209. Así, una semana después de aquella sanción, se votó dejar sin efecto la norma referida el 30 de diciembre de 2019, mediante la ley 9.210.

B. El 28 de julio de 2020 se sanciona otra norma de la mano de un proyecto del ejecutivo provincial, se trata de la ley 9.240 por medio de la cual se crea el Consejo Económico, Ambiental y Social, órgano colegiado de carácter consultivo de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y de participación para el debate, diseño, planificación e implementación de políticas públicas en materia económica, ambiental y social. Esta entidad consultiva se encuentra vinculada funcionalmente con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Gobierno, Trabajo y Justicia, o el que en el futuro lo reemplace. El Consejo tendrá una duración por el plazo de cinco años desde el momento de entrada en vigencia de la presente Ley y prorrogable por un mismo período de tiempo a solicitud del Poder Ejecutivo.

Se indican cuatro objetivos de este Consejo como son los de constituir un canal de participación de los agentes sociales y económicos en la planificación y formulación de la política socioeconómica y ambiental de la Provincia de Mendoza; fomentar el diálogo, deliberación y articulación entre los agentes económicos, ambientales y sociales con actividad en jurisdicción de la Provincia; actuar como órgano de comunicación entre los distintos actores económicos y sociales de la comunidad, y de asesoramiento de los mismos articulando su accionar con el Gobierno de la Provincia de Mendoza; y proponer iniciativas en aras de fomentar el desarrollo socioeconómico y ambiental de la comunidad.

Luego entre las funciones se indican la de emitir, a requerimiento de alguno de los Poderes, opinión sobre los proyectos de ley a ser sancionados por el Poder Legislativo en materia social, económica y ambiental; emitir opinión sobre los proyectos de decretos, a ser dictados por el Poder Ejecutivo y que le sean remitidos en consulta, en materia de políticas públicas; elaborar, a solicitud del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo, por iniciativa propia o de la ciudadanía, estudios o informes sobre materias económicas, ambientales y sociales; fomentar el diá-

logo social y propiciar acuerdos vinculados con la temática de su competencia; proponer la suscripción de acuerdos de cooperación con organismos internacionales y/o con áreas de la Administración Pública nacional, provincial y/o municipal; realizar consultas a organismos especializados; regular el régimen de organización y funcionamiento interno del Consejo; elevar anualmente al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo, dentro de los tres primeros meses de cada año, un informe en el que se expongan sus consideraciones sobre la situación socioeconómica o ambiental de la Provincia; solicitar informes complementarios sobre asuntos que se sometan a su consulta; invitar a funcionarios/as para que expongan ante el plenario, o las Comisiones; proponer programas o Proyectos con impacto ambiental, social y/o económico.

Su integración es plural, se conforma por: Poder Ejecutivo: dos (2) representantes; Poder Legislativo: dos (2) representantes; Poder Judicial: dos (2) representantes; Los ex-Gobernadores democráticos que expresen su voluntad de participar; Asociaciones Sindicales de Trabajadores: cinco (5) representantes; cuatro (4) representantes del sector Privado y un (1) representante del sector público; Organizaciones Empresariales representativas de los sectores de la Industria, del Comercio, de la Agricultura, de la Ganadería, del Turismo, del Desarrollo Tecnológico, de la Construcción, del Hidrocarburífero y del Minero: nueve (9) representantes, uno por cada sector enunciado; Departamento General de Irrigación: un (1) representante designado por el Departamento General de Irrigación; Inspecciones de Cauce: un (1) representante; Organizaciones de promoción social, asistencia y del sector de la Cultura: tres (3) representantes; De los distintos credos de la Provincia de Mendoza: un (1) representante por la Iglesia Católica, un (1) representante por el Judaísmo y un (1) representante por las Iglesias Evangélicas. La Reglamentación podrá prever la incorporación de representantes de otros Credos reconocidos; Organizaciones de Defensa de los Consumidores: un (1) representante; Economía social: un (1) representante; Asociaciones o Fundaciones dedicadas a la Protección del Medio Ambiente: tres (3) representantes; Universidades Públicas: un (1) representante de la Universidad Nacional de Cuyo, un (1) representante de la Universidad Tecnológica Nacional; Universidades Privadas: dos (2) representantes; Centro Científico Tecnológico CONICET Mendoza: un (1) representante; Agencia de Ciencia, Innovación y Tecnología: un (1) representante; Cada uno de los Colegios Profesionales reconocidos por ley de la Provincia de Mendoza: un (1) representante;

Los Intendentes/as Departamentales o los/as representantes que estos/as designen; Partidos Políticos: un (1) representante de cada partido político con representación parlamentaria.

Este Consejo comenzó a funcionar en diciembre de 2020 con ochenta y seis (86) integrantes. A comienzos del año 2021 se le solicitó emitir opinión sobre el proyecto de reforma constitucional presentado en agosto del 2020, de los 86 miembros, 17 no respondieron a la consulta, de los restantes el 70% se expidió a favor, un 20% no respondió y el resto se expidió en contra.

C. Tal como lo anunció en la apertura de las sesiones ordinarias de la Legislatura provincial, el Gobernador Rodolfo Suarez envió al Senado, el proyecto de ley para reformar la Constitución provincial en agosto de 2020. Los principales objetivos de la reforma serían lograr una disminución sustancial del costo de la política, una mayor calidad institucional y mejores controles en el manejo del sector público. Para ello, entre otros temas, se buscaría transformar el Poder Legislativo en unicameral, eliminar las elecciones de medio término y consagrar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en acceso a cargos electivos y partidarios el ámbito público, introducir la doble vuelta en el sistema de elección del ejecutivo, también poner un límite razonable (70 años) al mandato de los jueces, consagrar el equilibrio fiscal como derecho de los ciudadanos y también como una obligación del Estado, reconocer la autonomía municipal, entre otros temas.

El proyecto no ha sido debatido todavía en la Legislatura dada la posición del partido justicialista de oponerse a la necesidad de reforma, como también se ha manifestado en contra el partido demócrata provincial.

D. En noviembre de 2020, otro proyecto enviado por el gobernador fue sancionado por la Legislatura, se trata de la modificación de las normas electorales y de partidos políticos para introducir la denominada “ficha limpia”. En efecto, a través de la ley 9281 se dispone que no podrán ser candidatos a cargos partidarios y electivos las personas que se encuentren condenadas penalmente a pena privativa de la libertad, aunque la sentencia no se encontrare firme y la pena fuera de cumplimiento en suspenso, por los siguientes delitos: a) Delitos contra la administración pública comprendidos en los Capítulos VI, VII, VIII, IX, IX bis y XIII del Título XI del Libro Segundo del Código Penal; b) Delitos contra el orden económico y financiero comprendidos en el Título XIII del Libro Segundo del Código Penal; c) Delitos contra las personas comprendidos en los ar-

tículos 79, 80, 84 bis segundo párrafo, 95 cuando el resultado sea la muerte, 106 tercer párrafo del Título I del Libro Segundo del Código Penal; d) Delitos contra la integridad sexual comprendidos en los artículos 119, 120, 124 a 128, 130, 131 y 133 del Título III del Libro Segundo del Código Penal; e) Delitos contra el estado civil comprendidos en los artículos 138, 139 y 139 bis del Título IV del Libro Segundo del Código Penal; f) Delitos contra la libertad comprendidos en los artículos 140, 141, 142, 142 bis, 142 ter, 144 ter, 145 bis, 145 ter, 146, 147, 148 bis y 149 bis último apartado y 149 ter del Título V del Libro Segundo del Código Penal; g) Delitos contra la propiedad comprendidos en los artículos 165, 168, 170, 174 inc. 5), del Título VI del Libro Segundo del Código Penal; h) Delitos contra los poderes públicos y el orden constitucional del Título X del Libro Segundo del Código Penal. En este sentido se dispone que los partidos políticos o alianzas electorales, a fin de acreditar el cumplimiento de los incisos 2 y 3 deberán exigir a todos los precandidatas/os y candidatas/os titulares y suplentes que integren sus listas, para cualquier cargo electivo provincial y municipal, el Certificado de Antecedentes Penales (CAP) emitido por el Registro Nacional de Reincidencia (o el informe o documento que lo reemplace), siendo responsables directos de su presentación por ante los órganos con competencia electoral. El citado certificado se deberá acompañar junto con la presentación de listas, tanto en las elecciones primarias como en las generales.

III. Mendoza y la economía

A. La región Cuyo fue particularmente afectada por los efectos de la pandemia. Su economía cayó alrededor del 11,4% fundamentalmente por los descensos pronunciados que mostraron la extracción y refinación de hidrocarburos (22,6% y 26,2%, respectivamente). En contraposición, varias industrias “esenciales” de base agropecuaria crecieron, como la cadena vitivinícola que mostró un buen desempeño, tanto por la suba en las ventas al mercado interno (+8,6%) como externo (+37%). Sin embargo, fue la caída del empleo del sector privado el índice más preocupante, con el (-10%), la región cuyana casi duplica la media nacional⁴. Según el informe de la Fundación Mediterránea⁵ en 2020, el Producto

⁴ <http://www.elcefma.com.ar/wp-content/uploads/2020/12/Informe-Económico-Mendoza-2020-CEFMA.pdf>

Bruto Geográfico de la provincia registró valores similares a los del 2007. Aun excluyendo el terrible año 2020, entre 2009 y 2019, la tasa de crecimiento promedio anual de la economía de Mendoza fue de solamente el 0.3% anual, muy por debajo del ritmo promedio de expansión de su población (1.1%), del crecimiento promedio de la economía nacional (0.7%) y de las economías del mundo (3.3%).

El desempeño de las exportaciones de Mendoza también ha sido bastante pobre en la última década. Los niveles actuales de las ventas de productos al exterior por parte de la provincia se encuentran muy cercanos a los registrados en 2007. Como resultado de la baja performance en la economía, la capacidad de generación de empleos formales asalariados en el sector privado de Mendoza experimentó también un gran estancamiento. El ritmo de creación de estos empleos fue de solamente el 0.1% anual (promedio) entre 2013 y 2019, y del -0.6% cuando se incluye el 2020.

B. En lo respecta al comercio (20% del PBG): 2020 fue un muy mal año en materia de ventas, dadas las restricciones generadas por la cuarentena, y también por el menor poder de compra de la población. Las caídas más notorias se dieron en centros comerciales, que sufrieron más las restricciones. Sorprende la rápida recuperación posterior en ventas de autos 0 km, explicado por sus bajos precios en dólares blue.

C. En relación con el petróleo (13% del PBG), venía con tendencia decreciente, y la extracción de crudo se redujo aun más en contexto, debido a un menor precio internacional. En su rama industrial, se refinó menos petróleo, debido a la importante reducción en el consumo de combustibles, durante la cuarentena.

D. En torno a la vitivinicultura (8%): a pesar de la menor cosecha, se vendió mayor cantidad de vinos (excepto espumantes), a precios bajos, al rezagarse con respecto a la inflación. Hubo reducción en los stocks vínicos. Los ingresos del sector, apenas aumentaron, con leve caída en el mercado interno, y mejorando en el externo. En uvas, 2020 fue un muy mal año, al cosecharse menos y con precios bajos, compatible con los bajos precios de los vinos.

E. En el resto de la industria (2% del PBG), la agroindustria vinculada a la fruta industrializada, que es muy dependiente de Brasil, presentó mejores datos,

⁵ <https://www.ieral.org/noticias/informe-anual-2020-perspectivas-2021-economia-mendoza-090321-mendoza-4277.html>

aunque en forma heterogénea, con más ciruela seca y aceite de oliva exportados, y menos en duraznos preparados. Mientras que para el turismo, el 2020 fue muy duro debido principalmente a las restricciones para viajar, los vuelos y los viajes por vía terrestre estuvieron suspendidos durante varios meses, como asimismo el turismo extranjero.

F. El sector financiero (3%) experimentó una caída menor a la de la mayoría de las otras actividades. Se observó una recuperación de los depósitos, gracias al cepo y a la pandemia (el temor motivó a moderar gastos y a ahorrar), pero no ocurrió lo mismo con los préstamos.

G. La actividad agrícola (sin uvas) (4% del PBG) en relación con las frutas, hubo menores cosechas en duraznos, y en ciruelas aumentó, aunque continuaba baja en comparación al promedio histórico. Los precios aumentaron muy por encima de la inflación, por la escasez de duraznos, y por los buenos precios pagados por Brasil, en ajos y ciruelas.

H. En relación con la construcción (2%) se observa que debido a las complicaciones financieras del gobierno provincial, y también del nacional, y en un periodo no electoral, hubo una fuerte reducción en la obra pública. Además, en recesión y con menor poder de compra, impactó en la construcción privada. Sin embargo, el costo de construcción disminuyó sustancialmente en dólares blue, por lo cual quienes contaron con esos billetes, aprovecharon para refacciones y ampliaciones, lo cual se tradujo en una menor caída en la compra de materiales de construcción.

IV. Mendoza, pobreza y desempleo

A. Según la última Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Indec)⁶, durante el segundo semestre de 2020 más de 58.000 personas cayeron bajo la línea de pobreza en nuestra provincia. La pandemia ha sido la mayor causante en este resultado no solo por la cantidad de puestos laborales perdidos sino también por el lento ajuste de los salarios respecto de la inflación.

⁶ <https://www.ieral.org/noticias/informe-anual-2020-perspectivas-2021-economia-mendoza-090321-mendoza-4277.html>

Según dicho estudio durante la segunda mitad de 2019 había 393.283 mendocinos pobres, ya que vivían en hogares con ingresos inferiores a una Canasta Básica Total (CBT). En igual período de 2020 el número de pobres se incrementó a 451.644, o sea 58.361 más. Estas cifras expresadas en porcentajes señalan que el índice de pobreza subió de 38,6% a 44%. Según las estadísticas oficiales en este período la Canasta Básica Total subió 42%, pasando de \$30.512,10 en promedio en el segundo semestre del 2019, a \$43.336,52 en 2020.

