

PROYECTO DE REFORMA DE LA CONSTITUCION

LA CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE

SANCIONA:



Artículo 1º.-- Sustitúyense los incisos 2º, 8º y 13 del artículo 67 de la Constitución Nacional, por los siguientes textos:

INCISO 2º: Imponer contribuciones directas e indirectas, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, como facultad concurrente con las provincias; y arreglar la distribución del producido de los impuestos coparticipables, mediante leyes-convenio sancionadas con el acuerdo de las provincias.

INCISO 8º: Autorizar a las provincias, mediante ley general que fije pautas objetivas para asumir compromisos que por su magnitud afecten sus recaudaciones futuras, y acordar subsidios del Tesoro Nacional a aquéllas cuyos recursos no alcancen, según sus presupuestos, para cubrir sus gastos mínimos de funcionamiento.

INCISO 13: Regular la prestación de servicios públicos cuando ella comprenda todo el territorio nacional, o exceda los límites de una provincia o de la Nación, sin perjuicio de su prestación local cuando corresponda.

Artículo 2º.-- Sustitúyese la segunda parte del inciso 27 del artículo 67 de la Constitución Nacional, que se refiere a los establecimientos de utilidad nacional, por el siguiente texto:

INCISO 27 BIS: Ejercer una legislación exclusiva en los lugares afectados a la actividad de las fuerzas armadas y de seguridad de la Nación; y sobre los demás establecimientos de utilidad nacional, una legislación específicamente limitada a los fines de interés nacional comprometidos.

Artículo 3º.-- Incorpórase al artículo 67 de la Constitución Nacional el siguiente inciso nuevo:

INCISO ...: Disponer la intervención federal a las provincias en los casos del artículo 6º. Durante el receso puede decretarla el Poder Ejecutivo, debiendo convocar al Congreso de inmediato para tratar el asunto.

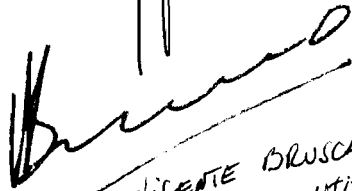
Artículo 4º.-- Sustitúyense los artículos 107 y 108 de la Constitución Nacional por los siguientes textos:

ARTICULO 107: Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Nacional; crear por esa vía regiones para el desarrollo económico

y social, inclusive atribuyendo a organismos regionales funciones legislativas, administrativas o judiciales con poder vinculante en el orden interno de sus respectivas jurisdicciones, con participación de la Nación o sin ella; realizar gestiones internacionales en tanto no afecten las facultades del gobierno federal, ni sean incompatibles con la política exterior de la Nación, ni importen celebración de tratados internacionales; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles, canales navegables y demás obras de infraestructura; la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias y otras actividades productivas, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines y con sus recursos propios.

**ARTICULO 108:** Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni realizar gestiones internacionales que afecten las facultades del gobierno federal, o sean incompatibles con la política exterior de la Nación, o importen la celebración de tratados internacionales; ni expedir leyes sobre comercio o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, ni asumir compromisos que por su magnitud afecten sus recaudaciones futuras, sin autorización del Congreso Nacional; ni dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería y del Trabajo y Seguridad Social; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques o aeronaves de guerra o levantar ejércitos, salvo el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Congreso nacional; ni nombrar o recibir agentes diplomáticos o consulares extranjeros.

ANAHÍ RODRIGUEZ DE TAPATA  
CONVENCIÓN CONSTITUYENTE  
RIO NEGRO



VICENTE BRUSCA  
CONVENCIÓN CONSTITUYENTE  
CAPITAL FEDERAL



ALBERTO IRIBARNE  
CONVENCIÓN CONSTITUYENTE  
CAPITAL FEDERAL



## FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

La Ley 24.309, en su artículo 3°, ha incluido entre los temas habilitados para su tratamiento por la Convención Constituyente el punto "A", que comprende un amplio conjunto de temas relativos a nuestro régimen federal.

En el proyecto de reforma de la Constitución que ahora presento he tratado de abarcar todos los temas previstos, como un modo de hacer un aporte de carácter integral para el trabajo de la Convención.

### I. INTRODUCCION

Fortalecer el régimen federal es uno de los objetivos básicos que se ha planteado la actual Convención Constituyente.

La organización político-administrativa del país definida por la Constitución de 1853 contiene, en esencia, los aspectos básicos de todo régimen federal. Sin embargo, cuando analizamos su funcionamiento en el tiempo se pueden detectar ciertos desequilibrios que, en términos generales, han producido una disminución del margen de autonomía de las Provincias.

A ello concurren factores diversos. Por ejemplo, las sucesivas interrupciones al funcionamiento del régimen democrático, que afirmaron la tendencia al unitarismo; o la actitud centralizadora de muchos gobiernos nacionales, que constantemente han buscado aumentar su grado de control sobre las provincias o, también, aspectos relacionados con la prestación de los servicios públicos que, por cuestiones de economía de escala o de intereses políticos centralistas, quedaron a cargo, en su mayoría, de grandes empresas nacionales.

Conseguida e instalada ya definitivamente la democracia en nuestro país, es importante aprovechar la ocasión que brinda esta Asamblea Constituyente para salvar algunas de las falencias detectadas y restablecer, a grandes rasgos, esa suerte de "equilibrio perdido".

