

24 JUN 1984

T.C. N.º 1503 HB. 2240/84

Convención Nacional Constituyente

PROYECTO DE TEXTO CONSTITUCIONAL

LA CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE

SANCIONA

ARTÍCULO 1º:

Modifícase el Art. 67, el cual quedará redactado de la siguiente manera:

"Corresponde al Congreso:

1. *Legislar sobre las aduanas exteriores y establecer los derechos de importación y exportación, los cuales, así como las valuaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación. Sin perjuicio de ello, y demostrada su conveniencia, podrán crearse zonas francas en determinadas regiones del país.*
2. *Imponer contribuciones directas por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del País lo exijan.*
- 2 Bis. *Ejercer el poder tributario que le acuerda esta Constitución, respetando los principios de legalidad, igualdad, generalidad, proporcionalidad personal y territorial, progresividad limitada, equidad, irretroactividad y no confiscatoriedad. Se entenderá que esta última existe cuando el gravamen, o la suma de ellos, de cualquier jurisdicción, afecte más del treinta y tres por ciento del capital o del cincuenta por ciento de los ingresos del contribuyente. Se autoriza el ejercicio de la acción declarativa de inconstitucionalidad, cuestionando la creación o aumento de tributos, los que no podrán ser coactivamente requeridos, mientras no recaiga en esas causas sentencia definitiva.*
3. *Contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación.*
4. *Disponer del uso y de la enajenación de las tierras y otros bienes de propiedad nacional.*
5. *Establecer y reglamentar un Banco Central que tendrá la exclusividad de la emisión de moneda.*
6. *Arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación.*

Convención Nacional Constituyente

7. *Fijar anualmente el presupuesto de gastos y recursos de administración de la Nación, y aprobar o desechar la cuenta de inversión, pudiendo disminuir pero no aumentar las autorizaciones de gastos incluidos en el proyecto de presupuesto. No podrá sancionar leyes que ordenen gastos sin crear los recursos correspondientes.*
8. *Acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias cuyos recursos no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios. Tales subsidios deberán ser afectados a la infraestructura básica de Educación, Salud, Justicia y Seguridad.*
9. *Reglamentar la libre navegación de los ríos interiores, la aeronavegación, la habilitación de los puertos y aeropuertos que considere convenientes, y crear y suprimir aduanas.*
10. *Establecer la Moneda y adoptar un sistema de pesas y medidas para toda la Nación.*
11. *Dictar los códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería, del Trabajo y Seguridad Social, Aeronáutico, Ambiental, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales provinciales o nacionales, según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones; y especialmente leyes generales para toda la Nación sobre naturalización y ciudadanía, con sujeción al principio de la ciudadanía natural; así como sobre bancarrotas, sobre falsificación de la moneda corriente y documentos públicos del Estado, sobre medios electrónicos de comunicación y las que requiera el establecimiento del juicio por jurados.*
12. *Reglar el comercio con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí.*
13. *Reglar los servicios postales y las telecomunicaciones de la Nación.*
14. *Arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación, fijar los de las provincias, crear otras nuevas, y reglar lo atinente a las regiones.*
15. *Proveer al desarrollo y la seguridad de las fronteras.*
- 15 bis 16. *bis. Reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación Argentina.*
- 16 17. *Proveer lo conducente a la prosperidad del país, el adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, el desarrollo de la infraestructura de transportes, comunicaciones y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la explotación del*

Convención Nacional Constituyente

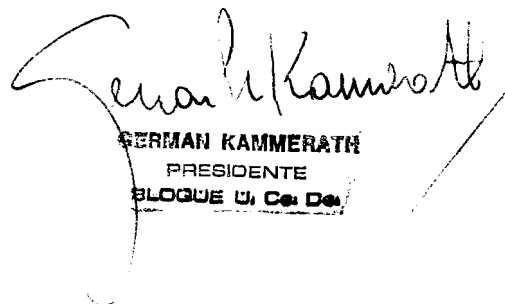
espacio aéreo y de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegio y recompensas de estímulo.

18. *Establecer Tribunales inferiores a la Suprema Corte de Justicia, reglar la Administración Pública de la Nación, crear y suprimir empleos, fijar sus atribuciones, decretar honores y conceder amnistías generales.*
19. *Admitir o desechar los motivos de dimisión del presidente o vicepresidente de la República; y declarar el caso de proceder a nueva elección.*
20. *Aprobar o desechar los tratados concluidos con Estados Asociados o vinculados por pactos de integración regional, con otros Estados, con Organismos Internacionales, con la Santa Sede y con otros sujetos del Derecho Internacional Público, siempre y cuando las fuentes del mismo les hubieran reconocido personalidad jurídica internacional.*
21. *Disponer el registro de los diversos cultos para su libre ejercicio en el territorio de la Nación.*
22. *Autorizar, reunidas las Cámaras en Asamblea Legislativa, al Poder Ejecutivo para declarar la guerra, hacer la paz y adoptar los medios auxiliares de represalias destinados a la defensa de la Soberanía Nacional.*
23. *Se deroga.*
24. *Fijar las fuerzas de línea de tierra, de mar y de aire en tiempos de paz y guerra, y formar reglamentos para el gobierno de las Fuerzas Armadas y de seguridad.*
25. *Se deroga.*
26. *Permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la Nación y la salida de las fuerzas nacionales fuera de él en misiones bélicas.*
27. *Declarar en estado de sitio uno o varios puntos de la Nación, en caso de conmoción interior, y aprobar o suspender el estado de sitio declarado, durante su receso, por el Poder Ejecutivo.*
28. *Ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital de la Nación, y sobre los demás lugares adquiridos por compra o cesión voluntaria. En tales sitios, la Nación ejercerá sus competencias legislativas, ejecutivas, y judiciales sólo en lo concerniente a lograr la finalidad de la compra o cesión, conservando en el resto las provincias sus respectivas competencias.*