B. La tasa de desempleo en Mendoza alcanzó el 15,3% en el segundo trimestre del 2020, un incremento de 6,5 puntos porcentuales respecto de igual período de 2019, en un marco de contracción generalizada de la actividad económica y del empleo como consecuencia de COVID-19. Este aumento en la tasa de desocupación se dio a pesar de que Mendoza fue una de las provincias en las que la tasa de empleo cayó menos el último año, pues mientras en nuestra provincia se redujo en 5,5 p.p., a nivel nacional lo hizo en 9,2 p.p.

En este sentido, el aumento relativo de la tasa de desocupación local se debió, fundamentalmente, a que la tasa de actividad (cantidad de personas que trabajan o buscan activamente empleo/población total) se redujo mucho menos a nivel local que a nivel nacional (-2,8 p.p. vs. -9,3 p.p.). Los datos oficiales muestran que, mientras a nivel nacional 2,5 millones de personas se retiraron del mercado laboral en los 32 aglomerados urbanos relevados por el INDEC entre 2019 y 2020 (caída del 19,5% de la PEA nacional), este fenómeno no se replicó con igual intensidad en el Gran Mendoza, donde solo salieron del mercado 25.000 personas, con una caída de la PEA de apenas el 5% en igual período. Distintas simulaciones realizadas bajo el supuesto de que las tasas de actividad nacional y provincial se hubiesen comportado en forma similar, concluyen que la tasa de desempleo de Mendoza hubiera sido en 2020 más baja que la del promedio país⁷.

V. Mendoza y sus finanzas. Coparticipación

Según el informe elaborado por el Consejo Empresario Mendocino⁸, los recursos de origen nacional representaron más de 50% de los recursos corrientes du-

⁷ <http://cem.org.ar/wp-content/uploads/2020/11/Informe-de-empleo-2010-2020.pdf>

⁸ <http://cem.org.ar/finanzas-provinciales-2010-2019-y-cierre-2020/>

rante la última década. La incidencia de los recursos provinciales ha aumentado en los últimos años, aunque volvió a caer en este 2020, en el marco de COVID-19. La Coparticipación Federal más los Regímenes Especiales es la primera fuente de recursos corrientes, mientras que el impuesto a los ingresos brutos es la principal fuente de recursos provinciales; su peso creció entre 2010 y 2015 hasta alcanzar el 57% de los ingresos corrientes provinciales, disminuyendo desde entonces para ubicarse en el 46% actual. – Los recursos no tributarios redujeron su incidencia por la disminución relativa de los ingresos por regalías. Entre las erogaciones corrientes se destacan el gasto en personal y las transferencias a municipios. En 2019, la partida de personal representó el 53% del gasto corriente luego de alcanzar el 60% en 2015 (valor máximo de la serie). En tanto, las transferencias a municipios promediaron el 15,4% del gasto en la década. Luego de un sensible aumento de los intereses y gastos de la deuda entre 2016 y 2018, esta partida cae hasta ubicarse en 5,5% el último año.

Luego de una década de deterioro lento pero persistente del ahorro corriente (2005:18,8%; 2015: -6,8%), esta variable comenzó a encontrar un sendero más virtuoso a partir de 2016 -excepto 2019- que debemos observar permanentemente ya que es un indicador clave de la salud de las finanzas públicas provinciales. La clave para mantenerlo en línea es que los gastos corrientes no crezcan a un ritmo mayor que los recursos corrientes, situación que se verificó en 10 de los últimos 15 años (las excepciones fueron 2014, 2016, 2017, 2018 y 2020).

Según el informe elaborado por la Fundación Ideal, la Administración Pública de la provincia hasta noviembre de 2020 había acumulado un superávit operativo de \$ 9.221 millones. Este valor representa una importante mejora respecto a 2019, ya que en el mismo período se registró un déficit de \$7.310 millones. Medidos en relación a la recaudación total, continúa el trabajo de Ideal, mejoró el resultado operativo, el primario y el económico con respecto a 2019, mostrando una mejor situación de las finanzas provinciales. Así, la mejora del resultado fiscal en 2020 se debe a que los ingresos crecieron a un ritmo mayor que los gastos. Los recursos aumentaron un 31% mientras que las erogaciones lo hicieron un 16%. Hay que destacar que ambos conceptos crecieron muy por debajo de la inflación del período, del 43%. Durante el 2020 cayó mucho la recaudación pero para palearlo se bajaron los gastos, no se aumentó tanto el sueldo de los empleados públicos (que representa mucho) y bajó la obra pública⁹.

⁹ www.ideal.org.ar

Por último, en términos de coparticipación federal, Mendoza recibió en el primer semestre del 2020 la suma de \$36.502 millones, lo que representa un aumento del 27% comparado con el año pasado. Los datos surgen de un estudio elaborado por la Fundación IDEAL, en el que se muestra que es una de las más perjudicadas en el sistema de reparto, sólo por encima de CABA y Buenos Aires: en términos per cápita, obtuvo \$ 18.339, un 19% menos que el promedio nacional, que se ubica en \$ 22.725. Del mismo modo, Mendoza obtuvo menos de la mitad de coparticipación que el resto de las provincias de Cuyo: San Luis recibió \$38.619 per cápita, mientras que a San Juan se destinaron \$37.385.

Neuquén

ARMANDO MARIO MÁRQUEZ*

La vida político institucional de la provincia del Neuquén estuvo signada durante el curso de 2020 por los avatares de la pandemia referida al Coronavirus. Veamos.

El dictado por parte del titular del PEN del Decreto de Necesidad y Urgencia número 260 del 12 de marzo de 2020 de emergencia pública en materia sanitaria, aparecido ese mismo día en el ejemplar número 34.327 del BORA, cuyos severos términos impusieron el aislamiento preventivo social obligatorio en todo el territorio nacional, fue el disparador de innumerable y diversa actividad legislativa en los distintos estados provinciales y sus municipios, referidas a la pandemia generada por el virus denominado Covid 19.

La provincia del Neuquén no fue indiferente a ello.

Antes de avanzar sobre el particular en este distrito es del caso advertir los términos del artículo número 215 de la Constitución de la provincia del Neuquén, el que dice que *el Poder Ejecutivo no puede, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo*, de ahí que en este distrito no se hizo uso de la misma herramienta legislativa que en el orden nacional y en otras provincias.

De ahí que, con fecha 15 de marzo de 2020, publicado en el ejemplar # 3740 del Boletín Oficial del 18 del mismo mes y año, el gobernador dictó el decreto #366 por medio del cual se declara el estado de emergencia en todo el territorio provincial por el término de 180 días, dispone medidas a adoptar, establece acciones a seguir e invita a los otros dos poderes del estado y a los municipios y comisiones de fomento a adherir y disponer medidas consonantes con ello.

* Abogado, egresado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Presidente del Centro de Estudios Constitucionales del Comahue. Miembro Correspondiente Nacional del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba por la provincia de Neuquén.

La respuesta del Poder Legislativo no se hizo esperar, por ello, el 25 de marzo de 2020 sanciono la ley número 3230, puesta en el ejemplar # 3743 del Boletín Oficial del 26 del mismo mes y año, por la cual

- Declara emergencia sanitaria en el territorio provincial por el término de 180 días y habilita al PEP a prorrogar ese término por única vez y por igual lapso de tiempo.
- Habilita al PEP y le brinda amplias facultades tendientes a adoptar medidas sanitarias y de seguridad correspondientes, coordinar y fiscalizar actividades, disponer medidas económicas y sociales, generar un plan de protección ciudadana, adherir a normas nacionales.
- Faculta al PEP para reglamentar la presente ley.
- Invita a municipios y comisiones de fomento a adherir a los términos de la presente ley y a generar normativas de referencia a ello.

Es de notar que los municipios y comisiones de fomento se alinearon con el convite del PEP, cuestión que fue facilitada por la identificación política de la gran mayoría de ellos con el partido gobernante a nivel provincial.

Más rápida fue la respuesta del Poder Judicial, ya que por decreto 166 del 16 de marzo de 2020 la Presidencia de ese cuerpo dispuso que

- Adhiere y ratifica DNU 260/2020 PEN y 366/2020 PEP
- Crea la Comisión de Evaluación de la Situación
- Dispone FERIA excepcional, régimen de guardias, licencias preventivas, eximición de asistencia y justificación de estas últimas.

Dentro del ámbito de este poder de estado es necesario aclarar que el Foro Patagónico de Superiores Tribunales de Justicia, en su reunión celebrada en la localidad chubutense de Lago Puelo, acordó que, a través de la Presidencia de la organización, cada Poder Judicial informe permanentemente las medidas que ha adoptado para prevenir y minimizar los efectos de la pandemia del COVID-19, como así también toda novedad que resulte de significancia al respecto. De tal manera, cada provincia tendría conocimiento acerca de estrategias sanitarias adoptadas por las otras, y que resultarían útiles con relación a su propia situación epidemiológica.

Estaría incompleto el presente informe sino menciono que tras la reunión mantenida el 19 de abril de 2020 por Video Conferencia entre los gobernadores de las provincias de Neuquén y Río Negro se creó la Comisión Interprovincial de Monitoreo de la Situación Epidemiológica (Covid-19), la que tendría a su

cargo no solo el manejo en tiempo real de la información respectiva, sino también unificar criterios sobre los casos sospechosos, la optimización de los recursos conjuntos y las medidas de seguridad en las zonas límites y municipios colindantes.

Salta

IGNACIO COLOMBO MURÚA*

El año 2020 estuvo signado por la pandemia, la que repercutió en todos los poderes e instituciones de la provincia. En diciembre de 2019 asumía, como gobernador de Salta, y luego de 12 años de gobierno de Juan Manuel Urtubey, Gustavo Sáenz (“Frente Sáenz Gobernador”). A su vez, se incorporaban 11 nuevos senadores y 30 diputados electos en 2019.

La pandemia desencadenada en los inicios del año 2020 signó el comienzo de la nueva gestión, la que se desarrolló en un contexto de emergencia. Como veremos, se dictaron numerosos DNU y resoluciones ejecutivas en diversas materias, mientras que la legislatura provincial implementaba un esquema de sesiones virtuales y mixtas¹. El Poder Judicial intercaló períodos de feria extraordinaria con esquemas reducidos de trabajo.

Un punto relevante es que el Ejecutivo provincial presentó un proyecto de reforma de la Constitución de Salta en la apertura de las sesiones de la legislatura provincial. Recientemente, en febrero de 2021, ha convocado a sesiones extraordinarias para su tratamiento.

* *Doctor en Ciencias Jurídicas (Universidad Católica Argentina). Diplomado en Estudios Avanzados (DEA) Universidad Castilla-La Mancha. Especialista en Derecho Constitucional. Profesor Adjunto de Derecho Constitucional, Universidad Nacional de Salta. Profesor Adjunto de Derecho Constitucional, Universidad Católica de Salta. Secretario del Instituto de Derecho Constitucional de la Universidad Católica de Salta.*

¹ Un compendio completo de todas las normas dictadas durante la pandemia puede consultarse en: http://boletinofici.alsalta.gob.ar/covid/COMPENDIO_COVID2020.pdf

I. Ejecutivo provincial

El 13 de marzo, y anticipándose a las medidas tomadas a nivel nacional, el Gobernador dictó el decreto 250/20² en donde declaró la emergencia en la Provincia por el COVID-19. Creó, a su vez, un Comité de Emergencia (COE) integrado por todos los ministros y presidido por la Ministra de Salud (art. 2)³. La norma dispuso la suspensión todos los eventos sociales y se recomendó al COE el diseño de distintos protocolos para evitar la propagación de la enfermedad. Como se verá más adelante, el COE fue el organismo que continuó dictando la normativa de emergencia de mayor envergadura.

El decreto 255/20, mediante el cual el Ejecutivo provincial crea el “Régimen excepcional sancionatorio para conductas que transgredas las disposiciones de la emergencia sanitaria por la pandemia COVID-19”, ha sido cuestionado por diversos actores. Se trata de una serie de dispositivos sancionatorios que se integran al régimen contravencional de la provincia de Salta. Se argumenta allí que esas medidas “respaldan” las decisiones tomadas por las autoridades administrativas para contener la pandemia.

El “régimen sancionatorio” fija, en su art. 2, la sanción de arresto por sesenta (60) días o multa de hasta sesenta (60) días, al que “injustificadamente desobedezca las órdenes legítimas en ejercicio de las funciones de los agentes del orden público que tengan por causa la emergencia sanitaria por la pandemia del COVID-19, o fuere arbitrariamente remiso en darle cumplimiento”. “Si la infracción fuere cometida mediante la conducción de un vehículo automotor o de cualquier otro medio de transporte a autopropulsión, las fuerzas de seguridad

² La legislatura, conforme al procedimiento dispuesto por la Constitución de Salta, transformó dicho decreto en Ley de Emergencia (ley 8.188).

³ El artículo 7 del Decreto delega importantes facultades en el COE: “Autorízase al Comité Operativo de Emergencia a tomar las siguientes medidas conducentes a evitar la propagación del COVID-19 (coronavirus) y al control de su implementación: cierre temporario de establecimientos educativos; cierre temporario de museos, teatros y cualquier otra actividad vinculada al turismo; disponer que el sector privado deberá implementar sistemas de teletrabajo para sus empleados; difusión de programas especiales de concientización en establecimientos educativos, centros de la tercera edad y medios masivos de comunicación; establecer las condiciones para hacer operativo lo dispuesto en el artículo 5°; centralizar la información referida a la presente problemática para una correcta difusión en los medios masivos de comunicación; y todas aquellas otras acciones que resulten pertinentes a los fines del cumplimiento de los objetivos propuestos en el presente decreto.

que intervengan en el procedimiento lo decomisarán preventivamente y de forma inmediata”. A su vez, el art. 3 faculta al Jefe de Policía de la Provincia para aplicar las sanciones, con apelación –sin efectos suspensivos- ante el Juez de Garantías en turno.