La situación histórica, sin embargo, no es la misma. Por ello, se trata en esta ocasión de tomar nota, tanto de las profundas transformaciones que sufrieron las sociedades modernas como de los desequilibrios en el funcionamiento de nuestro régimen federal, para poder producir en ese marco, los cambios que le otorguen nueva vitalidad.

La Constitución de 1853 no podía, obviamente, prever los profundos cambios que se produjeron en los distintos ámbitos de lo social, especialmente en el ámbito de las relaciones internacionales. La complejización de las estructuras económicas y políticas; la globalización de los mercados; los grandes procesos de reforma de los aparatos administrativos de los Estados y la privatización de las grandes empresas públicas; los nuevos desafíos y condicionamientos generados por los procesos de integración política y económica, entre otros, son problemas

que hacen necesario adecuar ciertos aspectos de la organización político-administrativa del país a la realidad presente.

Las líneas principales de este proceso, y la estrategia a seguir desde nuestro país, ya habían sido planteadas por el entonces Presidente Juan Domingo Perón en su discurso a la Asamblea Legislativa, el 1° de mayo de 1974. Afirmaba entonces que "se percibe ya con firmeza que la sociedad mundial se orienta hacia un universalismo que, a pocas décadas del presente, nos puede conducir a formas integradas, tanto en el orden económico como en el político". El país debía prepararse para recorrer este "itinerario inexorable", cuya característica principal residía en concebir a la sociedad mundial como un sistema, y cuyo "único objetivo debería ser la realización del hombre en plenitud".

En este marco, la integración política brindaría "el margen de seguridad necesario para el cumplimiento de las nuevas metas sociales, económicas, científico-tecnológicas y de medio ambiente, al servicio de la sociedad mundial". De ahí la importancia de la forma en que se organizara institucionalmente esta nueva etapa en el desarrollo, tanto a nivel nacional como en lo que se refiere a organismos internacionales. En este sentido, Perón afirmaba que la organización institucional "tendrá que ser establecida una vez clarificado qué se quiere, cómo ha de lograrse lo que se quiere y quién ha de ser responsable de cada cosa".

Confirmando lo inexorable del rumbo emprendido por la sociedad mundial, la integración -económica y política- no solamente ya es un hecho sino que parece ser una necesidad básica de supervivencia en el nuevo marco internacional. Experiencias como la Unión Europea o el N.A.F.T.A. marcan un camino que la Argentina ya está recorriendo con su integración al MERCOSUR, y que exige adaptar el funcionamiento institucional del país a las nuevas necesidades.

La experiencia internacional muestra que, para hacer frente a los cambios que mencionamos, y paralelamente a su integración a unidades económicas supra-nacionales, los países desarrollados han encarado, hacia el interior de sus territorios, programas tendientes a descentralizar la actividad del Estado, relocalizando los ámbitos de prestación de funciones en unidades administrativas más pequeñas (aunque sin comprometer las economías de escala) de modo de garantizar una eficiente atención de las necesidades específicas de regiones, provincias o municipios. De este modo, se favorece también la autonomía de estas unidades territoriales "menores" y se deja abierta la posibilidad de que sean ellas, en función de sus características, recursos y necesidades, las que definan e implementen sus propios programas de integración y desarrollo. A la vez, el acercamiento de la administración a sus directos beneficiarios permite un mejor control de las políticas y prestaciones e induce, aunque no necesariamente determina, una mayor eficiencia en la utilización de los recursos disponibles.

En función de lo expuesto, y sin tener necesariamente que imitar lo instrumentado por otros países, debemos aprovechar esta oportunidad que nos brinda la Asamblea Constituyente para debatir



acerca de la necesidad de adecuar el funcionamiento institucional de nuestro país a la nueva situación internacional. Y, en este marco, parece necesario revisar, quizás no tanto en su esencia pero sí en lo que ha sido su funcionamiento concreto, las pautas que rigen el reparto de funciones entre Estado Nacional, Provincias y Municipios en el interior del espacio territorial, de modo de restablecer un régimen federal pleno, eficaz y dinámico.

Un postulado, sin embargo, debe ser resguardado: una eventual reforma del régimen federal no debe significar que el gobierno nacional pierda los instrumentos que le permiten, actualmente, garantizar la unidad del país y poner en práctica las grandes políticas nacionales. Ello no impide, sin embargo, considerar algunos aspectos concretos, como una mejor distribución de competencias entre la Nación y las Provincias respecto de la prestación de servicios públicos, por ejemplo, ahora que las grandes empresas públicas del área han sido privatizadas. O, en materia de gastos y recursos, respecto de las facultades de la Nación y las Provincias para imponer tributos y las pautas de coparticipación de los mismos. O la posibilidad de que algunas Provincias puedan, por un lado, conformar regiones para el desarrollo, con instituciones propias cuyas decisiones tengan carácter vinculante para ellas. O realizar gestiones internacionales relacionadas con cuestiones importantes para su desarrollo. O, finalmente, la posibilidad de transferir algunas facultades del gobierno federal a las Provincias, especialmente sobre los establecimientos de utilidad nacional.