Convención Nacional Constituyente

29. *Hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes, y todos los otros concedidos por la presente Constitución al Gobierno de la Nación Argentina.*
30. *Disponer la intervención federal a las provincias con carácter exclusivo, y aprobar o rechazar la intervención decretada por el Poder Ejecutivo durante su receso. Cualquiera de los tres poderes de una provincia podrán requerir la intervención. Esta podrá ser a todos o cualquiera de ellos. El interventor cumplirá con la Constitución y las leyes locales, en tanto y en cuanto no se opongan al objeto y fines de la intervención. El interventor podrá destituir a los jueces provinciales sólo en el caso en que la intervención alcance al Poder Judicial. La medida no implicará la intervención automática a los tres poderes locales: podrá ser parcial, en cuyo caso deberán coexistir los poderes intervenidos con las autoridades no afectadas por la medida. La intervención encaminada a garantizar la forma republicana de gobierno no podrá durar más de seis meses. La ley establecerá si la intervención es abrogativa o suspensiva de los poderes intervenidos, y en este último caso y alcanzados los fines de la intervención, se procederá a la restitución en el ejercicio de sus cargos de las autoridades anteriormente suspendidas".*


ROBERTO CORNEJO
Convencional Nac. Constituyente
U. C. D.


GERMAN KAMMERATH
PRESIDENTE
BLOQUE U. C. D.

Convención Nacional Constituyente

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El Bloque de Convencionales Constituyente de la UCEDE eleva a consideración de la Convención el proyecto destinado a la necesaria modernización de las Atribuciones del Congreso de la Nación.

Modernizar este conjunto de facultades del Poder Legislativo conlleva la obligación de poner a tono el rol del Congreso en el Siglo XXI, habilitar temáticas para su tratamiento, incorporar principios tributarios en custodia de los derechos de nuestros compatriotas y de los "hombres de buena voluntad" que, atraídos por nuestra nación, habitan en suelo patrio, incorporar deberes legislativos propios de un estado moderno, incorporar conceptos y temáticas de una nación organizada en su administración pública, etc.

Fundamentamos de manera específica los incisos que proponemos reformar, ya que ellos, de vital importancia para la modernización y progreso de la legislación nacional, se convertirán en un mandato constitucional a cumplir por el Poder Legislativo en los tiempos que vienen.

a) *Principios Constitucionales en materia impositiva. Derechos de Aduanas y Zonas Francas*

La legislación de aduanas y el establecimiento de los derechos de importación y exportación son de competencia del Gobierno Federal, ya que han sido delegados expresamente por la Constitución. Se estableció claramente que no hay más aduanas que las que crea la Nación y los recursos que generan conforman uno de los principales ingresos del tesoro nacional. La Constitución prohíbe expresamente las "aduanas interiores" para establecer costos impositivos y tributarios uniformes en todo el territorio.

Los criterios seguidos en esta materia están especialmente relacionados con la historia previa a la definitiva organización constitucional de la Nación, ya que las Rentas de la Aduana fueron casi el principal motivo de disputa y controversia en los tiempos previos a la unificación nacional.

El mantenimiento del inciso 1º de este artículo, modernizado con la inclusión de las "Zonas Francas" que recientemente se han dispuesto crear en el marco de la promoción y el desarrollo de distintas regiones estancadas en el interior, tiene el mismo sentido innovador. Las Zonas Francas están eximidas del cumplimiento de las disposiciones aduaneras y fiscales vigentes en el resto de la nación, y de manera específica de los derechos de importación y exportación.

Han sido previstas para formentar actividades económicas que incorporen valor agregado a los productos para su exportación. Su creación ha despertado reparos en importantes doctrinarios del derecho constitucional y tributario, pues podría

Convención Nacional Constituyente

interpretarse que son verdaderas "aduanas interiores", pero la justificación económica y jurídica de ellas está signada por la práctica internacional, especialmente en países vecinos que han convertido a las regiones regidas por este régimen en centros de progreso y desarrollo comercial y económico, contribuyendo a general condiciones óptimas para la importación de bienes de capital o el ingreso de distintos tipos de bienes, que reelaborados, son exportados con importante valor agregado.

b) *Las Contribuciones Directas y la Nación - Un Nuevo Contrato Fiscal.*

El inciso 2º de este artículo refiere a ingresos impositivos que la Nación está facultada a establecer en caso de excepción y con carácter transitorio. No obstante esta taxativa prescripción relativa a la excepcionalidad de esta facultad impositiva nacional, se ha generado la tradición, desde 1932, de aprobar normas tributarias federales por tiempo determinado basado en supuestas situaciones de "emergencia o necesidad".

Entendemos que existe un *Pacto Impositivo Federal Originario* en la Constitución de 1853-60 que reservó a las provincias un conjunto de potestades tributarias a las que no debe renunciarse a pesar de la quizá hoy obsoleta técnica científica de la división entre "impuestos directos e indirectos" que dicha Constitución establece.

La decadencia económica y social de la Nación, la indisciplina fiscal, la degradación de los comportamientos administrativos, el marcado y pernicioso estatismo intervencionista que la nación vivió hasta hace poco tiempo y la sustitución de los "*recursos constitucionales*" del estado por la emisión espúrea de moneda que se convirtió en un verdadero "impuesto inflacionario" que financió los gastos del país por décadas, generaron un sistema impositivo ficticio y pernicioso.

El ordenamiento económico y la tarea de transformación que la República encaró desde 1989 permite, por primera vez desde la década del '30, discutir, concertar y acordar nuevos sistemas de distribución y de recaudación de la riqueza impositiva, en la medida en que la Nación renuncie definitivamente al impuesto inflacionario como recurso para financiar sus gastos corrientes. La autonomía del Banco Central es un buen paso en ese camino.

Propiciamos el mantenimiento de la histórica división de recursos tributarios entre la Nación y las Provincias sin perjuicio de que promovemos, en el marco del articulado referido al régimen federal, de un acuerdo entre el Estado Nacional y los Estados Provinciales que, respetando el "Pacto Impositivo Federal Originario" y teniendo en cuenta la dinámica tributaria, las necesidades y los cambios que provocan los procesos de integración regional, establezca nuevas reglas de juego de beneficio del conjunto.

Aportamos además al debate de esta convención la propuesta de incorporación, a nuestro entender imprescindible, de un nuevo inciso de este artículo destinado a establecer un nuevo "Contrato Fiscal" entre los contribuyentes y el Estado.