Se ha cuestionado que se regule materia contravencional por DNU, a la vez que las “figuras” contravencionales parecen superponerse con las disposiciones del Código Penal –arts. 239 y 205-. También se ha criticado que se haya dispuesto que actúe, como autoridad de aplicación, el Jefe de Policía de la provincia y que se establezca la pena de arresto con apelación sin efectos suspensivos ante el Juez de Garantías. El CELS y otros organismos de Derechos Humanos han presentado un amparo ante la Corte de Salta (con competencia originaria, por tratarse de un acto del gobernador, art. 153.II de la Constitución de Salta) requiriendo la declaración de inconstitucionalidad de la norma. La causa se encuentra en trámite ante la Corte de Salta.

Gran parte de estos problemas se rectificó con la sanción y promulgación de la ley 8.206⁴, la que deroga el régimen anterior, elimina la pena de arresto ante el incumplimiento de las medidas sanitarias dispuestas por las autoridades provinciales y establece la competencia exclusiva de la justicia penal para la aplicación de las contravenciones respectivas.

Por último, puede reseñarse el dictado del decreto 252/20, que estipula la adhesión de la Provincia de Salta al Decreto N° 311/2020 del Poder Ejecutivo Nacional, que dispone la abstención de la suspensión o corte de los servicios públicos en caso de mora o falta de pago de las facturas.

Comité Operativo de Emergencia (COE):

Con relación a este organismo, puede señalarse que se ha producido una suerte de “delegación” de facultades ejecutivas en él, puesto que dicho Comité ha dictado numerosas normas regulativas y restrictivas de los derechos de los salteños⁵. Es así que el COE ha regulado, mediante diversas resoluciones -65 resoluciones durante el año 2020-, restricciones de circulación y medidas preventivas para evitar la propagación del COVID-19⁶. En ese sentido y, entre otras

⁴ Dictada en septiembre del 2020: <http://www.bolet.inoficialsalta.gob.ar/covid/SA100036382.pdf>

⁵ Entendemos que se podría haber recurrido a mecanismos formales de delegación legislativa o, directamente, al dictado de leyes provinciales. Esto teniendo en cuenta que la legislatura local funcionó con cierta normalidad.

⁶ Dichas medidas se complementan con diversas resoluciones de los Ministerios del go-

disposiciones, estableció: el aislamiento social preventivo en toda la provincia; el cierre de las actividades comerciales y de los colegios; los protocolos obligatorios para entrar y salir de la provincia; la obligatoriedad de la utilización de tapabocas; las restricciones del uso del transporte público de pasajeros. A su vez, y a medida que la situación sanitaria lo permitió, emitió resoluciones estableciendo excepciones a las restricciones estipuladas, disponiendo el reemplazo del “aislamiento” por el “distanciamiento” social y flexibilizando los dispositivos restrictivos.

II. Poder Judicial

A comienzos de la nueva gestión de gobierno, el ejecutivo remitió un proyecto de ley para la ampliación de la integración de la Corte, de 7 a 9 miembros. El proyecto, debido a las mayorías con las que cuenta el oficialismo, fue rápidamente tratado y aprobado, promulgándose la ley 8.182⁷. Allí se modificó la Ley Orgánica del Poder Judicial y se estableció una Corte de 9 miembros. A su vez se dispuso que la Corte puede dividirse en Salas. Luego de ello la Corte de Justicia dictó la Acordada 13.131 en la cual fijó la división de la Corte en cuatro Salas para el ejercicio de su competencia recursiva: Sala Civil y Comercial, Sala Penal, Sala Laboral y Sala Contencioso Administrativa. Estableció, a su vez, que cada Sala estará conformada por 4 Jueces de Corte y que el Presidente no integrará las Salas, sólo intervendrá en los casos en los que no se hayan conseguido las mayorías necesarias. Por último, se estipulan los supuestos en los que la Corte actuará en pleno⁸.

bierno salteño las que, en su mayoría, estuvieron dirigidas a regular los sectores de las actividades pertinentes.

⁷ El artículo 1º de la Ley dispone: “Modifícase el artículo 32 de la Ley 5.642, y modificada por la Ley 7.515, Ley Orgánica del Poder Judicial, que quedará redactado de la siguiente manera: Art. 32.- Composición. Salas. Quorum. Integración. La Corte de Justicia estará compuesta por (9) nueve Jueces de Corte, los que podrán actuar divididos en Salas”.

⁸ El punto III determina que en: 1) Los supuestos de competencia originaria previstos en el art. 153, ap. II, de la Constitución Provincial. 2) Los recursos de apelación contra las sentencias y resoluciones interlocutorias de los jueces de grado en las acciones de amparo, hábeas corpus y hábeas data, 3) El recurso de apelación previsto en el art. 181, segundo párrafo, de la Constitución Provincial. 4) El control de constitucionalidad de las decisiones adoptadas en el marco de los artículos 58, 123, 160 y 183 de la Constitución Provincial. 5) Los informes previos sobre la conveniencia y oportunidad de indulto y

Debido a la pandemia, el Poder Judicial de Salta alternó, dependiendo de la situación sanitaria de la provincia, etapas de feria extraordinaria –atención solo de causas urgentes- con apertura restringida –tanto respecto del personal convocado como de los horarios de trabajo y atención-. Paulatinamente, y para cumplir con los protocolos sanitarios, se fomentó la utilización de las TICs, con la implementación sistemas de atención remota y digitales: mesa de entrada virtual, firma electrónica, firma digital, audiencias remotas, etc. Se avanzó también, y probablemente urgido por la situación contextual, con la implementación del expediente digital, iniciándose un plan piloto con determinados juzgados⁹. Todo ello fue acompañado legislativamente por la ley provincial 8.196, la que estableció disposiciones procesales transitorias para “adecuar los trámites judiciales a la emergencia sanitaria establecida en virtud de la pandemia del COVID-19” (art. 1). La norma dispone la realización de audiencias virtuales, estipulando distintos requisitos para su validez e instituye la implementación, en todos los fueros, de audiencias multipropósitos. A su vez contiene disposiciones relativas a la notificación vía medios tecnológicos.

III. Poder Legislativo

Tanto el Poder Legislativo Provincial como el Consejo Deliberante de la Ciudad de Salta funcionaron con relativa normalidad, estableciendo, en los peores momentos de la pandemia, la validez de las sesiones remotas o permitiendo las sesiones mixtas –presenciales y virtuales-. Así, por Resolución Bipresidencial N° 1, ambas cámaras convocaron a la apertura anual de sesiones habilitando la participación virtual de todos los legisladores¹⁰. A partir de allí convivió la presencialidad con la virtualidad en el desarrollo del año legislativo.

conmutación de las penas, establecidos en el art. 144, inciso 5).

⁹ Todas las Acordadas y Resoluciones dictadas pueden consultarse en: <https://www.justiciasalta.gov.ar/es/coronavirus>

¹⁰ Cf. [http://senadosalta.gob.ar/proyectos/a probados/pr oyectos-de-resolu cion-aprobados/re solucion-bipresidenci al-n-1-de-convocatoria-para-a samblea-legisl ativa-2020/](http://senadosalta.gob.ar/proyectos/a%20probados/pr%20oyectos-de-resolu%20cion-aprobados/re%20solucion-bipresidenci%20al-n-1-de-convocatoria-para-a%20samblea-legisl%20ativa-2020/)

IV. Reforma constitucional

La necesidad de la reforma de la Constitución de Salta viene siendo debatida en diversas instancias de la comunidad salteña. Entre los temas que se señalan están los siguientes: a) limitar el mandato del Gobernador y Vice a un solo período. Eliminación de reelecciones indefinidas en cargos políticos, promoviendo el tope máximo de dos mandatos consecutivos para intendentes, senadores, diputados y concejales. b) Reformar el sistema de representación en la Legislatura, a fin de garantizar el igual valor del voto de los salteños y asegurar que cada fuerza política cuente con un número de representantes proporcional al total de votos obtenidos en la Provincia. c) Dotar a la Provincia de un sistema de partidos que garantice equilibrio y alternancia. Eliminar facultades de cambiar o decidir cuestiones electorales por parte del Gobernador de la Provincia. d) Estudiar la implementación de un sistema unicameral y la realización de elecciones cada cuatro años. e) Fortalecer los órganos de control, en particular el funcionamiento de la Auditoría General de la Provincia¹¹.

El nuevo gobierno provincial, cumpliendo una propuesta de campaña, ha presentado, al momento de la inauguración de las sesiones legislativas, el proyecto de ley de reforma parcial de la Constitución de Salta. Allí se puntualiza que al proyecto se presenta: “luego de haber recopilado y analizado numerosos proyectos de ley presentados en los últimos años, las diferentes manifestaciones y posiciones de dirigentes políticos, de organizaciones civiles, de colegios profesionales, de universidades. De haber rescatado un “núcleo de coincidencias” que hoy pongo a consideración de los señores legisladores: **La limitación de los mandatos** para garantizar la alternancia, el **fortalecimiento de la administración de justicia**, un mejor funcionamiento de los **órganos de control**, el **fortalecimiento del régimen municipal**, la apertura del período de sesiones con mayor anticipación” (el destacado es del original). Al respecto, el Gobernador propone: i) establecer un solo período de reelección inmediato para el gobernador (art. 140 CP) –actualmente se permiten 3 mandatos consecutivos-; ii) fijar una sola reelección para los Intendentes Municipales (art. 172 CP) y Senadores y Diputados (arts. 95 y 103 CP) –actualmente las reelecciones son indefi-

¹¹ Un repaso muy detallado de los diversos debates y propuestas recientes para reformas la Constitución local en: Gómez Díez, Ricardo; Legitimidad democrática y valor del voto en Salta, Segunda edición, Mundo Gráfico, 2020, Salta, pp. 95/105

nidas-; iii) estipular un sistema de inamovilidad de los jueces de la Corte de Salta, los que actualmente duran 6 años en sus cargos y pueden ser reelectos indefinidamente. En ese sentido se propone retornar a lo dispuesto por la Constitución de 1.986, la que establecía una duración de 6 años en la función pero, en caso de ser nuevamente designados, adquirirían inamovilidad; iv) ampliar de dos a cuatro años el término de duración del mandato de los concejales municipales con una única posibilidad de reelección (art. 172 CP); v) instituir la figura del Vice Intendente Municipal (art. 171 inc. 1, 172, 180 y 182 CP); vi) reformar el Régimen Municipal en lo referente a la cantidad de habitantes que se requiere para constituir un municipio (art. 170 segundo párrafo) –actualmente 5.000 habitantes-; vii) incorporar la figura de los Delegados Municipales, elegidos por el pueblo de cada Delegación; viii) reestructurar la composición de la Auditoría General de la Provincia otorgándole mayor participación de la oposición política (art. 169 punto III CP).

El Ejecutivo provincial dictó, en febrero de 2021, el Decreto N° 105, convocando a la Legislatura a tratar, en sesiones extraordinarias, el proyecto de ley de declaración de la necesidad de la Reforma Constitucional.

San Luis*

LUZ MARÍA VIÑALS SORIA**

El año 2020 será un punto de inflexión entre la organización del mundo previa a la pandemia provocada por el virus SARS COVID 19, y el que emergerá después de la crisis global. La pandemia sacudió todos los rincones del planeta e impactó en el andamiaje institucional de todas las sociedades, puso a los gobiernos en la gestión de una crisis sanitaria sin precedentes en la historia reciente, y estos pusieron en ensayo estrategias de contención con mayor o menor éxito, según los casos, insuficientes o con rotundos fracasos, en otros. Con todo, una evaluación objetiva, probablemente pueda efectuarse una vez superada y estabilizada la situación sanitaria, y asegurado el derecho a la vida y a la salud de los habitantes.

Así, en 2020, los argentinos se familiarizaron con nuevas siglas como ASPO y DISPO, según se oscilara entre el aislamiento social o el distanciamiento social, ambos obligatorios. En San Luis los habitantes adoptaron éstas, y también ASPO “light”, y otras denominaciones, como “protocolos”, “cuarentena”, “resguardo controlado”, “seguridad sanitaria”, “estatus sanitario”, “anillo sanitario”, “fases”, entre tantas.

* Fuentes online consultadas: <http://agencia.sanluis.com/>; <http://www.periodicojudicial.gov.ar/>; <http://www.justiciasanluis.gov.ar/>; <http://www.diputadossanluis.gov.ar/>; <http://www.cs.jn.gov.ar/>; <http://www.perio.distasenlared.info>; <http://www.eldiariodelarepublica.com>; <http://www.elchorrillero.com>; <http://www.noticias.unsl.edu.ar/>; <https://www.infocampo.com.ar/>

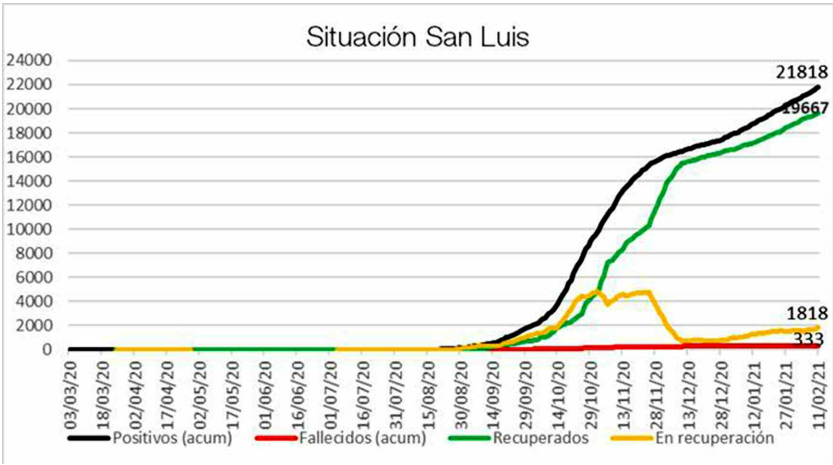
** Abogada por la Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Secretaria Relatora de la Procuración General de la provincia de San Luis. Docente e investigadora. Profesora Responsable efectiva por concurso de antecedentes y oposición de “Derecho de la Información” de las carreras de Licenciatura en Periodismo y Licenciatura en Comunicación Social, de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de San Luis. Colaboradora del Instituto del Federalismo de la Academia Nacional de Derecho de Córdoba, Miembro Correspondiente desde 2018. Miembro Asociado de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional.

