H. Convención Nac. Constituyente
MESA DE ENTRADAS
- 6 JUN 1994
REG. TC Nº 64 Nº 1545
H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO

La Honorable Convención Constituyente

S A N C I O N A

I. Introducir las siguientes modificaciones al art. 107 C.N.

ART. 107:

Inciso 1) Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal, y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios.

Inciso 2) Las provincias podrán crear entes públicos no estatales encargados de realizar funciones administrativas, a los cuales se les podrá delegar funciones reglamentarias y jurisdiccionales sujetos a régimen de autonomía y de control que establezca la ley local. En particular podrán crear y organizar sus propias instituciones de seguridad social.

Inciso 3) Los ríos interprovinciales constituyen cuencas que pertenecen al condominio federativo entre las provincias ribereñas, y la cuantía de su uso y aprovechamiento para cada una de ellas debe ser dispuesto y regulado con la necesaria intervención de las mismas, tanto en la formulación de las bases de establecimiento, como en su implementación.

CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 2

Si las provincias ribereñas y aquellas invitadas a integrar la cuenca arreglaren entre ellas el uso y aprovechamiento, dichos acuerdos prevalecerán sobre // las leyes que al efecto hubiere dictado el Congreso, salvo / que se tratare de leyes de bases, y ellas contaren con la aprobación de las provincias, lo cual se presumirá si las legislaturas guardaren silencio después de los sesenta días // posteriores a la publicación de esas leyes. La determinación de las políticas del uso y aprovechamiento de las cuencas, así como su administración, queda sujeta a las mismas reglas previstas por esta Constitución en relación con el resto de los recursos naturales.

El mismo régimen será aplicable a los / recursos existentes en el mar y plataforma territorial adyacentes a cada provincia a favor de las cuales esta Constitución reconoce su dominio patrimonial sobre los mismos.

Inciso 4) Las provincias ejercen un dominio exclusivo sobre todos los recursos naturales existen-/ tes en su territorio. Pero el Gobierno nacional podrá fijar la política para el uso o aprovechamiento de los mismos, así como disponer su explotación o utilización bajo su jurisdicción, administración y control, aun sin el consentimiento local, sin que ello afecte el patrimonio provincial y el poder de policía e impositivo local, siempre que no quedare // perjudicado el cumplimiento de las finalidades de los esta-/ blecimientos nacionales.

Inciso 5) Las provincias pueden celebrar tratados de carácter internacional, con entes públicos o privados, siempre que no quedare comprometida la responsabilidad del Estado Federal, debiendo dejar expresa constancia de ello en el acuerdo; también pueden celebrar tratados interprovinciales, acuerdos con el Gobierno nacional o con entes públicos o privados existentes en el país. En todos los casos los tratados que firmaren las provincias precisarán para su vali

CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
3

dez del acuerdo del Senado, trámite que se presumirá cumplido si el cuerpo no presentare objeciones dentro de los sesenta días de recibido el requerimiento de acuerdo. Los compromisos financieros contraídos por las provincias por acuerdos internacionales no podrán exceder del veinticinco por ciento de las previsiones presupuestarias anuales de cada una de ellas, debiéndose establecer con qué fondos se atenderán dichos servicios. Si las provincias no cumplieren con estos recaudos en sus relaciones internacionales, el Gobierno Federal intervendrá la negociación, pudiendo sustituir al provincial a todos los efectos.

Los tratados interprovinciales que celebraren las provincias podrán tener el carácter de aucerdos regionales para objetos determinados, pero a través de ellos no se podrá suprimir la autonomía política de las provincias.

Si varias provincias arreglaren por tratados interprovinciales el aprovechamiento de los recursos que compartieren, el Congreso no podrá sustituir por ley dichos acuerdos, salvo que se encontraren en juego los intereses generales de todo el país. En el caso de que las provincias omitieren regular el aprovechamiento de sus recursos comunes o no lograren ponerse de acuerdo en ello, podrá el Congreso sustituirlas en dicha regulación, dictando reglas que tendrán validez mientras las provincias no acordaren una regulación diferente.

Inciso 6) Las provincias podrán

a) Prestar los servicios jurisdiccionalmente divisibles.

b) Participar en todo órgano de la administración central o descentralizada que gestione poderes concurrentes o regímenes concertados, y en las empresas interjurisdiccionales o del Estado Nacional, cualquiera sea su

CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
4

forma jurídica, que exploten recursos en su territorio.

c) Ejercer los poderes de imposición y policía sobre los establecimientos de utilidad nacional, conforme lo establece el artículo 67 inciso 27.

d) Ejercer el dominio institucional de su territorio y de los recursos naturales procedentes del // suelo, subsuelo, espacio aéreo y litoral marítimo.

e) Administrar y disponer de sus recursos económico-financieros.