Se incorpora, a la obvia facultad de legislar sobre impuestos, los principios rectores que deberán regular una moderna interpretación de las garantías

Convención Nacional Constituyente

constitucionales ante el poder de imposición que el Estado posee sobre los habitantes y las empresas.

El principio de la "Legalidad" (*nulum tributum sine lege*) sostiene claramente que es imprescindible una ley formal para establecer un gravamen. Los principios de igualdad y generalidad, que están regulados por los artículos 4º y 16º "in fine" y por el inciso 2º de la actual redacción del art. 67. La jurisprudencia ha reconocido la vigencia de estos postulados (fallos 188:403 y 190:277).

Los principios de "*proporcionalidad personal y territorial*", *progresividad limitada, equidad, irretroactividad y no confiscatoriedad* apuntan a fortalecer protecciones a la ilimitada voracidad fiscal que utiliza criterios regresivos en la imposición, castiga la actividad productiva y exagera el sacrificio tributario de los agentes económicos, generando una verdadera confiscatoriedad prohibida por la Constitución y, en definitiva, desalentando la creación y circulación de la riqueza, la acumulación del sano ahorro y del capital y poniendo trabas al espíritu de empresa, la iniciativa privada y a las inversiones productivas, motores del crecimiento y desarrollo de la sociedad capitalista.

El principio de "*no confiscatoriedad*" es una garantía constitucional que está implícita en el artículo 28 de la Carta Magna, pero hubo de ser desarrollado, en cuanto a tributos, por la Corte Suprema de Justicia en jurisprudencia ejemplar. Por lo que hemos creído imprescindible "constitucionalizar" la interpretación jurisprudencial del máximo tribunal respecto a cuándo se entiende que un gravamen -o la suma de ellos- de cualquier jurisdicción, "confisca" el derecho de propiedad de un contribuyente (33% del Capital ó 50% de los ingresos). Se autoriza, además, al ejercicio de la acción declarativa de la inconstitucionalidad estableciendo un mecanismo ágil y práctico de protección a estos derechos.

c) Un Nuevo Banco Central.

El Banco Central de la República Argentina, reglado por el inciso 5º de este artículo, es una de las instituciones básicas sobre la que se asienta la inmensa responsabilidad de emitir exclusivamente la moneda nacional, hacer frente a la demanda de dinero por parte del público, velar por las reservas de moneda dura, establecer las reglas de juego y controlar estrictamente el sistema financiero y cuidar puntillosamente y con sumo celo la estabilidad monetaria.

A lo largo de los años, el debate acerca de las funciones de los bancos centrales, ha sido uno de los que más apasionamientos ha originado entre los economistas. Cuando en la década del '30, los gobiernos decidieron la creación de una banca central de carácter mixto, se fijaron en los modelos vigentes en el mundo y, especialmente, en el británico. Eran los tiempos del reinado del economista inglés **Lord John Maynard Keynes**. Y en base a sus ideas, se erigió esta figura en nuestro país. Era la época en que se creía que el Estado podía "solucionar" todas las externalidades producidas por la actividad privada. No fue casual, entonces, que a la nueva institución se le asignara como función primordial la de dirigir el crédito. Dada la crisis mundial, el problema no era de

Convención Nacional Constituyente

aumento generalizado del nivel de precios, sino todo lo contrario. Esto ocasionó un espejismo que, después, la cruda realidad se ocuparía de despejar concienzudamente.

La completa estatización del Banco Central trajo aparejada una conducción estrictamente política del sector monetario. De ahí a la inflación fue necesario caminar escaso trecho. **Milton y Rose Friedman**, en el conocido libro "*Libertad de Elegir*", afirma que "*la inflación es una enfermedad peligrosa y, a veces fatal, que si no se remedia a tiempo puede destruir a una sociedad*". La experiencia internacional nos indica que tanto va a dar el cántaro a la fuente que al final... se produce la hiperinflación. Rusia, Alemania, Hungría y Bolivia parecían fenómenos lejanos y excéntricos hacia la república. Sin embargo, Argentina tuvo que vivir dos fenómenos hiperinflacionarios en menos de un año para que finalmente se comprendieran las causas por las cuales se produce este "mal".

Verbigracia, el Premio Nobel de Economía **Milton Friedman**, nos da la punta del ovillo cuando magistralmente analiza que "*ningún gobierno está dispuesto a aceptar la responsabilidad de haber provocado la inflación, ni siquiera en aquellos casos en que la virulencia de ésta sea menor. Los funcionarios públicos siempre encuentran alguna excusa: hombres de negocios voraces, sindicatos codiciosos, consumidores despilfarradores, los jeques árabes, el mal tiempo o cualquier otra que parezca, aún remotamente, plausible. Es cierto que los empresarios son voraces; los sindicatos ambiciosos; los consumidores despilfarran; los jeque árabes suelen aumentar los precios del petróleo y las condiciones meteorológicas a menudo son malas. Todo esto puede conducir a aumentos de precios individuales, pero no pueden llevar a un incremento general de los precios de los productos. Pueden provocar una subida o una bajada temporal de la tasa de inflación. Pero no pueden ser la causa de una inflación continua por una razón muy simple: ninguno de estos aparentes culpables posee una máquina de imprimir mediante la cual producir esos trozos de papel que llevamos en nuestros bolsillos*".

La inflación es un fenómeno monetario. Pese a las experiencias y pruebas históricas, todavía algunos consideran que esta afirmación es falsa. Lo que ocurre es que los populismos de diverso origen intentan esconder su responsabilidad a la hora de la aparición del fenómeno inflacionario. Si la cantidad de bienes y servicios que se pueden comprar, esto es, la producción total, aumentara al mismo ritmo que la producción de dinero, los precios permanecerían estables. La inflación se produce cuando la cantidad de dinero crece más rápidamente que la de bienes y servicios. Cuando mayor es la cantidad de dinero respecto a cada unidad de producto, mayor es la inflación.