Cada uno de estos temas tiene entidad propia, y su revisión exige fundamentaciones claras y específicas, que se harán a continuación. En conjunto, abarcan buena parte de los problemas actuales de funcionamiento de nuestro régimen federal, por lo que se hace imprescindible su tratamiento en el seno de esta Honorable Convención.

## II. DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE GASTOS Y RECURSOS. REGIMEN DE COPARTICIPACION

### 1.- Introducción

A los efectos de un adecuado discernimiento de la distribución de competencias en materia de gastos y recursos, así como del reparto de facultades impositivas, es conveniente comenzar recordando algunos breves conceptos relativos a la noción de federalismo.

En ese sentido, cabe decir que hablar de federalismo implica referirse a la organización descentralizada con base territorial como una forma más acabada de división del poder, que va más allá de la forma de gobierno republicano, conformándose así dos esferas de gobierno delimitadas (la Nación y las Provincias). Se ingresa entonces en la problemática relativa al deslinde de competencias, prerrogativas o facultades de las dos esferas de

gobierno que tienen cabida dentro de la forma federal de Estado, una con poderes delegados (la Nación) y otra con poderes conservados (las Provincias).

En este contexto y a los fines de la reforma constitucional que se plantea, corresponde determinar qué facultades impositivas han sido delegadas a la Nación y cuáles han sido conservadas por las Provincias, así como también cuál es la situación actual en cuanto a la temática de los gastos y los recursos, proponiendo un análisis conjunto de ambos aspectos sobre todo teniendo en cuenta que se advierte una tendencia a potenciar el federalismo y las autonomías provinciales, especialmente a partir de las transferencias a las provincias de la prestación de servicios públicos, cambios introducidos en el régimen de coparticipación fiscal y el más reciente Pacto Federal Fiscal.

## 2.- Gastos y Recursos

En los últimos años se ha renovado el interés por los problemas económicos y políticos en torno del federalismo. Por un lado ha cobrado fuerza el tema de la descentralización impulsado por las reformas estructurales del sector público, y por otro lado, crecen en importancia las ideas de autonomía y de participación impulsadas por la afirmación de la democracia.

Las relaciones financieras entre la Nación y las Provincias giran alrededor de la asignación de funciones que debe cumplir cada nivel de gobierno y la distribución de facultades para recaudar impuestos.

De conformidad con prescripto en nuestra Carta Magna, nuestro régimen federal es un sistema mixto que concilia las prerrogativas de las provincias con las de la Nación. Se caracteriza por un equilibrio que va tomando forma a partir del momento en que las provincias depositan su soberanía en el Gobierno Federal.

En el transcurso del tiempo dicho equilibrio se ha ido descompensando progresivamente detectándose ciertos desajustes que, en general, han erosionado las autonomías provincia. Ello se ha producido entre otras causas por la alta concentración de los recursos a nivel nacional, especialmente a partir de la implantación del impuesto a la renta, de los gravámenes generales al consumo y de las contribuciones de seguridad social sobre la nómina salarial, como así también por la grave crisis económica y el problema de la deuda externa.

Paralelamente, se ha verificado una expansión del gasto provincial para satisfacer la mayor demanda de servicios básicos.

Tales conflictos han provocado un crecimiento de los déficit presupuestarios provinciales, cuando las erogaciones superan a los recursos genuinos.

En nuestro país se ha comenzado a tomar conciencia, en especial a partir de los procesos inflacionarios e



hiperinflacionarios sufridos, de la necesidad de mantener un cierto equilibrio presupuestario y de hacer más eficiente el gasto en cada nivel de gobierno

Cobra entonces paulatina vigencia un principio ya desarrollado en el mundo occidental que sostiene que la determinación del gasto debe preceder a la asignación de recursos.

Del análisis de la experiencia internacional, verbigracia los casos de Alemania y Estados Unidos, resulta que una porción relevante de las transferencias de recursos desde el poder central hacia los niveles subnacionales se realiza en forma condicionada a ciertos fines específicos.

En ese marco, las modificaciones propuestas deben circunscribirse a medidas tendientes a fortalecer el régimen federal con sentido responsable y modernizador.

Debe primar el convencimiento de que la reforma de dicho régimen no debe traer aparejada la pérdida para el gobierno central de aquellos instrumentos esenciales para resguardar la unidad del país y ejecutar las políticas económicas nacionales.

Consecuentemente cabe proponer la reforma del inciso 8° del artículo 67 en orden a que los subsidios del tesoro nacional serán acordados a provincias cuyos recursos no alcancen para cubrir sus gastos mínimos de funcionamiento.

### 3.- Régimen de Coparticipación

La Constitución de 1853 define de una manera general las facultades que tienen el Gobierno Nacional y las Provincias para proveer servicios y recaudar impuestos. En principio las Provincias poseen facultades impositivas generales con exclusión de impuestos sobre el comercio exterior y aquellos que afecten el flujo de bienes dentro del territorio.

Se interpreta que en los impuestos directos las Provincias tienen exclusividad pero la Nación puede imponerlos por tiempo determinado. Para impuestos indirectos dicha facultad es concurrente.