Humberto Quiroga Lavié
Convencional Constituyente
U.C.R. Buenos Aires

CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE
FOLIO
5

F U N D A M E N T O S

Sr. Presidente

Habilitada la reforma de la Constitución Nacional en torno al fortalecimiento del régimen federal, pasamos a exponer nuestra propuesta en relación a la reforma / del art. 107, manteniendoel texto actual, e incorporando incisos nuevos.

Inciso 2):La habilitación de este tema implica considerar si las actuales provincias son o no via-/ bles como unidades de desarrollo socioeconómico. Existe una creencia, que va tomando cuerpo con el tiempo de que, como / consecuencia del marcado subdesarrollo económico de ciertas provincias, ellas deberían unificarse o sobreponer una uni-/ dad política por encima de su autonomía institucional reconocida en la Constitución -concretamente la región como ente / comprensivo y superior del ente provincial- a los efectos de superar dicho subdesarrollo. Lo primero, la unificacaión, se encuentra previsto en el actual artículo 13 C.N., lo segundo, la creación de regiones como unidades políticas comprensivas, está expresamente prohibido por el artículo 108: las provincias no pueden celebrar tratados parciales de carácter político.

Hay que considerar que, si bien el subdesarrollo económico de ciertas provincias es real, no lo es menos la realidad histórica, determinante de la identidad de sus pueblos. Es dicha identidad, arraigada en la historia hecha presente en cada provincia, que aspira a no desaparecer, sino a superar el subdesarrollo actual, proveniente de la política de concentración económica, irracionalmente planteada por los intereses que han gobernado desde el comienzo el falsificado fedralismo argentino. Es dicha identidad, decimos,

la que se resistirá a desaparecer, si se lo consulta debidamente al pueblo, como consecuencia de una regionalización sobrepuesta como unidad política, a la provincia histórica.

Es por ello que nosotros pensamos que, mucho más importante que delinear en la Constitución alguna de las alternativas que han sido planteadas, será instalar / en su texto el concepto de región como "ente autónomo de desarrollo socio económico", a la manera de las "agencias independientes", gestoras y propulsoras del gobierno de áreas determinadas del desarrollo del país, tal como funcionan con / no desmentido éxito en los Estados Unidos. Sabido es que en ese país la "agencia independiente" ha operado como un factor activo de desconcentración del poder administrativo central; desconcentración que abarca tanto la potestad legislativa -las agencias dictan legislación regulatoria propia, que tiene carácter de fuente del derecho, de índole federal-, como la potestad administrativa -las agencias administran y // gestionan el desarrollo de los intereses públicos puestos bajo su control, sin dependencia de la administración central-, así como la potestad jurisdiccional--también a las agencias les compete dirimir los conflictos provenientes de la aplicación del sistema de reglas que las gobernan. Ha sido esta / mecánica la que le ha permitido a los Estados Unidos ir forjando un federalismo paralelo o simultáneo, no de carácter / político, sino de gestión económica: auténtico motor de crecimiento sostenido, como de testimonio la historia económica y social de ese país.

A nuestro juicio será más importante introducir en la Constitución el concepto de "ente público no estatal autónomo" que institucionalizar un tipo de región sobrepuesta a la unidad histórica provincial, lo que puede ge

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 7

nerar múltiples conflictos no queridos. En tal sentido, re-/ sulta indudable que es fundamental para el desarrollo socio económico del país la institucionalización de "comités de // cuencas hídricas", poseedores de una amplia autonomía de gestión (no olvidemos que mucho del desarrollo sostenido de los Estados Unidos se debe a la existencia de "agencias independientes" gestoras del desarrollo de cuencas: son ejemplo de ello las cuencas del Valle del Tennesse, y de los ríos Pecos, Delaware, Colorado, entre varios otros). En la Argentina, // desde el fondo de la historia se escucha el reclamo de regular el desarrollo de las cuencas hídricas (lo reclamaba ya / Sarmiento en el "Facundo"). Sin embargo, nunca se ha dictado una ley orgánica sobre ríos interiores. Lo mismo que decimos sobre las cuencas, podemos decirlo acerca de los polos de desarrollo científico y tecnológico, que deberían tener un modelo institucional de gestión autónoma, a la manera de las agencias independientes ya señaladas. La nómina no cierra sino que es meramente enunciativa.

Inciso 3) Para dirimir esta cuestión debemos partir de una cuestión previa: que se distingan con claridad los tipos de federalización que existen en nuestro sistema federal. Para nosotros existen tres: la política, la dominial y la de uso. Entendemos por federalización a la con-/ versión del dominio público de las provincias en dominio público federal. Veremos cada una de las alternativas:

a) La federalización política sólo cabe respecto de la capitalización de la ciudad donde residan las autoridades nacionales;

b) la federalización dominial requiere el consentimiento de las provincias donde se ubiquen los respectivos establecimientos u obras públicas nacionales, o de donde se obtuvieran los recursos naturales a federalizarse.

H. CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE
FOLIO 8

En el caso de producirse dicha cesión la provincia sólo conserva su imperium sobre la población (se federaliza la jurisdicción judicial y administrati a, el cobro de impuestos y / el aprovechamiento de los recursos), pero todo ello debe quedar sujeto a los términos del acuerdo federativo a celebrarse, oportunidad en que se debe hacer el respectivo deslinde jurisdiccional.

La necesidad de consentimiento provin-/ cial se vincula con la necesidad de que exista un acuerdo federativo de deslinde jurisdiccional. En los Estados Unidos la Constitución dispone que la adquisición de establecimientos por parte del Estado federal en los estados locales precisa del consentimiento de la respectiva legislatura estadual (así lo entiende Story en su comentario al Art. I, Sección 8, cláusula 17, ver sus "Comentarios a la Constitución". En la Argentina ello ha sido negado por la Corte en el caso Marcontti, Fallos 259:413).

La necesidad de un deslinde jurisdiccional en el ámbito de dichos establecimientos de utilidad na-/ cional, por acuerdos federativos, es imperioso debido a que la Corte le ha negado a las provincias la posibilidad de percibir impuestos en esas jurisdicciones, ni aún en el supuesto de que no afectaren el desenvolvimiento del estableci-// miento nacional (caso Marcontti recordado: lo contrario, siguiendo la buena doctrina permisiva lo decidió la Corte en / el caso Cardillo -Fallos:240:311, pero esa posición no ha prevalecido claramente). En Estados Unidos la doctrina del caso Cardillo es la prevaleciente (114 US 525 (1185); 19 US 407 // (1905) y 304 US 518 (1938) entre muchos otros fallos.

c) La federalización del uso, única que puede disponer el Congreso sin consentimiento provincial, sólo habilita al Gobierno Nacional a ejercer la administración

H. CONVENCIÓN CONSTITUYENTE 9

de los establecimientos u obras públicas instalados en las / provincias (la jurisdicción provincial sólo corresponde por razón de personas), no disponiendo el Estado federal atribuciones impositivas especiales, ni la propiedad de los recursos allí generados. Las provincias podrán discutir -en la // justicia federal- las cuestiones patrimoniales que pudieran presentarse; y ellas no pierden su poder impositivo propio salvo que su ejercicio afectare al servicio o uso de los establecimientos.

Es razonable pensar que la provincia no le dé su consentimiento al Estado nacional para la federalización dominial, por razones políticas que es fácil que se / produzcan, para no bloquear la instalación de establecimientos nacionales en las provincias. En tales circunstancias es que resulta operatito y funcional el mecanismo de la federalización de uso. Por supuesto que la fijación de la política a desarrollar en los establecimientos es siempre potestad federal.

Inciso 4) Otro tema importante es evi-/ tar tar el deseqilibrio injusto y despotenciador del desarrollo de las provincias dueñas de los recursos naturales, producido por la transferencia de los mayores costos agregados a los recursos naturales con motivo de su transformación, // transporte y comercialización, cuando ello se hubiere producido fuera de la provincia de origen. Pagar lo mismo el gas, el carbón o el petróleo en el lugar de origen que lo que se paga donde se comercializa el producto, implica el subsidio de los productores a favor de los consumidores, de los activos a favor de los pasivos: toda una invitación al lucro sin sacrificio que no puede llevar sino al subdesarrollo inte-// gral del país.

Inciso 5) Entendemos que la posibilidad

CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE
FOLIO 10

de las provincias de realizar gestiones internacionales existe, en tanto las gestiones internacionales no afecten las facultades que al respecto corresponden al gobierno federal, no sean incompatibles con la política exterior que éste conduce o no importen la celebración de tratados de aquel carácter. Está correctamente deslindado el ámbito competencial de las relaciones exteriores nacional y provincial que propone la re-/ forma. Nosotros estamos de acuerdo con la posibilidad de que las provincias encuentren potestades para la celebración de / tratados internacionales cuando no se invadan las exclusivas potestades federales en la materia.

6) Dentro de la propuesta referida a este inciso, que el constitucionalista Pedro Frías denomina /// "cláusula federal", hemos incorporado de la misma, en un todo de acuerdo con lo que propone equivalentemente el Convencio-/ nal Antonio Hernández, la potestad de las provincias de prestar los servicios jurisdiccionales divisibles y de participar en todo órgano de la Administración central o descentralizada, que gestione poderes concurrentes o regímenes concertados, y en las empresas interjurisdiccionales o del Estado Nacional.

En todo lo demás, la propuesta de los juristas cordobeses ya había sido receptada por nosotros, en // nuestro proyecto de reforma de la Constitución ("Propuestas / para la reforma de la Constitución Argentina" en 4 Tomos, Editorial Universidad de San Luis - 1993 y "Qué puede hacer la / Convención Constituyente" Editorial Zavalía - 1994).

Por los fundamentos expuestos hacemos la siguiente propuesta de reforma de la Constitución Nacional.

Humberto Quiroga Lavié
Convencional Constituyente
U.C.R. (Buenos Aires)