El presente Informe exhibe un panorama general y algunas notas particulares de la compleja situación de la provincia de San Luis durante el transcurso de 2020. La mayor parte de las fuentes consultadas, son fuentes oficiales.

Datos y números de la pandemia en San Luis

En San Luis los casos registrados de coronavirus al 28 de diciembre de 2020¹², alcanzaron el número de 17.415. Las personas fallecidas –a esa fecha- fueron 293.

La curva de contagios se mantuvo aplanada desde el primer caso registrado en la Provincia, el 9 de marzo de 2020, que fue un caso importado, hasta el mes de setiembre, en el que se produjo un incremento abrupto y sostenido hacia la finalización del año, tal como lo muestra el gráfico que sigue.



Elaborado por el Equipo de Trabajo COVID-19 de la Universidad Nacional de los Comechingones¹³

El día 21 de octubre se registró el mayor número de contagios registrados en el año, con 510 reportes positivos para Covid 19.

¹² Fuente: <https://www.san.luis.gov.ar/medidas-coronavirus/>
¹³ Fuente: <http://www.unlc.edu.ar/2021/02/12/informe-coronavirus-covid-12-02/>

La gestión de la crisis

El Gobernador de la Provincia tuvo un claro protagonismo en la gestión de la crisis de 2020. Con un informe vespertino diario, prácticamente desde el inicio de la pandemia, el titular del Ejecutivo en compañía de funcionarios de diversas Áreas (Salud, Seguridad, Asuntos Municipales, Educación, etc.) y algunos de los referentes del Comité de Crisis provincial¹⁴, comenzó dirigirse personalmente a la población, comunicando las medidas adoptadas por las autoridades provinciales. Característico fue el cierre de cada informe con la expresión “fuerza San Luis”.

De esta manera se centralizó la información oficial y el vocero fue, prácticamente, el propio Gobernador, quien recurrió a la reiteración de frases para simplificar esta comunicación, que quedarán en la memoria de los puntanos. Merecen destacarse dos de ellas: “a la luz del sol y a los ojos de Dios” y “el que rompe paga”. Estas fueron repetidas durante todo el año por los funcionarios provinciales para explicitar que sólo se podía circular en los horarios habilitados (según ASPO o DISPO) y, en el segundo caso, aludía a que quien violase las medidas de restricción establecidas, sería responsabilizado en consecuencia.

Medidas restrictivas y el curso del virus en la Provincia

Se propone un recorrido por algunas de las diversas medidas implementadas conforme evolucionaba el escenario sanitario provincial y nacional. Como se verá, hasta el mes de julio no se presentaron casos en San Luis, creciendo luego el número de contagios hasta verificarse la circulación comunitaria del virus hacia el último trimestre. Se expone a continuación un detalle de los sucesos con cierta cronología, para evidenciar ex profeso las marchas y contramarchas registradas ante una crisis sanitaria sin precedentes.

El 12 de marzo se anuncia que las personas que en los últimos 14 días hubiesen estado en países con circulación del virus, deben quedarse en sus domicilios. A partir de allí comienzan a informarse progresivas restricciones, dispuestas con la finalidad de evitar que turistas extranjeros puedan ingresar y circular, luego comienzan a suspenderse todas las actividades en las que se presentase concurrencia masiva de personas.

¹⁴ Conformado en virtud de la emergencia por la pandemia provocada por el Sars Covid 19.

El 16 de marzo, se anuncia que San Luis adhiere a las disposiciones de la Nación¹⁵, se suspenden las clases y todas las actividades fijadas en el DNU. Mediante Decreto Nro. 1.668/2020, del 18 de marzo de 2020 (BO 20/03/2020) se resuelve “Declarar el estado de Emergencia Sanitaria en todo el territorio de la Provincia de San Luis y adherir a las disposiciones del Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) N° 260/20 del Poder Ejecutivo Nacional, en tanto resulte materia de competencia de la misma” (art. 1).

En este contexto, los centros educativos no dependientes de la Provincia se pliegan; adhiriéndose universidades nacionales y privadas, institutos terciarios y de enseñanza públicos y privados.

Se dispone un seguimiento diario para quienes hayan viajado al extranjero, así también, cierres y restricciones al turismo, limitaciones de pasajeros al transporte urbano y se suspende el transporte interprovincial por el fin de semana largo, con refuerzo de los controles viales hasta el 24 de marzo inclusive. Así comienzan concretamente las restricciones.

Se inicia una estrategia de comunicación oficial diaria (a excepción de algunos domingos) en la que se reportan los números oficiales. Éstos referidos a casos sospechosos, resultados de los test, mediadas implementadas, etc. Entre las primeras, la suspensión de actividades consideradas amenazas para la situación sanitaria (reuniones, actividades artísticas, musicales, deportivas, recreativas o festivas), en discotecas, confiterías, baile, teatros, cines, salones de fiestas y eventos, peloteros, salas de juego, gimnasios, circos, parques de diversiones, canchas de fútbol, casinos; dispuestos en lugares públicos o privados; cerrados y/o a cielo abierto; restricción de la capacidad de ocupación en un 50% en locales comerciales y de servicios, tales como: café, confiterías, bares, restaurantes, patio de comidas, y en todos los que se presten servicios similares que permitan la concentración de personas¹⁶.

El 18 de marzo, como medida preventiva, se autoriza el trabajo remoto de los empleados estatales.

Los Municipios turísticos del interior provincial disponen la restricción de ingreso de turistas y disponen evacuar a los que se encuentran en su territorio (Potrero de los Funes, El Trapiche¹⁷ Villa de Merlo, entre otros).

¹⁵ Dispuestas a partir del Decreto DNU 260/2020 P.E.N.

¹⁶ A modo de ejemplo, extraído del Decreto N° 172/20 firmado por Intendente de la ciudad Capital.

¹⁷ En adhesión a la Resolución nacional RESOL-2020-131-APN-MTYD.

En los últimos diez días del mes de marzo se producen detenciones de ciudadanos, debido a un endurecimiento de controles dispuesto para coaccionar al acatamiento de las medidas restrictivas y se implementan operativos durante las 24 horas. Como estrategia preventiva, se informa desde la Policía de la Provincia, que, con respecto a las detenciones por incumplimiento del Aislamiento Social Obligatorio e instrucción de las causas penales correspondientes, de un total de detenidos que asciende 870 (100%) del 20 al 25/03/2020, 135 (el 15,52%) son mujeres y 735 (el 84,48%) son hombres. Durante el mes de abril se continúan reportando en el informe diario las detenciones¹⁸, que sobrepasan las cien hasta el 26 de abril en que el número desciende¹⁹.

El 22 de marzo se aísla por casos positivos a la comunidad Menonita completa, asentada en el sur provincial, vecina a la localidad de Nueva Galia. Se califica a la situación como “brote epidemiológico”. Las muestras se envían al Instituto Malbrán, en Buenos Aires.

Desde el 25 de marzo se dispone, como medida complementaria al ASPO, un esquema semanal de autorización a los ciudadanos para la adquisición de productos y/o servicios esenciales, de acuerdo a la finalización del número de Documento Nacional de Identidad.

El mes de marzo concluye con cinco casos positivos en total.

El 1 de abril el Poder Ejecutivo dicta el Decreto Nro. 632/20, por el que –en adhesión al Decreto Nacional 311/20- se dispone la abstención de corte de servicios de energía eléctrica, gas, agua corriente, telefonía, internet y televisión, en caso de mora o falta de pago.

Se dispone el traslado gratuito en transporte público para los agentes de la salud pública. Se implementan protocolos para el regreso de residentes de San Luis “repatriados” de países extranjeros.

Se anuncia al acondicionamiento de la Universidad Provincial de Oficios (UPrO) “Eva Perón” para recibir pacientes leves en villa Mercedes, así como el

¹⁸ En algunos casos el número de ellas y los motivos, por ejemplo fiestas clandestinas.

¹⁹ A modo de ejemplo: el día once 196 detenidos y 41 vehículos secuestrados; el décimo segundo 145 detenidos y 26 vehículos secuestrados; el vigésimo día 118 detenidos y 17 vehículos secuestrados, el vigésimo primer día 111 personas y 8 vehículos; el día 33, 125 personas y 8 vehículos secuestrados. El 26 de abril la Policía provincial informa que -hasta las 17 horas- detuvo en la vía pública, en toda la geografía provincial, a 91 personas y secuestró 8 vehículos, que se instruyeron en cada uno de los casos, los sumarios preventivos policiales y se ha dado intervención a los Juzgados que, por jurisdicción, tienen competencia.

locaciones del Centro de Atención para Pacientes Leves “Monseñor Emilio Di Pascuo”, en San Luis capital, para optimizar la atención en los hospitales de mayor complejidad.

Profesionales de San Luis se capacitan para empezar a trabajar en “Laboratorios Puntanos” para detección del Covid 19, en el marco de la descentralización dispuesta por el Ministerio de Salud de la Nación.

Para los alumnos y docentes del sistema educativo provincial se suma para el trabajo no presencial, el uso de la plataforma Classroom de la empresa Google. En mayo se brindan capacitaciones en enseñanza virtual a más de 15.000 docentes de toda la provincia de todos los niveles, a través de la Universidad de La Punta y el Ministerio de Educación provincial.

En los primeros días de abril, el Comité de Crisis anuncia que San Luis seguirá con sus fronteras cerradas. Precisan que las personas pueden salir del territorio provincial, pero que a su regreso deben realizar obligatoriamente cuarentena. Asimismo, que el transporte de carga podrá cruzar el territorio provincial, pero que quien baje a cargar o descargar mercadería deberá cumplir con las medidas de aislamiento que las autoridades establezcan. Lo que se hace efectivo aún para los transportistas residentes en la Provincia.

El 13 de abril se establece un protocolo llamado “anillos sanitarios”, según las zonas geográficas, radio de alcance y según asignación de grado de riesgo sanitario y correlativo control sanitario que requieren (conforme densidad poblacional y casos de coronavirus sospechosos y confirmados).

El gobierno provincial propone a los comercios, con el objeto de facilitar el acceso a la población a mercaderías esenciales durante el ASPO, contar –previa inscripción– con una canasta solidaria (que incluya alimentos y productos de higiene a bajo costo), que podrán retirarse como unidad de venta o ser enviadas a domicilio.

A partir del 20 de abril se flexibilizan actividades esenciales, además de las urgencias médicas, turnos para atención de patologías prevalentes, urgencias odontológicas y psicológicas, según protocolos.

Se redefinen protocolos para el ingreso a la Provincia, además de un permiso nacional de circulación, se debe contar con aprobación para ingresar, para luego permanecer obligatoriamente en las residencias universitarias de la ciudad de La Punta, dispuestas a efectos del alojamiento de los ingresantes quienes deben realizar cuarentena estricta por 14 días.

A partir del 27 de abril se incluye la autorización de otras actividades con el propósito de permitir que se reinicie el movimiento económico (comercios, fábricas, obras de construcción privadas, según protocolo), así como actividades recreativas de una hora en un radio de 500 metros del domicilio, según terminación del DNI (entre las 9:00 y 17:00 hs.).

El mes de abril concluye sin casos positivos de coronavirus en la Provincia.

A partir del 2 de mayo, se autorizan diversas actividades (comercios minoristas, profesiones liberales matriculadas, centros de estética, peluquerías, fábricas e industrias, según protocolo sanitario).

Se fijan reglas para la habilitación del transporte de carga y descarga para los casos de ingreso a la Provincia, comprenden: habilitación de centros de carga y descarga, transporte de animales vivos, cereales y minería, registro de carga sin centros de distribución propio. Estos protocolos generan resistencias y oposiciones en camioneros.

Los choferes del transporte interurbano de pasajeros inician el 11 de mayo una medida de fuerza por tiempo indeterminado reclamando el pago de los haberes de abril. Ésta se extenderá por más de tres semanas, con intermediación del Ministerio de Trabajo de la Nación, la Unión Tranviarios Automotor y los empresarios locales, se arriba a un acuerdo y se levanta la medida. A la misma se habían plegado los choferes del transporte urbano de Villa Mercedes.

Durante el mes de mayo se suman hoteles para cuarentena de quienes ingresan a la provincia, por un período los costea el estado provincial, no obstante los costos de estadía y alimentación en general, deben ser solventados por los particulares.

A partir del 29 de mayo, transcurridos 39 días sin casos positivos nuevos, se dispone el ingreso a la “fase 4”, con la flexibilización de más actividades, entre otras: el culto religioso, visitas familiares y de amigos, deportes al aire libre e individual, pesca, circulación sin control de terminación de DNI, para sábados y domingos. Desde el 26 de mayo se había habilitado la atención programada en consultorios externos en los hospitales.

Desde el 30 de mayo se flexibilizan más actividades, autorizan la apertura de bares y de restaurantes, el hipismo, las actividades culturales con asistencia en automóvil y los comercios minoristas agregan el día sábado para la atención al público.

Desde el 8 de junio se modifican las condiciones de ingreso y permanencia en la provincia. Se continúa requiriendo autorización del Comité de Crisis, pero la persona podrá optar entre realizar los 14 días de aislamiento en un lugar dispuesto por la Provincia (cuyo costo es a cargo del solicitante) o ingresar con un PCR negativo lo que le permitirá permanecer 5 días corridos contados a partir de la fecha de la toma de muestra. Cumplidos estos 5 días, podrá cumplir con el aislamiento en los lugares determinados por la Provincia por el término de 14 días contados a partir de la fecha de la toma de muestra del PCR, o realizarse un nuevo PCR a su cargo y en caso de resultado negativo podrá permanecer indefinidamente o como tercera opción, egresar. El diagnóstico debe ser costeadado por el interesado, aun cuando este fuera un camionero o transportista local. Sin casos positivos, el 8 de junio se dispone pasar de ASPO a DISPO, de acuerdo al diagrama del Poder Ejecutivo Nacional. Se extiende el horario de bares y restaurantes, se libera la circulación sin exigencia de terminación del número de DNI y hasta las cero horas. El dictado de clases continúa bajo la modalidad no presencial, así como el trabajo de la Administración pública continúa remoto. El 26 de junio se habilitan las visitas en los complejos penitenciarios y en las residencias para adultos mayores, bajo protocolos y programadas con anterioridad.