Ante esto, queda claro que son los gobiernos los responsables únicos y centrales de la inflación. Debido al crecimiento desmedido del gsto público se recurre frecuentemente a la emisión monetaria para financiar los déficits. Consecuentemente se produce la inflación. Como indica Friedman, "*la inflación es como el alcoholismo*". La dura realidad nos muestra que cada vez "*necesitamos más dosis de emisión*" para lograr los efectos deseados. Resultado: a la larga o a la corta se termina inexorablemente en una brutal hiperinflación. De esto los argentinos podemos dictar cátedra.

Es fundamental entonces la independencia política de los directores del Banco Central de la República Argentina. La estabilidad de su directorio y estar exento de presiones e instrucciones gubernamentales que impliquen emisión monetaria para

Convención Nacional Constituyente

financiar los desatinos en el manejo de la cosa pública. El banco central debe poseer la exclusividad de la emisión monetaria, no permitiéndose a las provincias emitir medios de pago de cualquier naturaleza. Única forma de mantener bajo control un aspecto tan delicado como la estabilidad del nivel general de precios.

Las nefastas consecuencias del manejo político de la emisión monetaria es ya reconocida hasta por ciertos socialdemócratas de inspiración keynesiana. Por caso, el ex primer ministro británico **James Callagan** en un conferencia dictada en el Partido Laborista afirmó que "*pensábamos que era posible proporcionar una salida a la recesión y aumentar el empleo reduciendo los impuestos y fomentando el gasto estatal. Os digo, con toda sinceridad, que esta opción ya no existe; y que si alguna vez existió, sólo funcionó inyectando dosis mayor de inflación en la economía seguidas de niveles cada vez más altos de desempleo. Esta es la historia de los últimos veinte años*".

El Bloque de Convencionales Constituyentes de la UCEDE propugna enfáticamente la designación del directorio del Banco Central de la República Argentina por parte del Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado de la Nación. Esto último implica el control de las provincias hacia los funcionarios propuestos. Indispensable contro, podríamos resaltar. Durante años la nación se financió con una gabela que nunca coparticipó: el impuesto inflacionario. Consecuentemente, es de interés vital que los Estados Provinciales tengan directa ingerencia en la designación de estos funcionarios. Como tampoco olvidan los Gobernadores de Provincia y sus directores de rentas la terrible consecuencia del "*Efecto Tanzi*" a la hora de recaudar impuestos en momentos de gran inflación. Independencia, honestidad y solvencia técnica deben ser las características buscadas en esas personas. Caso contrario, retornaremos a tiempos que es mejor olvidar.

d) *El Presupuesto General y la Cuenta de Inversión de la Nación.*

Es casi un lugar común denominar Ley de Leyes a la atinente al Presupuesto General de la Nación. Esta invocación no es nada casual. Se trata nada más, pero nada menos, que del cálculo de recursos y gastos que efectuará el Estado durante un año calendario. Obvio, lleva como contrapartida la Ley Impositiva que indica la manera de financiar los recursos requeridos.

La fijación del Presupuesto de Gastos y Recursos por parte de un cuerpo colegiado que representara a la ciudadanía fue una de las luchas más arduas de la Historia de la Humanidad. Algunos siglos atrás, exponía la idea de quitar al Rey la facultad de dictar per se los impuestos. Modernamente, implica la concepción central de que el Pueblo, a través del Congreso o Parlamento, controla al Poder Ejecutivo al aprobar ésta clase de legislación. Consecuentemente, estamos ante uno de los mecanismos más formidables que cuentan las modernas democracias para defender los intereses de los contribuyentes.

La Cuenta de Inversión es lo que podríamos denominar groseramente el "postpuesto". O sea, la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo ante el Poder Legislativo de lo efectivamente recaudado y gastado, subrayando asimismo el destino definitivo de cada una de las partidas proyectadas. En términos estrictamente técnicos, aunque también políticos, podemos afirmar que la Cuenta de Inversión tiene la misma importancia que el

Convención Nacional Constituyente

Presupuesto General, puesto que éste último suele constituirse en una mera expresión de deseos, mientras que la Cuenta de Inversión muestra la realidad tan cruda es.

Nuestro Bloque hace asimismo hincapié en subrayar la facultad de aprobar y disminuir las autorizaciones de gastos propuestas por el Poder Ejecutivo. No así la de aumentar las erogaciones. Nos basamos en Gordon Tullock, quien en su conocido libro "Los motivos del voto. Un ensayo de Economía política", demuestra que los miembros de las legislaturas son demasiado dados al logrolling como metodología de negociación entre políticos para desviar, incrementar u ocultar determinados rubros del gasto público. Defender los bolsillos de los contribuyentes siempre ha sido una meta y un ideal de los que militamos en ésta agrupación política. Creemos que la inclusión de las cláusulas antes mencionadas coadyuvan a implementar empíricamente ese orden de ideas.

Finalmente, creemos necesario suprimir una vieja y mala costumbre nacional. Esta praxis consiste en votar "alegremente" nuevos gastos a efectos de diseñar campañas proselitistas y efectistas y altisonantes medidas de corte netamente populista, pero...sin crear los recursos correspondientes. Por supuesto que es fácil generar simpatías con cierta parte de la población incrementando los gastos estatales, pero siempre resulta "impopular" crear los impuestos necesarios para satisfacer los nuevos requerimientos presupuestarios. Es la antigua concepción de que el Estado tiene la "virtud" de crear riqueza de la nada. Y, desde el punto de vista de los intereses de quienes practicaron la demagogia como estilo: hacer posible lo imposible: obtener todos los beneficios sin abonar los correspondientes costos. La Historia Argentina de los últimos cincuenta años es prolífica en este tipo de actitudes. Déficits crónicos e impuesto inflacionario fueron las consecuencias. No sólo es absolutamente necesario refrescar la memoria, es imperioso sellar reglas constitucionales que impidan la demagogia facilista en el futuro. Será un reaseguro para que en la próxima centuria el Presupuesto, la Cuenta de Inversión y la Administración General vuelvan a convertirse en una cosa seria. Costumbre que nunca debió ser abandonada.

e) *Los Subsidios del Tesoro Nacional a las Provincias.*

El reparto del producto de los impuestos ha generado no pocas rispideces en los últimos años entre la Nación y las Provincias. La puja parece un constante feedback, que se retroalimenta de continuo, sin llegar a una solución que satisfaga por igual a las partes involucradas. Mas aun, los aportes del tesoro nacional hacia algunas Provincias, generan nuevas controversias cuyo fin último consiste en definir cual es la alícuota que cada parte va a tener finalmente para financiar los respectivos presupuestos. Ante tamaño panorama, se hace necesario otorgar status constitucional a una nueva facultad del Congreso, a fin de que éste pueda acordar determinados subsidios del tesoro nacional a aquellas provincias de relativo desarrollo económico y cuyos recursos no alcancen para cumplimentar los fines específicos del Estado.