La potestad otorgada al Congreso de la Nación por medio del art. 67 inc. 2 en cuanto a su capacidad para imponer contribuciones directas, se atribuyó sólo ante casos en que estén comprometidos la defensa, la seguridad común o el bienestar general y por un lapso de tiempo determinado. Sin embargo el mismo se ha ido prorrogando en el tiempo a través de diversas denominaciones (impuesto directo a la renta etc.). Esto es cuestionado por diversos tratadistas puesto que supone una delegación por parte de los Estados miembros de facultades que le pertenecen y para el Estado federal significa la asunción con carácter de permanente de atribuciones que sólo puede tener excepcionalmente y por tiempo limitado.



Ahora bien, una necesidad universalizada de simplificar los ordenamientos impositivos ha inserto, también en nuestro país, el régimen de coparticipación: la Nación legisla, recauda y reparte en virtud de un convenio con las provincias y estas redistribuyen con sus propios municipios.

Bajo este régimen se cobran tributos directos que pertenecen a las provincias pero que la Nación ha podido establecer bajo el sistema de delegación condicionada del art. 67 inc. 2° de la Constitución -al que nos referimos en el punto anterior-; e indirectos concurrentes entre Nación y provincias.

En ese marco se ha ido desarrollando el sistema de coparticipación. En 1973 se unifican los sistemas existentes desde 1935, definiéndose un porcentaje global para la Nación y las Provincias (distribución primaria), y participaciones de cada provincia (distribución secundaria), basado fundamentalmente en criterios de necesidades y de capacidad contributiva.

En los primeros años de la década de 1980 el Gobierno Nacional afectó una parte importante de los recursos coparticipados al financiamiento del sistema de seguridad social y transfirió responsabilidades a las provincias sin el traspaso correspondiente de recursos.

Dicha transferencia de servicios, la financiación del sistema previsional con fondos de coparticipación y la creación de tributos han alterado, la ecuación financiera y exigen una actualización en favor de las Provincias. ( Para ampliar éste tema, puede consultarse el trabajo titulado "Coparticipación Federal: Bases de discusión de la distribución primaria en "Estudios" de la Fundación Mediterránea N° 30, 1984, p. 65").

El largo proceso inflacionario vivido por el país introdujo un factor de inestabilidad adicional en el sistema, dado que los ingresos fiscales provenientes de la emisión monetaria eran apropiados íntegramente por el Gobierno Nacional ya que no eran coparticipables.

Sin embargo, cabe decir que con la ley-convenio N° 23.548 se produjo una sustancial mejora del sistema. En efecto, ella incluye un aumento en la participación de las provincias en la distribución del producido de los tributos coparticipados, la ampliación de la masa coparticipable y la eliminación de la previa deducción, del fondo a distribuir, de las sumas destinadas a la financiación de los sistemas de previsión nacional y Fondo Nacional de la Vivienda; lo que supone un avance en el posicionamiento de los Estados provinciales.

En este mismo sentido se inscribe el Pacto Federal Fiscal acordado entre la Nación y las Provincias en agosto de 1993 que asegura montos mínimos de transferencia entre estos niveles de gobierno.

### **Problemática jurídica del régimen de coparticipación**

La mayoría de los especialistas en Derecho Federal, plantean algunos reparos acerca de la constitucionalidad del régimen de



coparticipación, cuestionando no tanto la delegación de la facultad de recaudar como la delegación de la facultad legislar en materia impositiva que deriva de dicho sistema. Son coincidentes, sin embargo, en cuanto a que tal vicio constitucional se atenúa mediante la potestad otorgada a la Comisión Federal de Impuestos, con representación provincial, para proyectar en materia de impuestos concurrentes y para intervenir con carácter consultivo en la elaboración de todo proyecto de legislación tributaria nacional.

El otro problema constitucional está vinculado al ejercicio por parte de la Nación, con voluntad de permanencia, de la delegación condicionada que para aplicar impuestos directos que le concede el art. 67 inc. 2°.

Sin perjuicio de lo dicho, hay autores de sumo prestigio que se pronuncian en favor de la constitucionalidad de los regímenes de coparticipación. En ese sentido Giuliani Fonrouge destaca que "las provincias no han renunciado, ni delegado en la Nación el poder de gravar, sino la facultad de administrar y recaudar tributos; y ello, en virtud de la ley sancionada por cada provincia, de modo que el sistema no deriva de una ley federal en sentido estricto, sino de leyes provinciales coincidentes en un mismo acto. Adhiriendo a tal criterio se suma el Dr. Garcia Belsunce.

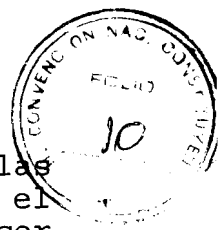
Distinta es la opinión de Jarach al afirmar que "la participación de las provincias se agota con la adhesión al regimen de coparticipación, siendo exclusivamente la Nación la que modifica las leyes que regulan los impuestos coparticipados sin darle ninguna intervención a las provincias".

Existe una tercera interpretación sostenida por Bidart Campos que se inclina "por la constitucionalidad de las leyes-convenio, en cuanto se refieren a impuestos directos, en que la competencia es concurrente entre la Nación y las Provincias, ya que en tal hipótesis estas no delegan su poder impositivo al Estado federal, sino que simplemente se abstienen de hacerlo".

En cambio en materia de impuestos directos, cuya competencia es, en principio, de las Provincias y sólo excepcionalmente de la Nación (art. 67, inc. 2°), "el sistema de leyes-contrato es inconstitucional, ya que el régimen de distribución de competencias entre el Estado federal y las provincias fijado por la Constitución, no puede ser alterado por acuerdo de partes".