El 6 de julio, por un caso detectado positivo de un habitante de Tilisarao, con difícil determinación del vínculo epidemiológico, se dispone el “Fase 1” parcial para el norte provincial²⁰. El resto del territorio provincial continúa en “Fase 5”. Se suspende el turismo interno en toda la provincia.

El 9 de julio, el reporte diario da cuenta del registro de 17 casos nuevos sospechosos, sin confirmación de nuevos casos, por lo que se dispone “Fase 5” DISPO para todo el territorio provincial.

El 16 de julio se anuncia el inicio de una nueva fase para actividades deportivas en equipo, pero con reglas adaptadas a la situación de pandemia.

Hacia el último tercio de julio se detectan dos casos positivos de COVID-19 y para fin de ese mes suman 21 casos en total desde el inicio de la pandemia.

²⁰ ASPO para el Departamento Ayacucho, Candelaria, Luján y Quines; Departamento Chacabuco, Concarán, Cortadera, Naschel, Papagayos, Renca, San Pablo, Tilisarao, Villa del Carmen, Villa Larca; Departamento Junín, Carpintería, El Talita, Lafinur, Los Molles, Merlo y Santa Rosa; Departamento Pedernera, La Punilla; Departamento San Martín, Las Aguadas, Las Lagunas, Paso Grande, San Martín, Villa Praga; Departamento Pringles, La Toma y Saladillo.

No obstante, el estatus sanitario de la Provincia no cambia, aunque el Comité de Crisis cambia el protocolo que deben cumplir los transportistas²¹ ya que los primeros casos de julio se identifican como trabajadores de una empresa de transporte.

Luego de tres semanas de receso invernal, el 3 de agosto se reinician las clases en los tres niveles educativos²² (inicial, primario y secundario) con modalidad virtual., retomarán la actividad en toda la provincia. Todavía está en duda si se reiniciará la semana venidera la actividad presencial, debido al aumento de casos de coronavirus.

El 4 de agosto se comunica que la Provincia acata el DNU nacional Nro. 641/20, que restringe los eventos sociales, culturales, religiosos y deportivos a un límite máximo de 10 participantes; suspendiéndose los “encuentros esenciales” hasta el 16 de agosto.

Hasta esa fecha, San Luis, con 26 casos y sin fallecidos, es una de las provincias menos afectadas por la pandemia²³.

Más de 200 empresas de San Luis acceden a la línea de crédito “PyMES Plus”²⁴.

El 20 de agosto se dispone “Fase 1” para la localidad de La Calera, hasta el 31 de agosto, por registrarse 2 casos positivos sin nexo epidemiológico. Se cierra una importante empresa de cemento de la Localidad.

El 28 de agosto se retorna a la restricción, según la finalización del DNI, para las compras esenciales, aunque no para la circulación. Afecta a la ciudad de San Luis y el Gran San Luis²⁵, La Toma, Tilisarao y La Punilla.

²¹ El Protocolo de Transporte dispone que los transportistas residentes en San Luis -que quieran permanecer en la Provincia- deberán ingresar con un análisis de PCR con resultado negativo y realizar cuarentena estricta en su domicilio durante 7 días.

²² Para alumnos de escuelas públicas y de gestión privada, un total de 117.890 estudiantes.

²³ Ello según estadísticas nacionales, sigue a San Juan con 22 casos. Sin personas fallecidas se cuentan: La Pampa, San Juan, Catamarca y Formosa.

²⁴ Créditos de hasta \$ 500.000.- que dispone la Nación. Desde la Cartera de Producción provincial se informa que 218 empresas ya cobraron el beneficios, y que alrededor de 700 micro y pequeñas empresas que son potenciales beneficiarias. Los créditos se otorgan a una tasa del 24% y con un plazo mínimo de un año para su devolución, con tres meses de gracia para el pago del capital e interés.

²⁵ Integrado por las localidades de La Punta, Juana Koslay, Potrero de los Funes y El Volcán, todas del Departamento Juan Martín de Pueyrredón.

El 30 de agosto se dispone en la localidad de Tilisarao la “Fase 1” de ASPO, ya que se verifica un alto número de contagios. La misma medida se dispone en las vecinas localidades de Villa Larca y Cortaderas.

El 1 de setiembre se acondiciona el Hospital de Tilisarao como Centro de Atención de Pacientes Leves, dejándose una guardia para atender a la población.

Al 3 de setiembre se suman en total 159 casos activos de Covid 19 y 31 pacientes recuperados.

El 4 de setiembre San Luis, La Punta, Juana Koslay, Potrero de los Funes, Estancia Grande, El Trapiche y Villa de Merlo vuelven a “Fase 1”.

Disponen asistencia domiciliaria para pacientes leves, además del aislamiento en los Centros de Pacientes Leves o de la estadía en hoteles.

El 15 de setiembre se decide “Fase 1” para Villa Mercedes por disparo de la cadena de contagios en un frigorífico.

Se reducen frecuencias para el transporte interurbano.

Se informa que el gobierno provincial subsidiará una parte de la factura eléctrica a pequeños comerciantes. La medida alcanza a 18.000 usuarios y tiene una duración de 90 días.

El 24 de setiembre se informan 90 casos positivos y un deceso.

Mientras en el sur provincial registra un brote, el 25/09, el 29 se describen acciones de “vigilancia activa”, que incluye realizar hisopados al azar, aún a asintomáticos.

Se comunica sobre un brote en el Servicio Penitenciario sede Capital, con 12 casos entre internos y agentes penitenciarios.

El 3 de octubre se informa desde el inicio de la pandemia, el registro de un total de 2.067 casos, de los cuales 1.258 son casos activos, 770 altas y 39 fallecidos. A modo de ejemplo, ya que esta información se actualiza y brinda diariamente mediante la Agencia de Noticias San Luis.

El 5 de octubre se vuelve a las clases presenciales en 12 escuelas rurales, situadas en localidades sin contagios y con una matrícula pequeña (117 alumnos de nivel primario y 56 de secundario).

Hacia el 10 de octubre se flexibiliza la etapa de distanciamiento y se permiten actividades principalmente relacionadas con la recreación y el esparcimiento, por ejemplo actividades culturales al aire libre, espectáculos bajo la modalidad Isla de Sillas. Para viernes, sábado, domingo y feriados se habilita el turismo interno y bares por un día más sin control de DNI.

Paralelo a ello, sobre la base del reporte de casos, el Gobierno Nacional dispone, el 12/10, ASPO para el departamento Pedernera.

El 15 de octubre se comienza a utilizar la aplicación “Trazar San Luis”. El Gobierno de la Provincia adapta una aplicación desarrollada por investigadores de la Universidad Nacional de San Luis, que le fuera cedida para efectuar el seguimiento y la trazabilidad de los contagios. El uso se efectúa principalmente en comercios, los que deberán cargar su CUIT, georeferenciar el comercio y los números celulares en que se usará; mientras los clientes deben presentar el DNI para su escaneo y facilitar su número telefónico de contacto. Hasta esa fecha se llevaba asiento en planillas dispuestas a tal fin.

Comienzan a realizarse testeos masivos en distintos lugares de la Provincia. Se apela a la responsabilidad de los pacientes -detectados como positivos- para aislarse y cumplir cuarentena.

Otras escuelas rurales se suman a la presencialidad, un total de 25 desde el 19 de octubre.

A partir de la última semana de octubre se implementa el “ASPO light”, siguiendo disposiciones nacionales. Continúa la circulación según DNI, la suspensión de las reuniones sociales y el horario para realizar actividades (de 6 de la mañana a 21 horas). Algunas actividades se define por Fase 3 o 4.

Ya en el mes de noviembre, asumida la circulación comunitaria del virus, la difícil detección del nexo epidemiológico y de la trazabilidad, se dispone un solo protocolo para el ingreso, se elimina la cuarentena para quienes ingresen al territorio provincial y un segundo test PCR negativo. Así, debe obtenerse una previa autorización a tramitarse mediante la página oficial del Gobierno, presentarse un test negativo para Covid 19.

Desde el 10 de noviembre se establece una situación de “resguardo responsable” por 14 días para los Departamentos Pedernera y Pueyrredón. El horario de realización de actividades y circulación se fija entre las 6 de la mañana y las 23, según DNI. El resto del territorio con DISPO, sin restricción de circulación por DNI.

Se autorizan ingresos y egresos de la Provincia, sin PCR ni cuarentena, y por un margen de 72 horas. Este sistema abarca todo tipo de transporte, aéreo o terrestre.

El 17 de noviembre se deja sin efecto la restricción de circulación según DNI para toda la Provincia.

El 28 de noviembre se anuncia un descenso de los contagios. Se anuncian nuevas flexibilizaciones. Entre otras, ya no se requiere autorización para ingresar o egresar, ni PCR, ni cuarentena, a excepción de brindar los datos para el registro de la trazabilidad con el escaneo del DNI en puestos limítrofes. La provincia permaneció “blindada” desde el 16 de marzo, como se verá más adelante.

Se liberan, también, las restricciones para el transporte de cargas, que ya no deberá dirigirse a los centros de transferencia, de carga y descarga.

El 10 de diciembre se anuncia la utilización por el Laboratorio de Salud Pública “Dr. Dalmiro Pérez Laborda” de un nuevo test para detectar Covid 19 aprobado por la ANMAT (“Neokit”), que resuelve el resultado en tres horas desde que llega la muestra y permite 60 diagnósticos en paralelo.

El 15 de diciembre se anuncia la apertura de la temporada turística, sujeta al cumplimiento de protocolos.

Se amplía el margen horario para la circulación y la realización de las actividades aprobadas, hasta la hora dos, durante todos los días de la semana, se amplía a 20 el número de personas autorizado para “reencuentros esenciales” en domicilio; se abren parques y áreas protegidas, campings, balnearios, piscinas recreativas, hoteles alojamiento y casinos de algunas localidades; se autorizan deportes de contacto en conjunto e individuales.

En uno de los mensajes de fin de año, el Gobernador enfatiza que San Luis es una de las provincias que mejor está preparada para la campaña de vacunación.

Restricciones de acceso al territorio provincial

Desde el 18 de marzo quedan habilitados sólo los principales puestos limítrofes, seis de un total de 14 accesos²⁶. Se anuncia el refuerzo de los controles por prevención. Así como la prohibición del ingreso a extranjeros que hubiesen arribado al país en los últimos catorce días. Para los residentes en el país se requiere la presentación de una declaración jurada, a los fines de constatar si presentan síntoma y/o nexo epidemiológico. En el caso de vehículos particulares, se re-

²⁶ Los puestos habilitados son Desaguadero (Mendoza), La Tranca (San Juan), Baldecito (Córdoba- La Rioja), Santa Rosa (Córdoba), Justo Daract (Córdoba) y Arizona (La Pampa). Se cierran Bajada Nueva (Mendoza), La Horqueta (Mendoza), Las Palomas (Córdoba), Lafinur (Córdoba), Piedra Blanca (Córdoba), La Punilla (Córdoba), Vizcacheras (Córdoba) y Casimiro Gómez (La Pampa).

quiere la documentación del mismo y la declaración jurada de todos los ocupantes.

A partir de allí, las autoridades provinciales permanecen firmes en la medida. Alberto Rodríguez Saá, Titular del Poder Ejecutivo provincial, explicita en uno de los informes diarios, que la intención es que no entre nadie, de allí que se hable de “la Provincia blindada”.

Hacia fines de abril, en declaraciones públicas, el Primer Mandatario expresa que la vulnerabilidad de la Provincia es el corredor bioceánico, rutas 7 y 8, pues los camiones transitan por provincias que presentan transmisión comunitaria del virus, esta es la justificación brindada a la población para que la Provincia permanezca “cerrada” y las fronteras custodiadas.

A comienzos de mayo se instalan cámaras termométricas, en principio en Justo Daract y Desaguadero, para lograr un mayor control sanitario con la detección de la temperatura de todas las personas que ingresen, se detengan y/o tengan como destino final la provincia de San Luis.

A principios de junio los Gobernadores de San Luis y La Pampa, suscriben un convenio complementario en el marco del Tratado de “El caldén”, con el fin de crear un corredor de libre circulación para los pobladores de ambos territorios, ya que ambas provincias ostentan un estatus sanitario libre de coronavirus. En tal contexto, a partir del 20 de junio se habilita este corredor, con sujeción a protocolos específicos, en el horario de 8:00 a 20:00.

A comienzos de junio por demandas de los vecinos de la zona limítrofe entre las localidades de Villa de Merlo (San Luis) y La Paz (Córdoba)²⁷, los respectivos Intendentes acuerdan efectuar un relevamiento de las necesidades de sus pobladores y un censo para abordar la solución individual a cada problema.

Se produce un brote de contagios en la zona de Villa Dolores, en Traslasierra Córdoba, limítrofe al norte, y la provincia de San Luis refuerza los controles limítrofes.

Se sostiene desde la Gobernación, que la manera de mantener el estatus epidemiológico que es prioridad para la Provincia, es el cuidado de las fronteras.

El 1 de julio el Juez Federal de San Luis, dicta Resolución en una Acción Declarativa de certeza interpuesta por el Fiscal de Estado de San Luis²⁸.

²⁷ En mayo muere Mario Cortés, un vecino de San Pedro, Córdoba, pero residente en la provincia de San Luis, quien queda aplastado por su automóvil cuando intenta cruzar por un terraplén que cumplía la función de cierre de la ruta.

²⁸ En la causa: FMZ 10701/2020, en autos “GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SAN

En la misma se solicita que se declare la certeza de constitucionalidad de la normativa que detalla (Decreto 1819-JGM-2020, Decreto 1600-JGM-2020, Decreto 2021-JGM-2020, Decreto 3286-MJSGyC-2020, Resolución 47-MJSGyC-2020, Protocolo de Acción de Ingreso y Egreso de la Provincia y Protocolo de Transporte Provincial). Así también, se solicita se dicte medida cautelar determinando la oponibilidad de la mencionada normativa a todo aquel que pretenda el ingreso y/o circulación dentro del territorio provincial, en franca violación a la misma, ello en resguardo del estatus sanitario, la salud y la vida de los habitantes de esta Provincia.