Nuestro Bloque sostiene los principios de solidaridad federal que implican pautas éticas erigidas a efectos de paliar las carencias de determinadas provincias. Mediante determinados instrumentos, la Nación podrá acordar subsidios destinados exclusivamente a infraestructura básica de educación, salud, justicia y seguridad. De esta manera, la cooperación entre hermanos se hace posible, afectando de la menor manera posible los intereses de los involucrados.

Convención Nacional Constituyente

Desgraciadamente, hay una ley no escrita que rigió bajo todas las condiciones en las últimas décadas. Cual regla matemática, esta norma prescribe que a mayor ineficiencia en el manejo de la cosa pública, corresponde una mayor cuota de coparticipación y de aportes extraordinarios del tesoro nacional. Creemos al respecto que hay que custodiar de manera celosa los esfuerzos de los ciudadanos que cumplen puntiliosamente con las leyes impositivas. Destinar ingentes sumas de dinero a gobiernos de provincia cuya tradición consiste en un desatinado manejo de los dineros de los contribuyentes es una inequidad que merece culminar.

f) Sobre Puertos y Aeropuertos.

La modernización de este inciso nos lleva a proponer la incorporación de la aeronavegación como actividad a reglarse en virtud de una Ley federal, como asimismo el establecer que una ley del Congreso regula la habilitación de los puertos y aeropuertos, ya que, de mantenerse la actual redacción se interpreta que éstos deben habilitarse, uno a uno, por una ley específica. Esta problemática se planteó en el parlamento con motivo de la sanción de la actual Ley Nacional de Puertos.

g) Los Códigos Aeronáutico y Ambiental y la regulación sobre Medios Electrónicos de Comunicación.

Nuestra Constitución estableció, sabiamente, una categoría de leyes de "derecho común" que conforman la "legislación de fondo" y que son dictados por el Congreso de la Nación: los Códigos Civil, Comercial, Penal, Minero, del Trabajo y la Seguridad Social, pero que son aplicados por la Justicia Provincial como regla general.

En esta materia, el inspirador de la Constitución en vigencia y luego los constituyentes del '53 comprendieron que Argentina precisaba, y en algunos temas aún precisa, una legislación común a todas las provincias y la jurisdicción nacional, un derecho que luego se aplica por los jueces provinciales o federales según corresponda.

Atento al impacto económico y social, a la "indivisibilidad" del ambiente -tal como lo señala **Paul Kennedy** en "*El Mundo Hacia el Siglo XXI*"-, a la necesaria unidad de criterios para su protección y preservación, y a la compleja problemática de índole sanitaria, económica, social y jurídica, entendemos que esta Honorable Convención Constituyente debe reconocer, en el "Código Ambiental" a dictarse como materia de "derecho común", propia del Congreso de la Nación para ser sometido luego a los jueces provinciales o federales según corresponda.

Del mismo modo propiciamos el reconocimiento del código aeronáutico sancionado por Ley 17.285 con las modificaciones introducidas por leyes posteriores y que refieren a la circulación aérea, infraestructura, aeronaves y personal aeronáutico.

El vertiginoso crecimiento de la Aeronáutica civil y comercial, la imprescindible regulación respecto a la responsabilidad en esta materia, en el marco de

Convención Nacional Constituyente

usos, costumbres y tratados internacionales en la materia, la regulación respecto de búsqueda, asistencia, salvamentos, investigación de accidentes de aviación y seguros conforma un "Código de alta especialización y complejidad técnica-jurídica".

En cuanto a la materia hoy denominada radiodifusión, que regula "la transmisión de contenidos socialmente aprehensibles mediante ondas electromagnéticas a través del espectro radioeléctrico" debe dejarse absolutamente aclarada la imprescindible competencia exclusiva del Congreso en la legislación nacional sobre este servicio, tal como lo sugiere la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y es práctica en la mayoría de los países civilizados de la tierra.

Esta temática, de alto impacto en la vida social, en la organización democrática del estado, en la vigencia del pluralismo cultural y político y en la educación, entretenimiento e información de los ciudadanos debe legislarse de manera uniforme en el territorio nacional aunque sustituyendo la denominación de "radiodifusión" por la de "Medios Electrónicos de Comunicación" en virtud de que el progreso técnico permite prestar este servicio no sólo a través del uso del radioespectro sino también por vínculos físicos, tal como lo exige la prestación del servicio de televisión por cable.

h) *Los Servicios Postales y las Telecomunicaciones de la Nación: de las Carretas a la Fibra Óptica.*

Proponemos la modernización del inciso 13° de este artículo 67, lo que encierra un significado que trasciende su mera actualización referido a la actual regulación de las "postas y correos de la Nación".

También va más allá de la ratificación constitucional de lo que ha sido interpretación unánime y reiterada de la jurisprudencia, de hacer extensivo el sentido de los incisos 12 y 13 del art. 67, a las telecomunicaciones.

Nuestra propuesta apunta a esas dos cosas -importantes y necesarias- y a un objetivo mucho más amplio, mucho más ambicioso: el de poner el texto de la Constitución Nacional a la altura de los desafíos que plantea la evolución constante y vertiginosa de las telecomunicaciones.

Las distintas formas de la telefonía, las redes y sistemas informáticos, los sistemas de comunicaciones satelitales, los denominados "servicios de valor agregado", las redes digitales de servicios integrados e interactivos, los cables de fibra óptica de cuya utilización masiva y expansión creciente deriva el moderno concepto de "supercarretera informática", evolucionan velozmente y la tecnología parece no encontrar límites ni obstáculos en su desarrollo constante, de resultados todavía imprevisibles en términos precisos, pero imaginables en cuanto a sus consecuencias revolucionarias en la vida de la sociedad. Podemos afirmar que las telecomunicaciones constituyen, a finales del siglo XX, lo que los ferrocarriles a fines del Siglo pasado por su potencialidad como integradores de la sociedad, promotores del progreso, aliados insustituibles del comercio y vehículos de la cultura.