#### 4.- Conclusión

De todo lo expuesto, surge que la necesidad de una eficiente coordinación fiscal entre la Nación y las Provincias adquiere importancia creciente, por lo que se propone otorgar jerarquía constitucional al régimen de coparticipación, el que deberá surgir de leyes convenio del Congreso de la Nación acordadas con las provincias en las que se determinarán los porcentuales, la masa coparticipable y las metodologías de distribución.



Por otra parte a los efectos de despejar las conflictividades del actual inciso 2° del art. 67, se reforma el mismo otorgándole al Congreso la posibilidad de establecer impuestos tanto directos como indirectos, respetando siempre el principio de la igualdad tributaria.

### III. COMPROMISOS DE LAS PROVINCIAS

En los últimos años las provincias han utilizado mecanismos poco explícitos para recurrir al endeudamiento. Uno de los métodos preferidos para tal fin, ha sido utilizar los bancos estatales de las mismas, pero ese endeudamiento la mayor parte de las veces ha servido para financiar déficit corrientes.

En el tema del endeudamiento hay dos aspectos básicos: uno es la posibilidad de facilitar o entorpecer las políticas macroeconómicas que debe perseguir el Estado Nacional, y el otro es lograr una correspondencia entre el gasto y el esfuerzo fiscal que deben hacer quienes se benefician con una obra.

Por ejemplo, la Constitución de Alemania, en su artículo 109 dice: "para evitar perturbación del equilibrio económico general podrán dictarse, mediante ley federal, disposiciones sobre cantidades máximas, condiciones y orden cronológico de los créditos tomados por las corporaciones territoriales y las mancomunidades administrativas".

Si bien no hay razones a priori para pensar que los gobiernos provinciales son más o menos responsables que el gobierno central en éstas cuestiones, vale la pena ordenar los mecanismos de emisión de deuda. En principio, las restricciones para la deuda que financie proyectos de capital deberían ser menores que para la destinada a cubrir gastos corrientes. Además, debería diferenciarse la deuda contraída en moneda extranjera de la efectuada en moneda local.

La deuda de los Estados provinciales no debe verse como algo negativo en todos los casos. Este endeudamiento es un recurso legítimo que debería circunscribirse a los gastos de capital, ya que es una manera adecuada de distribuir los costos de un proyecto durante su vida útil, y una forma de llevar a cabo obras que sería muy difícil realizar de manera concentrada en escasos ejercicios financieros.

Nuevamente citando la Constitución alemana, encontramos que "la toma de créditos y la prestación de fianzas, garantías u otras clases de seguridades que puedan dar lugar a gastos en ejercicios económicos futuros, necesitan una autorización por Ley federal que determine o permita determinar el monto de los mismos. Los ingresos provenientes de créditos no podrán superar la suma de los gastos para inversiones previstos en el presupuesto, no admitiéndose excepciones sino para contrarrestar una alteración del equilibrio económico general. La reglamentación se hará por Ley federal".

De lo expuesto surge que el control del endeudamiento de las unidades sub-nacionales como forma de obtener fondos extra-presupuestarios es crucial para el mantenimiento de la transparencia fiscal y la estabilidad macroeconómica.

En ese sentido, parece pertinente proponer que el Congreso de la Nación deberá autorizar específicamente a los Estados provinciales a contraer deudas que por su magnitud puedan comprometer sus recaudaciones futuras.

#### IV. SERVICIOS PUBLICOS

Existe consenso generalizado, con respecto a la idea de que en materia de distribución del ingreso el Estado debe atender preferentemente a los más pobres. Uno de los procedimientos más adecuados de una sociedad democrática para lograrlo es proveer servicios públicos en condiciones similares a todos los habitantes del país, con prescindencia del lugar donde vivan.

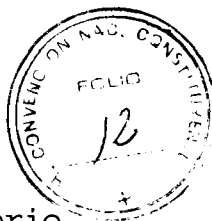
Muchos servicios deberían ser prestados directamente por gobiernos provinciales o municipales, aunque también es conveniente que cuenten con estándares comunes. Si por lo primero se busca preservar el principio de equidad y contribuir a una mayor igualdad entre los ciudadanos, por lo segundo se espera contribuir a las economías de escala y a garantizar pautas de funcionamiento similares para todo el territorio nacional.

En nuestro país, y por diversas razones, la prestación de servicios públicos se ha realizado (y se realiza) en su mayoría, de forma centralizada. Si ello pudo justificarse en otras etapas históricas, las condiciones vigentes en la actualidad hacen necesario un replanteo de la situación.

Es aquí donde se inserta el debate sobre la descentralización en la prestación y control de los servicios públicos, es decir, la transferencia de dichas funciones a unidades político-administrativas más pequeñas, ya sean provincias o municipios.

Al respecto, una dificultad para trasladar mayores funciones a los niveles provinciales y municipales reside en la falta de clarificación de los criterios en que se asientan las transferencias, y por eso se hace imprescindible objetivizar dichos criterios.