El Juez Federal habilita la medida cautelar. Expresa en los considerandos que la velocidad de agravamiento de la situación epidemiológica a escala mundial, requiere la adaptación de medidas inmediatas para hacer frente a la emergencia, por encontrarnos ante una potencial crisis sanitaria y social sin precedentes que torna necesario la adopción de medidas oportunas y consensuadas, basadas en las evidencias disponibles a fin de mitigar la propagación e impacto del virus, aun cuando importe establecer en cierto alcance limitaciones los derechos reconocidos por el artículo 14 de la C.N. pero por razones de orden público, seguridad y salud pública... (Cita del DNU 297/2020 PEN).

Por su parte, alrededor de doscientos productores de Río IV, agrupados por la Sociedad Rural de Río Cuarto, la Asociación Fomento Rural Pueblo Torres de Vicuña Mackenna, la Asociación Civil de Transportistas de Achiras y el Consorcio Caminero N° 158 de Achiras, presentan una Acción de amparo²⁹ ante la Justicia Federal con asiento en la ciudad cordobesa. La Acción se interpone “con el objeto de impedir que la demandada siga lesionando con ilegalidad y arbitrariedad manifiesta, los derechos de entrar, permanecer y transitar, usar y disponer de la propiedad, ejercer industria lícita, comerciar y profesar libremente el culto de cientos de ciudadanos y productores que representan, ocasionados por el Decreto N° 1894/2020 dictado por el señor Gobernador de la Provincia de San Luis, publicado en el Boletín Oficial con fecha 1 de abril de 2020 y los protocolos de ingreso y egreso de la Provincia, que han dispuesto el cierre de rutas”.

Describen los conflictos suscitados para los accionantes, cuestionan las medidas restrictivas a la luz del estatus sanitario, y postulan el dictado de una me-

LUIS c/CONFEDERACIÓN DE ASOCIACIONES RURALES DE LA 3° ZONA Y OTROS S/ACCIÓN MERAMENTE DECLARATIVA DE DERECHO”.

²⁹ Causa: FCB N° 6364/2020 “SOCIEDAD RURAL DE RIO CUARTO Y OTROS c/ PROVINCIA DE SAN LUIS - PODER EJECUTIVO s/AMPARO LEY 16.986”.

dida cautelar innovativa, mediante la que se ordene al Gobernador de la Provincia de San Luis que disponga la inmediata apertura de la Ruta Provincial 30, de los caminos vecinales y de la Ruta Nacional 8.

El 1 de julio el Juez Federal de Río Cuarto, dicta Resolución. Da curso a la Acción de amparo, ya que el Juez advierte prima facie reunidos los requisitos que hacen viable la vía intentada y dispone el traslado de ley. En el punto 2) dispone hacer lugar a la medida cautelar innovativa peticionada ordenando al señor Gobernador de la Provincia de San Luis, que arbitre los medios pertinentes para proceder a la apertura y circulación de la Ruta Nacional Nro. 8, Ruta Provincial Nro. 30 y los respectivos caminos vecinales, que se dan en el límite entre la Provincia de Córdoba y San Luis, siempre y cuando las personas que pretendan transponer dicho límite provincial, posean el certificado único habilitante para circulación-COVID 19 de conformidad a lo dispuesto en el art. 5 y 25 del Decreto N° 576/20. Ante la ausencia de caso sospechoso o confirmado, deberá abstenerse la autoridad local de restringir el ingreso, permanencia y egreso de los ciudadanos -de los departamentos en los que el suscripto posee jurisdicción y que provengan de las denominadas zonas “blancas”- que acrediten condición para circular en el marco de la norma nacional vigente y en tanto demuestren puntos de conexión con la vecina localidad referidos a propiedades, razones laborales, relaciones familiares, y/o actividades exceptuadas que requieran de su circulación hacia la vecina Provincia de San Luis.

Fundamenta lo resuelto, dado el margen acotado de la medida cautelar, mas advirtiendo que la medida innovativa es anticipo de jurisdicción, da justificación a la intervención judicial, en “la inmediatez del conflicto vinculado a la garantía de circulación ciudadana establecida conforme a las normas reglamentarias dictadas por el Poder Ejecutivo Nacional mediante el DNU 260, 297/2020 y posteriores dictadas en sentido análogo, que fueron fijando actividades que se consideran esenciales, facultando a los ciudadanos que desplegaban o llevaban a cabo las mismas a circular con el debido certificado extendido conforme marcos legales pertinentes”.

Cita como ejemplo el art. 6° inciso 12 y 13 del Decreto 297/2020 exceptuó la restricción de circulación, tránsito y transporte a determinadas actividades esenciales, entre las que se enunciaba la actividad vinculada a la industria alimentaria y actividades de producción agropecuarias, entre otras (inc. 12 y 13) y colige que las provincias deben adecuarse o ensamblar sus acciones conforme

a las directivas nacionales. Expresa en los considerandos que “las restricciones que se ocasionan unilateralmente por la Autoridad Provincial interviniente, en contradicción con las normas nacionales dictadas en el marco de esta emergencia sanitaria, estarían en condiciones de producir un daño concreto a los derechos de los ciudadanos representados por los amparistas, importando un presunto exceso de parte del poder de policía local”.

Cita la Declaración titulada “COVID-19 y Derechos Humanos: los problemas y desafíos deben ser con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales” emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el 9 de abril de 2020; los arts. 8, 9, 28 y 128 de la Carta Magna Nacional. Concluye que “la normativa constitucional enunciada, obliga a los Estados Provinciales y a sus autoridades a garantizar la libre circulación de bienes y personas que provengan de otras provincias, si estas cumplimentan los requisitos exigidos por la normativa nacional dictada con motivo de la emergencia sanitaria, luciendo las medidas tomadas por la autoridad provincial en principio irrazonables y/o excesivas”. Señala que las medidas adoptadas “en especial la de cierre fronterizo dispuesta se presentaría en apariencia como extrema frente a otras posibilidades tales como el control preventivo para evitar el ingreso de contagiados o casos sospechosos”.

El 10 de setiembre la Corte Suprema de Justicia de la Nación, resuelve en el marco de esta última causa “requerir a las Provincias de San Luis y de Córdoba que informen al Tribunal, en el plazo de tres (3) días, cuáles son las medidas -de cualquier índole- y protocolos de ingreso a sus jurisdicciones territoriales, adoptados por cualquier autoridad provincial, que rigen en la actualidad respecto de las zonas limítrofes entre ellas, particularmente en lo que concierne al cierre de rutas, nacionales y provinciales, y caminos vecinales; y, en su caso, cuáles serían las razones que podrían justificar que se impida el ingreso a sus territorios de ciudadanos que, provenientes de la otra provincia involucrada, posean su residencia, sitio de tratamiento médico propio o de personas bajo su asistencia, lugar de trabajo o unidades de producción en ellos”.

Advierte que los hechos que se denuncian y que, con carácter de público conocimiento, se sucedieron con posterioridad exigen que esa Corte —como custodio de las garantías constitucionales— requiera a ambas provincias involucradas en el sub lite los informes que estima necesarios al objeto del pleito (artículo 36, inciso 40, apartado a, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación)³⁰.

³⁰ El 10 de setiembre la Corte reitera pedido de informes. El Acuerdo involucra diversas

Con el correr de los meses se suceden situaciones de tensión en los límites provinciales. Por ejemplo en setiembre productores autoconvocados cordobeses, se reúnen en el límite entre Córdoba y San Luis para intentar imponer sus condiciones de ingreso a esta provincia, y convocaban a cortar el acceso por Justo Daract.

A fines de setiembre, las autoridades provinciales se mantienen firmes en el requerimiento de requisitos para el ingreso al territorio y sostiene que si se permite el ingreso de personas sin PCR negativo, se fomenta el contagio dentro de la provincia, colapsa el sistema de salud y provoca muertes. Reiteran que el gobierno provincial está abierto al diálogo y que sobre esa base se ha dictado el tercer protocolo agropecuario, que ha permitido el ingreso de alrededor de 700 productores agropecuarios, bajo protocolo. Por su parte, los productores autoconvocados continúan exigiendo la liberación de la circulación y aseguran que continuarán por tiempo indeterminado.

Ante esta situación, el Fiscal de Estado se presenta ante la Fiscalía de la Justicia Federal de Río Cuarto³¹, requiriendo que se ordene el levantamiento de los cortes de rutas y se investigue a los “promotores de un caos social”.

causas originadas en planteos por situaciones en distintas provincias argentinas (CSJ 475/2020 “Crescia, Ernesto Omar c/ Salta, Provincia de s/ amparo; CSJ 476/2020 “Borge, María Sol c/ San Luis, Provincia s/ medida autosatisfactiva”; CSJ 592/2020 “Petcoff Naidenoff, Luis Carlos c/ Formosa, Provincia de s/ habeas corpus”; FRE 1674/2020 “Licores Nordeste SRL c/ Corrientes, Provincia de s/ amparo”; FCB 6364/2020 “Sociedad Rural de Río Cuarto y otros c/ San Luis, Provincia de s/ amparo”; y CSJ 2237/2020 “Maggi, Mariano c/ Corrientes, Provincia de s/ medida autosatisfactiva”). Tiene en común, que en ellas se ventilan cuestiones referidas a restricciones a la circulación o acceso a las demandas; por lo que la Corte resuelve requerir a las Provincias de San Luis, Córdoba, Formosa, Corrientes y Salta para que, en el plazo de tres (3) días, presenten los informes que el Tribunal estima necesarios con relación al objeto de dichas demandas, sin perjuicio de lo que en definitiva decida respecto de su competencia originaria. En particular, en la causa CSJ 2237/2020, decidió ordenar a la Provincia de Corrientes que arbitre las medidas necesarias para permitir al actor el ingreso al territorio provincial por el puente General Belgrano para asistir diariamente a su madre, durante el tratamiento oncológico que esta última debe realizarse en la ciudad de capital de dicha provincia.

³¹ En efecto, se presenta denuncia penal contra quienes “resultaren autores, coautores, cómplices, encubridores y/o instigadores de los cortes que vinculan a las provincias de San Luis y Córdoba”, puntualmente registrados sobre las rutas nacional N° 7 y sobre la provincial N° 30 (ingresos de Justo Daract y La Punilla, respectivamente), impidiendo la libre circulación de bienes y personas, obstaculizando el comercio terrestre y el transporte interprovincial e internacional, interrumpiendo totalmente el paso por esas vías. Con sustento en el artículo 194 del Código Penal Argentino.

El 2 de octubre se multiplican los piquetes: en la localidad de San Martín, provincia de Mendoza, en la localidad de Achiras, provincia de Córdoba, en puestos limítrofes de San Juan y de La Pampa. Puntualmente continúan con los cortes sobre la ruta nacional N° 7 (altura de Justo Daract), en el Arco de Desaguadero (límite con Mendoza), en La Punilla y sobre el acceso en ruta 148 (La Pampa).

En su pico máximo el corte se extiende por cuatro días consecutivos y se avizora desabastecimiento.

Se abre una mesa de diálogo, tras la mediación del gobierno nacional, y autoridades provinciales y los productores acuerdan una tregua por 15 días. El Gobierno se compromete a desburocratizar los trámites para quienes quieran ingresar a San Luis, en consonancia con el resguardo de los dos derechos humanos esenciales, la circulación y la salud de nuestro pueblo, y buscaremos la manera de que ambos sean para beneficio de todos y que nadie salga perjudicado, manifiesta el Gobernador en declaraciones.

El 7 de octubre se publican los nuevos protocolos de ingresos y egresos a la Provincia. Se requiere autorización previa, con al menos 48 horas de anticipación (sitio web www.sanluis.gov.ar).

El 9 de octubre se anuncia que se avanza en el diálogo para encontrar una solución definitiva que permita destrabar el conflicto; de la mesa participan autoridades provinciales, integrantes del Comité de Crisis local, funcionarios de los ministerios del Interior y de Seguridad de la Nación.

A partir del 30 de noviembre, vuelven a estar en actividad los cuatro puestos limítrofes que no estaban activos: Las Palomas, Lafinur, Piedra Blanca y Arizona. Todos los demás puestos tienen acceso libre a partir de las cero del 28.

Poder Judicial

En un año signado por el teletrabajo, posibilitado por el sistema de gestión de expedientes “Iurix”, desarrollo de la plataforma informática y otros dispositivos de comunicación electrónica, se dispones actividades presenciales para la atención de cuestiones urgentes que no pueden ser resueltas de otra manera, con guardias, la atención presencial se centra en áreas prioritarias.

El 10 de junio, en consonancia con la situación sanitaria y las medidas descriptas en la primera parte, el Poder Judicial retoma la actividad presencial.

En este contexto, el 2020 es un año en el que se producen cambios trascendentes para la Justicia provincial.

El mismo 10 de junio la Presidenta del Superior Tribunal de Justicia presenta su renuncia, aceptando el Poder ejecutivo la misma a partir del 1 de enero de 2021. Dos días después le siguen en la dimisión los dos Ministros restantes, las que son aceptadas. El Superior Tribunal de Justicia se encontraba integrado por tres miembros, no obstante la Constitución Provincial en su art. 191 prevé que sean cinco o más.

El 10 marzo había renunciado el Procurador General de la Provincia, cargo vacante desde el 1 de abril de 2020.

El 2 de junio el Senado provincial presta acuerdo para la designación de dos nuevas Ministras para el Superior Tribunal de Justicia de San Luis, las Dras. Carolina Monte Risso y Cecilia Chada, para cuya propuesta se siguieran todos los plazos de ley.

A principios del mes de agosto el Poder Ejecutivo propone a Luis Martínez como Procurador General y a Jorge Levingston como Ministro del Superior Tribunal de Justicia.

Paralelo a estos cambios, se inician reuniones de trabajo para avanzar en una reforma judicial que comprende la actualización y/o creación de los Códigos de Procedimientos y de la Ley Orgánica de Administración de Justicia. Participan especialistas, integrantes del Superior Tribunal de Justicia, los postulantes al Alto Tribunal y la Procuración, los Colegios de Abogados de las tres circunscripciones judiciales, representantes de los Colegios de Magistrados y Legisladores. Se la presenta como un paso de la Agenda 2030 del Gobierno provincial, basada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas.