Convención Nacional Constituyente

La Constitución Nacional debe servir al desarrollo armónico y al adecuado encuadre legal de estos servicios, como lo hizo la Constitución de 1853 con el comercio, las postas y correos y con las actividades y servicios que los constiutyentes creyeron necesario promover en la llamada "cláusula del progreso".

✓ **El nuevo marco Constitucional.**

La Constitución Nacional reformada debe dejar establecido claramente la facultad del Congreso Nacional de establecer la legislación aplicable a los servicios postales y de telecomunicaciones.

En primer lugar, consideramos conveniente, para posibilitar la adecuación del servicios de correos a la transformación de las estructuras económicas de la Argentina que se suprima el carácter de exclusivamente estatal de este servicio, que deriva de lo que ha sido hasta aquí la interpretación mayoritaria del inciso 13 del actual art. 67 y del artículo 4 del presente texto constitucional.

La redacción que proponemos no implicará, necesariamente, la acutal empresa estatal de servicios postales, aunque sí depositará en el Congreso la responsabilidad de decidir si se mantiene la prestación en manos del propio Estado o de manera mixta, siempre en el marco de su obligación de garantizar la prestación del "serviso universal" de acuerdo con los compromisos internacionales en el marco de la "Unión Postal Universal" (UPU); o bien se transfiere a manos particulares, según la evaluación que se haga de la conveniencia de tiempo, lugar o circunstancias, bajo la figura de permisos, concesión, licencia u otra que estime más adecuada al cumplimiento de los fines del servicio en cuestión y dejando siempre subordinada la actividad al contralor de sus poder soberano.

Lo que sí constituye una inserción relevante en el nuevo texto del inciso 13 es la facultad del congreso de reglar las telecomunicaciones de la Nación. La doctrina y la jurisprudencia han sostenido de un modo unánime tanto esa facultad del Congreso, como la competencia federal en la materia. No obstante, la recurrencia con que este tema fue planteado ante los tribunales hace evidente la necesidad de ratificar en el nuevo texto constitucional lo que ha sido la postura reiterada expresada en los fallos, y dirimir en beneficio del progreso de la Nación y el derarrollo de sus comunicaciones, de una vez y para siempre la discusión sobre el particular.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación y otros tribunales se han pronunciado en numerosas sentencias de un modo categórico a favor de la competencia federal en materia de telecomunicaciones. Si bien al momento de dictarse los primeros fallos en ese sentido el servicio era prestado por la empresa estatal ENTel, los mismos principios y argumento se fueron repitiendo y perfeccionando con los años y continuaron aplicándose a las telecomunicaciones prestadas por terceros, como la Compañía Argentina de Teléfonos o las actuales licenciatarias Telecom Argentina y Telefónica de Argentina, sosteniendo que la competencia de excepción establecida no es "*ratione personae*" sino "*ratione materiae*".

La Corte ha dicho que "*el servicio telefónico, una vez que se nacionaliza, es inescindible, puesto que se trata de una misma empresa, un mismo material*

Convención Nacional Constituyente

y un mismo personal, destinados todos a las comunicaciones provinciales e interprovinciales y, por tanto, resulta muy difícil concebir la coexistencia de (facultades) reconocidas al Gobierno de la Nación y al de cada Provincia (...). El Congreso no puede devolver a las Provincias las facultades que ellas le delegaron porque, de lo contrario, quedaría librado a su voluntad destruir el sistema federal de gobierno tal como lo establecieron los constituyentes (CS, julio 31-1967- CAT c/Pcia. Sgo. del Estero).

Más extensos y convincentes fundamentos se dan en el fallo de "Trans Radio Internacional c/ Pcia. Buenos Aires" (CS, octubre 11-1967). En el se dijo que *"Siendo el sistema de comunicaciones interprovinciales e internacional un aliado indispensable del comercio, el derecho de reglamentarlo corresponde de modo exclusivo al gobierno central (...). El vocablo 'Comercio' usado por la Constitución Americana, igual al de nuestro inciso 12 del art. 67, ha sido interpretado en el sentido de comprender, además del tráfico mercantil y la circulación de efectos visibles y tangibles para todo el territorio de la Nación, la conducción de personas y la trasmisión por telégrafo, teléfono u otro medio, de ideas, órdenes o convenios".* Concluía: *"El poder para regular el comercio (art. 67 inciso 12 C.N) es la facultad para prescribir las reglas a las cuales aquél se encuentra sometido y su ejercicio corresponde al Congreso de la Nación".*

Ya con posterioridad a la sanción de la Ley Nacional N° 19.798 (Ley de Telecomunicaciones) que en sus artículos 3° y 4° estableció claramente la jurisdicción federal y la competencia del Gobierno Central en materio de telecomunicaciones dijo a la Corte: "Las comunicaciones telefónicas interestatales están sujetas jurisdicción nacional, pues ellas constituyen el ejercicio del comercio, forman parte integrante del sistema de postas y correos a que hace referencia el art. 67 inc.13 de la carta constitucional y tienden a promover la prosperidad, adelanto y bienestar general del país (CS, noviembre 10-1977 CAT c. Pcia. de Salta).

En 1982, la Corte repitió y amplió esos argumentos (CS, agosto 24-1982 "Pcia de Buenos Aires c. ENTel"): "La prestación del servicio público telefónico está incluida en la expresión 'Comercio' del art. 67 inc.12 de la Constitución, y en los supuestos de los incisos 13 y 16 del mismo artículo (...) Cuando el Estado Federal actúa como concedente del servicio público telefónico nacional lo hace con plena jurisdicción, fundado en el deber de promover el bienestar general y de cumplir con los objetivos de los incisos 12, 13, 16 y 28 del artículo 67 de la Constitución".