El Gobierno Nacional ha concretado singulares esfuerzos para potenciar el federalismo y las autonomías provinciales a través de las transferencias a las provincias de la prestación de diversos servicios públicos. La simultánea descentralización del gasto permite a los gobiernos provinciales y municipales atender mejor las necesidades de los habitantes de una jurisdicción dada, y acerca el nivel de decisión a los destinatarios del servicio, contribuyendo a mejorar la respuesta de las autoridades frente a las necesidades de la población y a incentivar el cumplimiento fiscal de los contribuyentes.



## V. REGIONALIZACION PARA EL DESARROLLO ECONOMICO-SOCIAL

Fortalecer el régimen federal, restableciendo el equilibrio que la actual Constitución previó en origen y que ha sido sistemáticamente desvirtuado a lo largo de la historia, es uno de los aspectos centrales a resolver en esta coyuntura.

El derecho de las provincias a unir sus esfuerzos para resolver problemas comunes ya ha sido previsto por la actual Constitución, en su artículo 107. No obstante, las profundas transformaciones de la sociedad en el último siglo, especialmente la tendencia a estructurar bloques político-económicos supra-nacionales para resolver los problemas derivados del crecimiento, plantean nuevos desafíos a las provincias, unidades políticas básicas del régimen federal. Los grandes procesos de concentración y de globalización de la economía fuerzan a los países a aumentar su competitividad y eficiencia productiva y, por lo tanto, a la racionalización de los recursos disponibles y la unificación de los esfuerzos.

Es en este marco en el que se deben discutir, y solucionar los tradicionales desequilibrios internos del régimen federal argentino. Estos son básicamente producto de las diferentes situaciones de algunas provincias respecto de otras, lo que ha llevado al Estado Nacional a ocupar, a veces voluntariamente y otras forzado por las circunstancias, un lugar cada vez más determinante en el conjunto nacional. Por lo tanto, la reforma debería, a la vez que restablecer el equilibrio original al régimen federal, promover un federalismo de integración que, por la vía de la coordinación de esfuerzos en pos de intereses comunes, favorezca las economías de escala utilización de los recursos y una mejor distribución de los productos del desarrollo común.

Dentro del espectro de soluciones posibles, la conformación de regiones para la promoción del desarrollo económico, político, social y cultural es una de las más importantes y de mayor potencial transformador.

La experiencia internacional al respecto es importante. Países como Francia, por ejemplo, han creado una importante estructura regional en la que organismos específicos, con la participación ineludible del Estado Nacional, tratan los temas vinculados al desarrollo económico, social y cultural de las regiones, ya sea desarrollando estudios específicos o bien apoyando económicamente los proyectos, directamente o a través de su participación en sociedades dedicadas al desarrollo regional o a su financiación. Esta forma de organizar la problemática regional ha brindado resultados importantes, contribuyendo a reforzar las identidades de departamentos y comunas y a un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles. En América Latina, Chile es el principal ejemplo de los beneficios que la organización de regiones puede aportar, sobre todo en lo que se refiere a un mejor aprovechamiento de los esfuerzos. También Perú intentó en su momento crear regiones para el desarrollo económico y cultural, en la búsqueda de superar las diferencias económicas y sociales existentes en el interior del territorio sin avasallar los rasgos particulares de las culturas

regionales. Dicho intento se frustró con el golpe de Estado de 1992.

En nuestro país, el tema regional adquirió entidad con la creación del Consejo Nacional de Desarrollo, en 1967. La Ley que lo fundaba determinaba las distintas regiones en las que se dividiría el país a los fines del planeamiento regional las que, en líneas generales han conservado su identidad hasta hoy. No obstante, el objetivo de su creación estaba ligado fundamentalmente a la planificación, en el marco de un gobierno autoritario y fuertemente centralista, lo que marca diferencias sustanciales con nuestra realidad presente.

Más allá de las particularidades de cada caso, lo importante es rescatar que el tratamiento de los problemas a nivel regional resulta un camino válido tanto para superar las limitaciones de recursos como para reforzar y desarrollar las identidades culturales de cada zona del país. Por esa vía, las provincias con escasos recursos no solamente podrán superar sus limitaciones para encarar procesos de desarrollo, sino también aumentarán sus posibilidades de planificar la prestación de servicios públicos en su territorio o, eventualmente, de hacer más eficientes sus mecanismos de control sobre los mismos. De la misma forma, las provincias así organizadas podrán acordar la prestación unificada de servicios como justicia o salud, por ejemplo, lo que redundará en una mejor utilización de los recursos. Llegado el caso, podrá pensarse, en la creación de instituciones regionales que coordinen la prestación de dichos servicios en las provincias involucradas, incluso con poder vinculante.

Además de los beneficios que podrían generar para las provincias que la integren, en términos de su posición relativa dentro del espacio nacional, las regiones pueden también pensarse como instrumentos o instancias que favorecen la adaptación de las provincias a los grandes procesos de transformación política y económica mundiales.

Como ya afirmamos, la condición para el desarrollo depende en la actualidad, fundamentalmente, de la capacidad de insertarse y competir en mercados (económicos y políticos) cada vez más amplios y, a la vez, más concentrados. Se hace indispensable además aprovechar al máximo los recursos disponibles (cada vez más escasos), para lo cual hay que buscar economías de escala ya no solamente dentro del espacio nacional sino dentro de espacios "supra-nacionales". En este marco, la organización de las provincias en regiones les permitirá, además de fortalecer su posición relativa frente al Estado nacional y empresas prestadoras de servicios públicos, por ejemplo, encarar acciones autónomas en el marco de los grandes mercados o bloques mencionados.