El 13 de octubre la Cámara Alta presta acuerdo para el nombramiento del nuevo Procurador General, Dr. Luis Martínez, y del nuevo integrante del STJ, Dr. Levingston; quienes prestan juramento para sus respectivos cargos el 16.

El 2 de noviembre se anuncia se publican edictos en los que se conoce la propuesta, del Poder Ejecutivo, de la Dra. Diana Bernal y del Dr. Jorge Fernández como integrantes del Superior Tribunal de Justicia. El 22 de diciembre se realiza la Audiencia Pública en la que el Senado provincial presta el correspondiente acuerdo.

De esta manera, y por primera vez en mucho años, el 2021 dará comienzo con la renovación total del Máximo Tribunal de Justicia y con respeto de la paridad de género.

Muerte en comisarías

El 5 de abril se informa que una mujer detenida por violar el aislamiento se suicida en la Comisaría 25° de Santa Rosa. Florencia Magalí Morales tenía 39 años. Fue detenida por circular en violación de la restricción de circulación conforme la terminación del número de DNI.

La investigación e instrucción de la causa está a cargo del Juzgado Multifuero de la Tercera Circunscripción Judicial.

Los familiares denuncian el hecho públicamente como un caso de violencia institucional.

El 24 de abril encuentran ahorcado con su propia remera a Franco Maranguello, de 16 años, en la Comisaría de Atención a la Niñez, Adolescencia y Familia de Villa Mercedes. Relata el parte de Relaciones Policiales, que el adolescente había sido demorado por efectivos del DRIM cuando comenzaba la noche del viernes y alojado en una celda de la dependencia. El Juzgado de Instrucción Penal Nro. 3 de la Segunda Circunscripción Judicial interviene en la causa.

Femicidios

El 3 de marzo, Mónica Ramos, de 61 años, fue asesinada de 20 puñaladas en su domicilio de la capital. Su vivienda intentó ser quemada luego por su atacante. Interviene el Juzgado de Instrucción Penal Nro 1 de la Primera Circunscripción Judicial. Entre las primeras medidas, identificado el presunto responsable, se ordena su detención el 8 de marzo.

El 27 de junio, Johana del Valle Morán, de 32 años, es herida mortalmente por su pareja, Flavio Gastón Heredia, en su domicilio del barrio Virgen de Luján de la capital. Muere el día 28.

La Jueza a cargo del Juzgado Penal Nro. 3 de la Primera Circunscripción Judicial, dicta la prisión preventiva para Heredia, procesado por el delito de “Ho-

micidio agravado por el vínculo, la alevosía, por mediar violencia de género y mediante el empleo de arma de fuego”, en perjuicio de la víctima.

Nuevo obispo para la Diócesis de San Luis

El 11 de julio asume el nuevo Obispo de San Luis, designado por el Vaticano, Monseñor Gabriel Barba. Es el séptimo Obispo de la Diócesis puntana, creada por el Papa pío XI en el año 1934.

La Diócesis ha tenido en los últimos períodos un giro conservador. La designación de Barba se produce en el año que estaba prevista la realización del Congreso Nacional de Mujeres en la capital puntana, cuya realización fue imposibilitada por la pandemia, pero que cuenta con explícito apoyo del Gobierno provincial y es muy resistido por sectores de la congregación.

En los festejos patronales por el 426 aniversario de la fundación de la ciudad, en particular en la misa en honor a San Luis Rey de Francia, patrono de la ciudad, se da muestra clara de los cambios simbólicos.

El Obispo invita a una profesora transexual para que de lectura a una de las intenciones durante el oficio religioso en la Iglesia Catedral, las canciones del coro se acompañan con guitarras criollas y se cierra con aplausos. En la Homilía, el obispo pide a Dios por su intercesión que nos ayude a construir una Iglesia atenta y misionera que salga al encuentro de quienes aún no hemos podido llegar.

Santa Fe

JOSÉ MANUEL BENVENUTTI

ENRIQUE JOSÉ MARCHIARO*

Luego de doce años de mandato socialista dado en tres gobernaciones, el justicialismo retorna en la figura del Gobernador Omar Perotti, quién en los inicios de su mandato debe hacer frente a un inestable frente partidario interno, cuestión que condiciona su primer año de gestión.

La emergencia sanitaria nacional de covid-19 tuvo su primer registro epidemiológico en esta Provincia y de inmediato las autoridades provinciales tomaron medidas incluso previas a las del Estado Nacional, para sumarse luego al esquema general dado en esta materia.

La Provincia de Santa Fe -a pesar de su extensión e intensa circulación interjurisdiccional e incluso internacional por su conexión con el Mercosur- logró en general un control adecuado del virus en su primer año.

Institucionalmente se sumó al marco normativo de emergencia sanitario nacional, dictando al par normativa propia y coordinando con las autoridades locales la ejecución de la política sanitaria que claramente es de triple concurrencia.

La autoridad provincial garantizó la circulación interjurisdiccional interna y externa, cuando ello no fue la regla en el resto del país.

A diferencia de otras provincias los conflictos judiciales no escalaron en el primer año.

* Por los Dres. José Manuel Benvenutti, Miembro Correspondiente Nacional del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba por la provincia de Santa Fe; y Enrique José Marchiario, Abogado. Doctor en ciencias jurídicas. Docente de postgrado en el área de derecho municipal y derecho público en UNL, UNQ., UCSFE y otras. Integrante de diversas entidades académicas, ha publicado cuatro libros y numerosos artículos en el área del derecho municipal. Consultor en diversos programas locales, provinciales y nacionales. Ejerce la profesión en el ámbito privado

La quema en las islas del Paraná se agrava en el marco de la pandemia, lo que motiva que la CSJN sentencie en la causa “Equística Defensa del Medio Ambiente Asoc. Civ. c/ Santa Fe, Provincia de y otros”, la que asemeja a “Mendoza” en cuanto al tipo de contaminación sistémica y su evidente impacto en la opinión pública, además de que ambos conflictos solo logran su cauce a través de un procedimiento judicial, nada menos que en la máxima instancia judicial del país.

Un grupo de senadores y un grupo de fiscales son objeto de sendas investigaciones -entre sí además- por presuntos delitos económicos vinculados al juego clandestino, conflicto que comienza en el año 2016, cuando el Ministerio Público de la Acusación (MPA) investiga a cuatro senadores y como respuesta el Senado se atribuye un año después por ley, la facultad de investigar las faltas graves de los fiscales, ante lo cual esta norma fue declarada inconstitucional por una Cámara Laboral de Rosario.

De modo paralelo el MPA investiga a un integrante de este mismo órgano que es denunciado como parte de una red de protección del juego clandestino que tendría como partícipe a un senador en ejercicio, al que también se lo imputa, ante lo cual el Senado no levanta los fueros del mismo y crea una comisión para investigar a los fiscales que investigan.

La Asociación de Fiscales de Santa Fe se pronuncia en contra de la decisión del Senado, órgano que a su vez en octubre removió al fiscal Ponce Asacad, quién junto a su par Patricio Serjal son detenidos y este último renuncia a su cargo.

A fines del año 2020 son cinco los fiscales denunciados en esta materia, siendo dos destituidos y un senador provincial sin poder ser objeto de investigación penal atento su no desafuero, cuestión que se judicializa en espera de una resolución de la Corte Provincial.

A fines de año la CSJN dicta sentencia en autos “Asociación Personal Municipal Las Colonias c-Festram y otros s/ Amparo”, resolviendo que una parte del sistema paritario municipal santafesino es inconstitucional y que las autoridades provinciales deben cumplir con el art. 123 de la CN, afirmando que “... La falta de adaptación de la Constitución de la Provincia de Santa Fe, vigente desde 1962, al standard del art. 123 de la Constitución Nacional, importa -entre otras consecuencias- mantener formalmente la vigencia de leyes que, como la que es materia de análisis en la causa, no operan como garantías de funcionamiento y autodeterminación sino como un valladar de la autonomía.”

En su parte resolutoria la sentencia dispone “exhortar a las autoridades provinciales a dictar las normas necesarias para el debido cumplimiento del mandato que emerge del art. 123 de la Constitución Nacional”, con lo que se debería abrir un camino institucional para nada simple, a tenor del conflicto político antedicho.

Tucumán

CARMEN FONTÁN*

Este año el informe sobre la situación institucional, política, económica, etc de la Provincia de Tucumán, está signado -como el resto del territorio- de la grave pandemia que afecta a la humanidad desde comienzos del 2020. El covid-19 significó que cada país se haya enfrentado a su manera a la emergencia económica y sanitaria. La desigual manera de gestionar este momento histórico generó interrogantes: ¿Hay algún modelo de estado mejor que otro para enfrentar esta zoonosis? ¿El unipartidismo de China o el federalismo alemán? ¿Seguir adelante con las elecciones o suspenderlas? Obviamente, Argentina no es ajena a toda esta problemática.

Cualquier forma política organizada tiene como trasfondo la divisoria entre lo permitido y lo prohibido, pero lo que singulariza a este problema, en el caso de la democracia constitucional, son los compromisos sobre los que esta se funda: la defensa irrestricta de los derechos humanos, el sistema político al servicio de los derechos y libertades fundamentales de las personas; el imperio de la ley, en cuanto expresión democrática de la voluntad popular resultado de elecciones libres y auténticas; la división y el control del poder político; la valoración positiva del pluralismo, la independencia del Poder Judicial, la seguridad jurídica, etc. “La Constitución ya no admite visualizarse desde el poder, sino desde la persona. Su eje no es la organización del poder sino el núcleo material de valores, principios y derechos que asignan a la misma constitución una unidad de orden y de sentido”¹.

* Profesora Titular de Derecho Constitucional Cátedra “B” de la Facultad de Der.y Cs Sociales UNT. Profesora Titular Marco Normativo de la Información y la Comunicación, de la carrera de Periodismo de la Universidad San Pablo Tucumán. Magister por la Universidad Complutense de Madrid.

¹ BIDART CAMPOS, German, “Los valores en el sistema democrático”, publicado en el libro Los valores en la Constitución Argentina, Coordinado por este autor y Gil Domín-

Tucumán como parte integrante de la federación también tomó decisiones institucionales, económicas, sanitarias, etc, que generaron fuertes polémicas.

La Constitución de Tucumán: Para comprender el entramado institucional de Tucumán, resulta sustancial analizar brevemente el telos de la reforma constitucional de 2006 en la provincia:

Esta reforma, duramente cuestionada en la Justicia provincial, tuvo como eje el incremento de competencias a la fórmula del Poder Ejecutivo²:

a) Se le otorgó la reelección inmediata en el cargo por un período, sin contar el que comenzó en octubre de 2003, permitiéndole postularse en el 2007 y 2011 (art. 90 y disposición transitoria en art.159 CT). Igual trato constitucional se dispuso a los legisladores, concejales, intendentes y delegados comunales con desempeño institucional en esos cargos al tiempo de la reforma. Las reelecciones del Ejecutivo fueron, en nuestro país, el fruto venenoso del sistema político. En Tucumán, la reforma constitucional del 2006 produjo la ruptura de los antecedentes republicanos ya reseñados, incorporando por vez primera la reelección inmediata del Gobernador por un período, agravada con la instalación de una Junta Electoral que se apartaba del perfil judicialista que había tenido hasta esa fecha, sin obligación de los funcionarios de pedir licencia en sus campañas reeleccionistas, utilizando todos los medios económicos del estado. La Legislatura presidida y gobernada por el Vicegobernador, con facultades para el nombramiento del personal legislativo asignándole sus sueldos y fijando las dietas y “ayudas sociales” de todos los legisladores.

La enmienda revelaba de modo brutal su carácter semántico y decisionista. Lejos de limitar y racionalizar el poder, lo concentró de un modo extraordinario en el Ejecutivo, en desmedro del equilibrio republicano y del indispensable y confiable control inter-órganos. Las re-reelecciones serían- de este modo- una tragedia para la democracia republicana.

b) Se constitucionalizó la práctica de los llamados “decretos de necesidad y urgencia”, delegándose en el Poder Ejecutivo facultades legislativas (art. 101 inc. 2º CT) violatorias del art. 3 CT³. Artículo este último que la ley 7469 declaró in-

guez, Andrés, Edit. Ediar, Buenos Aires, 1999, p. 113.

² FONTAN, Carmen, “Pinceladas de la historia constitucional de Tucumán: 1820 hasta el Bicentenario”, en Antología Jurídica del Bicentenario, Manuel García Hernández y Jorge G.H. Perera, Editores, Archivo Histórico de Tucumán, 2019, Edit. Crivelli, Salta, Argentina, 2019, Tº 1, pág. 155 y sgts.

³ Art.3º: “Los poderes que esta Constitución establece, no pueden adoptar disposiciones en su contra, ni ejercer otras atribuciones que las que la misma les confiere, ni delegarlas implícita ni explícitamente en otros poderes o particulares. El acto realizado en virtud

tocable y que, con el resto del articulado inmodificable por la Convención, conforman un ordenamiento vigente basado en una estricta división de poderes, que impide delegar sus competencias constitucionales, ordenamiento que no puede ser violentado con disposiciones contrarias o incoherentes como las que se incorporaron en el art. 101 inc. 2, CT.

c) Se otorgó un blindaje especial de protección a la “fórmula del Ejecutivo”, superior al concedido a cualquier otro funcionario sujeto a enjuiciamiento político. Se exige una mayoría agravada de tres cuartos de la totalidad de los miembros de la Comisión Acusadora (integrada por doce legisladores) para que pueda promoverse su separación del cargo (artículos 47 y 48). Y se requiere tres cuartos de votos de la totalidad de los miembros del Tribunal (constituido por los restantes treinta y siete legisladores) para que sea factible su destitución (artículo 49)⁴. Para los restantes funcionarios sujetos a juicio político alcanza con dos tercios de los votos de la Comisión Permanente de Juicio Político para promover la acusación y el mismo porcentaje de votos del Tribunal para emitir el fallo de destitución (artículos 48 y 49). Como observamos, la “fórmula del Ejecutivo” se cotiza, constitucionalmente, por encima de los restantes funcionarios.

d) Se incorporó al texto constitucional el art. 132 reconociendo la autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional de los municipios. Agregando, que “Podrán dictar su Carta orgánica mediante una convención convocada por el Intendente en virtud de una norma dictada por la Legislatura”. Pasaron 15 años y la Legislatura nunca sancionó la ley. Situación que se agrava porque el órgano legislativo tampoco dictó la ley de coparticipación y distribución de impuestos en consonancia con la reforma de la Constitución Nacional de 1994. En Tucumán sigue rigiendo la ley 6316 de 1991 que establece que la Provincia distribuirá entre los Municipios y Comunas Rurales⁵ en concepto de coparticipación, los siguientes porcentajes:

de la delegación es nulo, y los jueces no podrán aplicarlo. Las responsabilidades de la violación pesan solidariamente sobre los que han ejercido y consentido la delegación”.