Con posterioridad a la privatización de la empresa estatal ENTel, diversos tribunales se han expedido sobre la misma cuestión dentro del nuevo modelo de prestación de los servicios. En este sentido, la Corte Suprema, en "Chaar, David c. CAT" en su fallo del 20 de agosto de 1991, luego de reiterar su interpretación anterior de la aplicación a las telecomunicaciones de los incisos 12 y 13 del art. 67 de la CN, expresó: *"Cuando la Nación actúa como poder concedente del servicio público, no lo hace en virtud de una gracia o permiso revocable de la Provincia sino con plena jurisdicción y en ejercicio de un derecho emanado de su naturaleza constitucional, dado a su vez en el deber de 'Promover el bienestar general' y mas concretamente, en el de cumplir los objetivos enunciados en los incisos 12, 13, 16 y 28 del Art. 67 de la CN".*

La Cámara Nacional Comercial, Sala "A", en su fallo de 110 de septiembre de 1991 - en "Martín de Yarke, María E. c. Telefónica de Argentina - introduce

Convención Nacional Constituyente

una variante significativa respecto a los fallos anteriores, ya que considera, y destaca de manera expresa y categórica que son de jurisdicción federal no sólo los servicios interprovinciales e internacionales sino también los intraprovinciales. En dicha sentencia se dijo que "*cuando un servicio público se extiende a todo el territorio nacional, (...) la jurisdicción federal que le es inherente comprende tanto sus manifestaciones interprovinciales como intraprovinciales; pues el aseguramiento de la continuidad de los servicios públicos es deber impuesto a la Nación, cuya observancia y vigilancia incumbe a la Justicia Federal ya que todo lo que obstruye la prestación de los mismos transgrede el orden constitucional*".

Consideramos que los fragmentos hasta aquí transcritos son por demás suficientes para dejar asentada la uniformidad de criterio de los tribunales, abonados por no menos extensos y medulosos artículos de doctrina y para dejar en claro las razones por las que consideramos que es menester mantener y, más aún, dejar establecidas de manera expresa, clara e incontrastable, la jurisdicción nacional sobre los servicios de telecomunicaciones.

Sumamos a éstos los antecedentes del derecho constitucional comparado como en el caso de la Constitución del Reino de España, la Ley Fundamental de la República Federal Alemana, las Constituciones de Colombia y de Brasil y de otras naciones que adoptaron criterios como los que adoptamos en la búsqueda de promover el "bienestar general" desarrollando los servicios de telecomunicaciones.

i) *La Región y su incorporación Constitucional.*

Nuestro Bloque entiende que es necesario realizar un agregado específico al inciso 14 del artículo 67 de la Carta Magna, incorporando conceptos que incluyen y definen las más modernas teorías de la región.

La teoría de la región ha dividido clásicamente a los profesionales de la Geografía y a los de la Economía. Tanto unos como otros han impulsado metodologías alternativas para caracterizar específicamente el concepto. A su vez, dentro de la Teoría Económica cabe distinguir la línea seguida por la tradicional escuela francesa y las nuevas tendencias representadas por la escuela norteamericana. Boudeville y Walter Isard son los más conocidos representantes de cada una de las respectivas posiciones.

Más allá de la polémica teórica, modernamente se entiende a la regionalización como a la posibilidad de establecer acuerdo marco voluntarios entre diversos gobiernos estatales a efectos de maximizar las ventajas comparativas y competitivas con que cuentan los distintos conglomerados humanos. Recordemos que los límites políticos de éstos son producto de circunstancias históricas específicas y determinantes. Pero, la posibilidad de regionalizar surge a través de negociaciones tendientes a superar diferencias pasadas a efectos de potenciar la capacidad reproductiva del subsistema económico.

A partir de la década del cincuenta de la presente centuria se intentó clasificar a las posibles regiones utilizando instrumentos provenientes de la ciencia económica y de la geografía. Las regiones homogéneas, polarizadas y plan o programas son frutos de esos esfuerzos. Verbigracia, en Argentina, la conocida región del Comahue es un

Convención Nacional Constituyente

intento gubernamental de consolidar un desarrollo espacial a partir de inversiones específicas del tesoro nacional. El Chocón -Cerros Colorados es la piedra angular de ese "leading case" argentino de finales de la década del sesenta. Una típica región plan construida en base a la erección de recursos energéticos de fuente hidroeléctrica con fines asimilables a regular las aguas para un mejor aprovechamiento de los recursos potenciales del Alto Valle del Río Negro.

Michael Porter, en su texto "*La Ventaja Competitiva de las Naciones*" preanuncia la necesidad de un nuevo paradigma. La riqueza sustentada en base a las ventajas comparativas en orden exclusivo a los factores como tierra, capital y trabajo se ha tornado obsoleta. En el siglo XXI la clave del éxito estará basada en las ventajas competitivas de las naciones o de las regiones. Estamos ante lo que **Zbigniew Brzezinsky** denominó la "era tecnocrática". Una combinación de tecnología, informática y electrónica, determinante central de la posibilidad del crecimiento económico de los pueblos. Dada la definición de la economía como ciencia que administra de manera eficiente recursos siempre escasos ante necesidades eternamente insatisfechas, en los tiempos modernos se hace necesario aunar todos los esfuerzos posibles para llevar adelante emprendimientos que por su magnitud superan las barreras de la geografía política.

Peter Drucker, Daniel Bell, John Naisbitt y Alvin Toffler, los más conocidos teóricos actuales de la posmodernidad nos alertan acerca de las inversiones inmensas a realizar, tanto desde el punto de vista del capital humano, del capital físico, del capital financiero, como de la tecnología y la investigación científica consiguiente, respecto de los esfuerzos colosales que deberán realizarse en los tiempos actuales y por venir para poder adaptarse a las nuevas exigencias del desarrollo. La región puede ser un instrumento válido para conseguir esos fines. Darle status constitucional es mirar hacia una de las posibles instituciones del futuro. Y, todo buen contrato social básico, no puede olvidar a las generaciones venideras.