## VI. GESTIONES INTERNACIONALES

En un mundo altamente cambiante, en donde los procesos de integración y el reagrupamiento regional van consolidando nuevas realidades, las provincias están capacitadas para dar respuestas más rápidas a ciertas necesidades locales, en función de

---

similitudes culturales, económicas y hasta geográficas, que las unen con otros países más allá de las fronteras políticas.

En los últimos años, la Argentina ha encarado su inserción en el mundo a un ritmo creciente y, en esa dinámica, los gobiernos provinciales se vinculan cada vez más con gobiernos y entes extranjeros o multinacionales, y celebran con ellos acuerdos comerciales, de cooperación científica, tecnológica o cultural, entre otros.

Este accionar de las provincias en el exterior resulta beneficioso para el país en su conjunto, siempre que se realice dentro del marco de la política nacional, y que sirva para dirigir los esfuerzos conjuntos del Estado y el sector privado hacia objetivos propios de desarrollo, que tiendan a maximizar el beneficio social.

Por ello, es muy importante reconocer, con rango constitucional, el derecho de las provincias a realizar gestiones y acuerdos en el orden internacional para satisfacción de sus intereses locales, siempre que no lesionen las atribuciones constitucionales que, en materia de política exterior, corresponden al Estado nacional, tal como fuera pactado en el Acuerdo de Reafirmación Federal firmado en mayo de 1990 en la ciudad de Luján y confirmado posteriormente en el texto de la Ley 24.309 que declara la necesidad de la reforma constitucional.

## VII. ESTABLECIMIENTOS DE UTILIDAD NACIONAL

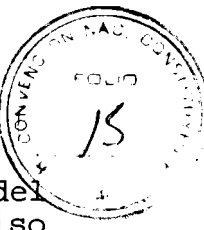
### 1.- Introducción

La disposición constitucional que nos ocupa, y cuya reformulación propondremos, ha generado una prolongada polémica doctrinal, cuyos ecos se han ido reflejando en los diversos pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia Nacional.

La disposición en cuestión art. 67 inc.27 en lo que es materia de estudio dispone que el Congreso podrá "ejercer una legislación exclusiva sobre los demás lugares adquiridos por compra o cesión en cualquiera de las provincias, para establecer fortalezas, arsenales, almacenes, u otros establecimientos de utilidad nacional".

Debe decirse que la única fuente de ésta cláusula es una disposición similar de la carta estadounidense en la que el reconocimiento de la potestad exclusiva del Congreso Federal sobre todos los lugares comprados con el consentimiento de la legislatura del Estado miembro; ello para la construcción de fuertes, almacenes, arsenales y otras edificaciones que se estimen necesarias. Como puede verse la diferencia mas notoria es que la Constitución estadounidense exige expresamente el consentimiento del Estado a que pertenezcan.

### 2.- Problemática



Conviene precisar cuales son los verdaderos núcleos del debate que se ha instalado a partir de la disposición del inciso 27. En ese sentido las diversas corrientes doctrinales y jurisprudenciales han tratado de desentrañar dos situaciones conflictivas desde el punto de vista de la hermenéutica jurídica. En primer término si los lugares a que hace referencia el inciso se encuentran o no federalizados; esto es, si la legislación federal es excluyente de la legislación provincial o es concurrente con ella. En segundo lugar si la expresión "legislación exclusiva" que utiliza el inciso examinado es o no sinónimo de "jurisdicción federal", entendido este último concepto en el sentido más amplio, que incluye tanto el ejercicio de la potestad legislativa como la ejecutiva y judicial.

En respuesta a la problemática planteada se han elaborado básicamente dos teorías expresadas en la conformación de distintas corrientes:

a) Corriente afirmativa: sostenida por tratadistas de la talla de José Manuel Estrada, Joaquín V. González y José Nicolás Matienzo considera que los lugares a que se refiere el inciso en estudio, se hallan sujetos a la jurisdicción federal amplia y excluyente de toda posibilidad de jurisdicción provincial. En consecuencia, en dichos lugares el Estado nacional desarrolla de pleno derecho todas sus funciones legislativas, judiciales y ejecutivas.

b) Corriente negatoria: en esta posición que es la mayoritaria en nuestra doctrina, se enrolan juristas tales como Carlos Sánchez Viamonte, Segundo V. Linares Quintana, César Enrique Romero y Germán J. Bidart Campos. Sostienen que por la frase "legislación exclusiva" debe entenderse que el Estado nacional tiene potestad legislativa excluyente sólo en lo relativo a la télesis del establecimiento allí instalado. En todos los otros aspectos aparece la facultad legislativa de los Estados provinciales en donde esté situado el lugar. De lo dicho dimana que para los autores señalados los lugares en cuestión no se encuentran federalizados y, por tanto, la potestad se limita a la facultad legislativa excluyente sólo en lo relativo a la finalidad propia del establecimiento.