⁴ La cláusula transitoria del artículo 160 de la constitución reformada en 2006 prescribe: “Hasta tanto se efectúe la renovación total de bancas de la Legislatura en las elecciones del año 2007, el Tribunal de Juicio Político estará integrado por los 28 legisladores restantes, que no formen parte de la Comisión Permanente de Juicio Político, requiriéndose para su funcionamiento un quórum de 15 legisladores”.

⁵ La provincia de Tucumán está dividida en 17 departamentos y tiene 19 municipios y 93 comunas.

El dieciséis con cincuenta centésimos por ciento (16,50%) sobre los recursos coparticipados en concepto de Impuestos Nacionales originados en la Ley Nacional N° 23548 y sus modificatorias, a la que se encuentra adherida la Provincia por la Ley N° 5928. Del porcentaje antes mencionados, corresponde el trece con cinco centésimos por ciento (13,05%) a los Municipios y el tres con cuarenta y cinco centésimos por ciento (3,45%) a las Comunas

El ochenta y cinco por ciento (85%) de lo recaudado en concepto de Impuesto a los Automotores y Rodados. Del porcentaje antes mencionado corresponde el setenta y cinco por ciento (75%) para los Municipios y el diez por ciento (10%) para las Comunas Rurales.

El doce por ciento (12%) de lo recaudado en concepto de Impuesto Inmobiliario. Del porcentaje antes mencionado corresponde el siete por ciento (7%) a los Municipios y el cinco por ciento (5%) a las Comunas Rurales.

El 80% de la recaudación total de impuestos provinciales proviene de la imposición por ingresos brutos. Ese impuesto la provincia no lo coparticipa ni con municipios ni con comunas. En síntesis: además de la omisión legislativa en lo que hace al ejercicio del poder constituyente de tercer grado, la provincia disciplina fiscalmente a los municipios y comunas a través del envío o no de fondos, según el color político del gobierno municipal o comunal.

Situación sanitaria actual en Tucumán: La población total de la provincia proyectada al 01/07/2019 es de 1.674.622. Los grandes conglomerados urbanos, donde cientos de miles de personas comparten, interactúan y se mueven, es donde el SARS-CoV-2 ataca con mayor potencia por su altísima contagiosidad. En nuestra provincia, los departamentos que conforman el gran Tucumán son clara evidencia de ello. En especial la capital, que concentra más de la mitad de los casos de Covid confirmados. San Miguel de Tucumán tiene una superficie de apenas 91 km² y allí residen alrededor de 606.000 personas, lo que da una densidad poblacional de 6.600 habitantes por kilómetro cuadrado. A diario ingresan otros cientos de miles, por lo que hay cerca de un millón de personas en un espacio muy reducido. Según el último informe brindado por el Ministerio de salud de la Provincia de Tucumán el total de casos es de 102.285, fallecidos 1748 y dados de alta 92.314⁶.

⁶ Comunicado oficial del 29/04/2021 del Ministerio de Salud de la Provincia de Tucumán. <https://msptucuman.gov.ar/situacion-covid-19-en-tucuman-595/>

Poder Ejecutivo: Dictado el DNU 260/2020 que dispuso la ampliación de la emergencia pública en materia sanitaria establecida por Ley 27541, el 13 de marzo de 2020 el Gobernador de la Provincia de Tucumán, Dr. Juan Manzur dictó el DNU 1/2020 “declarando la Emergencia Epidemiológica en todo el territorio de la Provincia de Tucumán”. Por la misma norma se facultó al Ministerio de Salud pública de la provincia a través de sus organismos competentes a efectuar la adquisición directa de bienes, servicios y/o equipamientos necesarios para atender la emergencia”. A los tres días, un nuevo DNU N° 2/1 del 20/03/2020 resolvió la adhesión al DNU 297/2020 que dispuso el aislamiento social, preventivo y obligatorio. Por Decreto 665/1 del 31/03/2020 se crea el Comité Operativo de Emergencia (COE) con el propósito de coordinar las acciones en el marco de la emergencia y mientras dure la misma. Comité que, de hecho, se transformó en una super estructura que incluso “reglamenta derechos”. Por DNU 17/1 del en su artículo segundo se encomienda al COE “el dictado de las disposiciones reglamentarias relativas a la limitación de la circulación y a la realización de actividades económicas, industriales, comerciales o de servicios...”. Este es el comienzo de una larga serie de decretos otorgando licencia a los agentes de la administración pública, suspendiendo las actividades educativas en todos los establecimientos escolares de gestión estatal y privada, en todos los niveles y modalidades del sistema educativo provincial. Luego restricción del horario de atención de la administración pública provincial centralizada y descentralizada, incluidas las Comunas Rurales. Por DNU 4/1 del 1 de abril de 2020 la provincia se adhiere al DNU del PEN 325/20 que a su vez prorrogó el DNU N° 297/20. El artículo 3° dispone “Los Municipios dictarán las medidas necesarias para implementar lo previsto en el presente acto administrativo, sin perjuicio de otras medidas que pudieran adoptar en ejercicio de sus competencias propias”. Y una larga lista de decretos de necesidad y urgencia dictados por el ejecutivo provincial prorrogando la vigencia de los DNU dictados por el presidente de la Nación. Este uso y abuso de los DNU se dio en sintonía con la actuación legislativa del Ejecutivo Nacional. Algunos de los DNU provinciales fueron ratificados por la Legislatura.

El Poder Legislativo: se limitó a ratificar algunos decretos de necesidad y urgencia del Gobernador y renunció conscientemente a ejercer cualquier tipo de control sobre las medidas dispuestas en la emergencia. Entre las leyes más cuestionadas, se encuentran:

La ley 9269 dispuso en atención a la emergencia sanitaria el cierre de las fronteras de la Provincia y un mayor control sanitario por el término de sesenta (60) días corridos, prorrogables por igual plazo.

La Legislatura aprobó por unanimidad la mal llamada ley de cierre de fronteras. Las provincias tienen límites y los Estados soberanos tienen fronteras. La pandemia puso en evidencia la concentración de poder, el centralismo, la vulneración de la autonomía municipal y la inexistencia de controles institucionales. El Alto Comisionado de NU en Derechos Humanos expresó que todas las restricciones a los derechos en la emergencia deben cumplir con los requisitos de legalidad, necesidad y proporcionalidad, transparencia, no amordazar a la disidencia, acceso a la información pública y protección a la libertad de prensa. La normativa nacional a la que adhirió Tucumán desconoce el concepto básico de que la salud en tiempos de emergencia sanitaria es competencia concurrente entre la Nación, provincias y municipios. En síntesis esta ley de la Legislatura - que puede resultar una solución fácil y popular- es inconstitucional por las siguientes razones: a) La provincia adherida al régimen nacional no tiene facultades para cerrar sus límites; b) Viola la autonomía municipal por no dar intervención a los municipios; c) Viola la libertad de circulación de los arts. 8 y 9 de la Constitución Nacional, imponiendo una restricción desproporcionada; d) En Argentina no hay fronteras interiores sino seríamos una Confederación; e) El cierre de los límites se asimila a los efectos de un estado de sitio que no ha sido declarado. El Federalismo Alemán es un ejemplo de cómo actuar en una pandemia: La descentralización fundada en la cooperación entre sus miembros, trasladando el peso de las medidas sanitarias a las provincias, que acuerdan con el gobierno federal para pactar las líneas generales, mientras los centros de investigación científica y redes de hospitales locales están distribuidos en las unidades territoriales. Tucumán destinó en el último presupuesto más de 22 mil millones de pesos en el área de salud. Si se hubieran invertido correctamente, no sería necesario cerrar todos los límites. Como decía el maestro Bidart Campos “Las doctrinas sobre los estados de emergencia no suministran pan al hambre, ni trabajo al desocupado, ni vivienda al que no la puede tener, ni recursos al que no se los puede proveer con tanta facilidad como los consigue el estado holgazán acudiendo al patrimonio ajeno”.

La ley 9290 promulgada el 21 de agosto de 2020 modificatoria de la ley de Contravenciones Policiales dispuso: “Serán sancionados con penas de multa

equivalente a un salario mínimo, vital y móvil y con los días de arresto que determine el juez contravencional, los que no podrán ser superiores a diez días, a quienes difundieren, propagaren o divulgaran por redes sociales noticias que resulten total o parcialmente falsas, siempre que el hecho no constituya delito y sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que pudiera corresponderle”. Una ley que avanza claramente sobre los derechos constitucionales de los habitantes de la provincia.

El Poder Judicial: Durante el año 2020 se vio resentido el funcionamiento del Poder Judicial. Se implementó el expediente digital, pero estuvo lejos de cubrir las expectativas de los justiciables. Este poder fue el que mayor desgates sufrió durante la pandemia. Entre los hechos más relevantes destaca la denuncia que el camarista penal de la provincia Enrique Pedicone dedujo contra el Dr. Daniel Leiva, integrante de la Corte Suprema de Justicia, por pedirle que “maneje la intensidad”, “que siga picando bajo, volverlo a donde tiene que estar” un expediente penal por presuntos delitos sexuales y corrupción contra el legislador Ricardo Bussi. Y que la gestión fue en nombre del gobernador Juan Manzur y de su vice, Osvaldo Jaldo. Para avalar la denuncia, Pedicone grabó la conversación con Leiva y la puso a disposición de la Fiscalía de Delitos Complejos donde pidió que se investigue al juez de la Corte Suprema por tráfico de influencias, coacción y violación a los deberes de funcionario público. Luego de varios meses el Jurado de Enjuiciamiento de la Legislatura dispuso la remoción del Camarista Pedicone, a quien durante todo el trámite del enjuiciamiento le negaron la producción de pruebas esenciales para el desarrollo de la causa. En la actualidad el tema esta judicializado.

Economía: El año 2020 estuvo signado por una caída de la actividad económica. China (35% anualizado), en la zona “euro” (14%), Estados Unidos (5%). Paso en todos los países donde el conflicto fue economía vs. Salud. El problema es que Tucumán, como el resto del país no tiene ahorro, no tiene crédito, no tiene moneda y nadie atesora en pesos. Hay un fuerte deterioro fiscal y el gasto social para ese año creció un promedio de un 70% interanual. La Pandemia golpeó sobre todo a las PYME que para abril/2020 habían cerrado en un promedio del 40%.

Según el último informe publicado por la Federación Económica de Tucumán (FET), se advierte una merma del 9,6% de la actividad económica en la provincia. El Reporte Estadístico Económico-Social de Tucumán y el NOA in-

dica que la caída de la actividad local estuvo por debajo de los indicadores del país, con -19,7% interanual en el segundo semestre 2020, y del NOA, de -11,6% en el mismo lapso. Además, se advierte una fuerte caída de la exportación de cítricos tucumanos. El número registrado es de un 10,84.

De acuerdo con el mismo informe el sector azucarero pudo comercializar su producción de azúcar en el mercado interno durante prácticamente todo el año en valores de mercado, no afectados por la típica sobreoferta del sector. Esto permitió que el ingreso sectorial fuera interesante no obstante el bajo precio del bioetanol fijado por el gobierno nacional (los productores de caña e ingenios están subsidiando a los consumidores de combustible desde hace un par de años). “Este sector tuvo además una zafra muy interesante en lo productivo, quedándole como desafío encontrar la forma de comercializar exitosamente el saldo de su producción, que se complica por los bajos ingresos de los negocios de exportación afectado por el atraso cambiario y los derechos de exportación, la fuerte competencia de los edulcorantes artificiales y de maíz que año tras año aumentan su participación en el mercado interno argentino total de edulcorantes, y además por la caída en la demanda de bioetanol producto de la recesión que transita la economía”. Situación que se agravó porque el Congreso no aprobó la prórroga del régimen de promoción de Biocombustibles.

El sector productor de cereales y oleaginosas tuvo en la campaña 2019-20 una reducción del orden de un tercio en su producción respecto a la campaña anterior. - El sector citrícola tuvo en 2020 este año una nueva caída en su producción y el monto de sus exportaciones, siguiendo con el ciclo descendente en sus ingresos externos que empezó en 2019. El sector productor y exportador de partes de piezas de Vehículos y Tractores tuvo en 2020 otra importante reducción, en sus exportaciones, siendo el segundo año consecutivo de caída. Estos sectores están muy afectados por el atraso cambiario, los derechos de exportación, la presión impositiva y otros costos originados en cargas sociales o en déficits de infraestructuras⁷.

Con una estructura de federalismo débil, acentuado con la doctrina de la emergencia económica y sanitaria, la ausencia de una política impositiva equitativa y solidaria, una composición partidocrática en el senado, una doctrina de poder de policía amplio como facultad reglamentaria del Gobierno Federal con

⁷ <https://www.lagaceta.com.ar/nota/886019/actualidad/tucuman-azucar-sector-publico-atenuaron-caida-economica-2020.html>

límites difusos e invasivos de las competencias locales, la situación de las provincias, y especialmente la de Tucumán impone el desafío de fortalecer las instituciones locales y reestructurar un fuerte y eficaz sistema de control del poder.