La incorporación de la región, en el marco de las atribuciones del Congreso para su legislación, institucionaliza el concepto de asociación entre dos o más provincias para constituirlas, de manera voluntaria y no compulsiva, para aportar un instrumento de integración, asociación y cooperación de ventajas propias, recursos y esfuerzos en beneficio de los pueblos de las provincias argentinas que los adopten.

j) *Un moderno concepto de las Seguridad de las Fronteras: el Desarrollo.*

Al modernizar este inciso y de cara al siglo que viene consideramos que debe interpretarse como una moderna política de seguridad en las zonas fronterizas el desarrollo civil y comercial, la presencia de infraestructura básica y el fomento de asentamientos poblacionales permanentes que consoliden la presencia de nuestra identidad, de la mano de una eficaz presencia de la Gendarmería, de la Prefectura de la Nación y demás organismos estatales relacionados a esta temática, sin descuidar los crecientes esfuerzos en aras a la integración los cuales, seguramente, desplazará las fronteras hasta el caribe y el océano pacífico.

Convención Nacional Constituyente

k) 15 bis: La Nación Argentina como Crisol de Razas.

Como una lógica consecuencia de la "Constitución de los Brazos Abiertos", que ofreció el suelo patrio a los "hombres de buena voluntad que quisiesen habitar nuestra tierra" y conformar una nueva y gloriosa nación junto a criollo y descendientes de los antiguos pobladores de estas latitudes, la Nación Argentina está obligada, no sólo a reconocer sino a proteger, orgullosa, su diversidad étnica y cultural, plasmada en la cotidianeidad de las páginas de nuestras guías telefónicas y en las letras de nuestros apellidos.

l) Hacia un Congreso protagonista del Mundo y sus circunstancias.

Cuando fue sancionada nuestra constitución, recién se oteaba en el horizonte la moderna concepción de Estado Nacional, que terminó perfeccionándose en la primera postguerra. Por ello, no se preveían los Organismos Internacionales ni otros sujetos del Derecho Internacional Público, hoy en franca vía de reconocimiento.

Nuestro Bloque pretende que el Congreso ratifique los tratados suscriptos con un número creciente de sujetos internacionales, y que no queda atado a la personalidad del Estado Nacional, que tiende a reformularse -vía integración o regionalización- hacia formas supra nacionales de toma de decisiones colectivizadas. Por ello incorporamos una novedosa cláusula como reemplazo del antiguo inciso 19.

m) Modernización de la temática de las Fuerzas Armadas en la Constitución.

En la modernización de los incisos 21, 23 y 25, subyace la idea de adecuar la temática militar y las cuestiones bélicas a un sinnúmero de nuevas situaciones -tales como maniobras, entrenamientos multinacionales militares conjuntos, participación de las FFAA en misiones de paz, etc- que tornan la perspectiva militar mucho más compleja y evolutiva de lo que los estrategas del siglo pasado podría haber previsto. Se completa el nuevo inciso con la previsión del uso del abanico de nuevas posibilidades de represalia que posibilita la estrategia moderna y que reconoce el derecho internacional.

n) Establecimientos de Utilidad Nacional.

Siguiendo el criterio sustentado por la Ley 18.030, la Nación soberana no puede someterse a una jurisdicción provincial autónoma. Por tal razón, debe ser rechazada cualquier pretensión provincial de producir una perturbación en las actividades federales desplegadas en esos lugares. Todo sin perjuicio de lo establecido sobre el particular por la Ley de Coparticipación Federal 23.548.

Convención Nacional Constituyente

o) Un nuevo concepto de Intervención Federal.

La intervención federal, tal como lo establece el inciso 29, es el remedio excepcional establecido por la Constitución Nacional. A pesar de este carácter se ha hecho abuso de ella a lo largo de la Historia Argentina, a punto tal que desde 1880 a 1974 se contabilizan 130 intervenciones federales. Pedro J. Frías, a quien seguimos en este tema, agrega que desde 1930 a 1980 sumando los gobiernos de facto, las provincias no han alcanzado a gozar del cincuenta por ciento de su autonomía.

Por otra parte, aunque la jurisprudencia y la doctrina han interpretado que el derecho de disponerla es una facultad del Congreso de la Nación, no cabe duda que el propio Congreso abusó de ella y el Poder Ejecutivo lo hizo con o sin funcionamiento del Legislativo.

Si bien es cierto que resultaron muchas veces fundadas y obraron como verdadero remedio a situaciones provinciales irregulares, lo cierto es que en otros casos fueron utilizadas para deponer gobiernos que no era afectos al nacional o que simplemente peticionaban o ejercían políticas acordes con sus derechos autonómicos. Otras veces, simplemente guiadas por el objetivo de cambiar situaciones políticas que resultaban a la postre electoralmente adversas al gobierno nacional.

En primer lugar proponemos la posibilidad de que el instituto no siempre tenga carácter abrogatorio, es decir, con destitución definitiva de sus autoridades, sino que siempre se contemple previamente la posibilidad de su naturaleza suspensiva. Por consiguiente, una vez cumplido el objetivo o los fines de la intervención deberá restituirse a las autoridades originarias al ejercicio de sus cargos.


En segundo lugar deberá privilegiarse las intervenciones parciales al menos que la situación provincial sea de tal gravedad que requiera el allanamiento total.

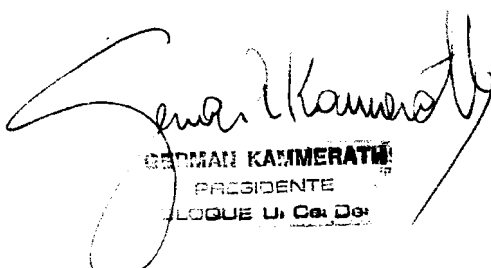
En tercer lugar el delegado nacional solo podrá sustituir a los jueces de la Provincia siempre y cuando la intervención alcance al Poder Judicial.

En cuarto lugar cuando la intervención esté encaminada a garantizar la forma republicana de gobierno, no podrá durar más de seis meses.

En quinto lugar para el caso de que solo suspende el ejercicio de los poderes, podrá fijar término a su duración.

Consideramos que si algo debe trasuntarse en esta Convención Constituyente es el carácter definitivo de nuestro régimen federal y remarcar el respeto y resguardo debidos a las autonomías provinciales.


ROBERTO CORNET
Convencional Nac. Constituyente
U. C. D. A.


GERMAN KAMMERATH
PRESIDENTE
LOGUE U. C. D. A.