### 3.- Jurisprudencia

La doctrina de nuestra Corte Suprema ha acompañado hasta el año 1968 la última de las tesis señaladas, básicamente a través de los fallos "Frigorífico Armour de Plata c/Provincia de Buenos Aires" (1929) y "C.Y.C.A.S.A. c/Provincia de Entre Rios" (1933). Ahora bien, a partir de 1968, con la sentencia del caso "Marconetti Limitada Sociedad Anónima" el alto tribunal se enrola en la tesis afirmativa primeramente descripta, con el argumento de evitar "las dificultades y conflictos que genera la admisión de jurisdicciones compartidas entre Nación y Provincias".

Tal criterio se fue acentuando, a tal punto que en el año 1971, a partir del fallo "De Luna, Rosa c/Air Catering Aeropuerto de Ezeiza", procedió a declarar la inconstitucionalidad de la Ley 18.310, que se había dictado asimilando contenidos de la tesis negatoria con la finalidad de armonizar definitivamente las distintas posiciones doctrinarias sobre el tópico.

En la situación actual la Corte Suprema nacional, sin exceso de claridad ni fijeza, acepta algunas de las potestades provinciales en la medida que no interfieran con la específica función de "utilidad nacional".

#### 4.- Propuesta

En virtud de lo expuesto resulta necesario introducir las modificaciones pertinentes al inciso 27 con el objeto de clarificar el sentido de la norma, evitando así los vaivenes de la jurisprudencia, que no hacen otra cosa que generar inseguridad jurídica.

A los efectos de realizar un adecuado enfoque del problema, se debe hacer la diferenciación entre los dos tipos de establecimientos a los que se refiere nuestra carta magna:

a) Aquéllos afectados a la actividad de las fuerzas armadas y de seguridad de la Nación (sedes de regimientos militares, arsenales, destacamentos de la policía federal, una central atómica, etc.); y b) aquellos establecimientos civiles de utilidad nacional (puertos, aeropuertos, ferrocarriles, parques nacionales, etc.)

Partiendo de esa base, distinto tiene que ser el tratamiento según se trate de uno u otro tipo. En el primer caso, los establecimientos tienen que ver directamente con la seguridad y la defensa nacional, razón por la cual, habida cuenta de los intereses en juego, resulta conveniente garantizar al Estado Nacional una amplia jurisdicción sobre ellos.

Por el contrario, en el caso de los establecimientos civiles de utilidad nacional, no tiene sentido excluir al Estado provincial de aquellas regulaciones que no se refieran a la finalidad específica del establecimiento. Así por ejemplo, en el caso de los parques nacionales, cuyo objetivo básico es el que hoy se define como "conservacionista" del paisaje natural, del medio ambiente, de la flora y de la fauna, no tiene razonable sustento desechar las competencias locales que no tengan que ver con el objeto aludido.

En consecuencia, se propone reformar el inciso 27 del artículo 67 en el sentido de que, respecto de los lugares ubicados en las provincias que se encuentren afectados a la actividad de las fuerzas armadas y de seguridad de la Nación, la jurisdicción federal sea amplia y exclusiva, sin concurrencia de las jurisdicciones locales.

En cambio, en lo relativo al resto de los establecimientos de utilidad nacional, la jurisdicción será exclusiva sólo en cuanto al objeto de los mismos.

#### VIII. INTERVENCION FEDERAL.



La intervención federal a las provincias está prevista en el artículo 6° de la Constitución Nacional, donde se detallan expresamente las condiciones o requisitos para que ella sea procedente.

Sin embargo, la Constitución no prevé cuál será el órgano del gobierno federal al que le corresponde adoptar esta decisión. Ello ha dado lugar a diferentes interpretaciones, atribuyendo unos la competencia al Congreso y otros al Poder Ejecutivo, sin que falten las variantes intermedias.

En la medida en que la intervención federal afecta temporariamente la autonomía de las provincias, es importante que la Constitución establezca claramente cuál es --dentro del gobierno federal-- el órgano competente.

Por estas razones, el tema ha sido incluido en el artículo 2° de la Ley 24.309, Núcleo de Coincidencias Básicas, punto LL, en el que se determina que el tema es atribución del Congreso de la Nación, y que solamente en el receso de éste podrá hacerlo el Poder Ejecutivo, el que simultáneamente debe convocar al Congreso para tratar el asunto. Cabe acotar que esta solución es concordante con otra cláusula del mismo artículo 2° de la Ley 24.309, por la cual se reduce a tres meses por año (diciembre a febrero) el lapso máximo durante el cual el Congreso nacional puede hallarse en receso, en lugar de los siete meses actuales.

Estos contenidos son los que se vuelcan en el presente proyecto, bajo la forma de un nuevo inciso a ser agregado al artículo 67, tal como lo dispone la parte final del citado Punto LL.

\* \* \*

Por tales razones, presento este proyecto de reforma de la Constitución a fin de que sirva como documento de trabajo en el momento de estudiar la manera de dar forma a los cambios institucionales que la Honorable Convención ha de establecer en este conjunto de temas.

WALHI RODRIGUEZ  
CONVENCIONAL COM.  
RIO NEGRO

WALHI RODRIGUEZ  
CONVENCIONAL COM.  
RIO NEGRO

VICENTE BASCA  
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE  
CAPITAL FEDERAL

ALBERTO IRIBARNE  
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE  
CAPITAL FEDERAL