

SECRETARÍA DE LEGISLACIÓN
BOCA DE SUROS

23 JUN 1994

TC 821 1431

Convención Nacional Constituyente

PROYECTO DE TEXTO CONSTITUCIONAL

LA CONVENCION NACIONAL

SANCIONA

Incorpórase como inciso nuevo en sustitución del 22 correspondiente al artículo 67 de la Constitución Nacional el siguiente:

INCISO: Autorizar a las provincias a realizar gestiones administrativas internacionales en tanto no afecten las facultades que al respecto corresponden al Gobierno Federal y no se opongan a los intereses de la Nación o de las demás provincias.



MARIA TERESA MÉNDEZ
CONVENCIÓN CONSTITUYENTE
T. DEL FUEGO



ESTEBAN MARTÍNEZ
CONVENCIÓN CONSTITUYENTE
T. DEL FUEGO



CARLOS MANFREDOTTI
CONVENCIÓN CONSTITUYENTE
T. DEL FUEGO

Convención Nacional Constituyente

FUNDAMENTOS

SEÑOR PRESIDENTE

Las gestiones administrativas deben ser facultades otorgadas a las provincias, y estas podrán realizarlas bajo control del Gobierno Central.

Apreciamos que las provincias pueden actuar en las gestiones administrativas internacionales siempre y cuando obtengan autorización de la autoridad nacional. Con esto no se les resta autonomía, sino que se les colocan límites en el campo jurídico.

Federalismo

El estado, se puede organizar con base territorial en forma centralizada o descentralizada políticamente. En la primera se da una tendencia centrípeta, que concentra el poder de un órgano central; en la segunda, una tendencia centrífuga que reparte el poder entre órganos centrales y locales.

La imagen no es rígida. En el estado con forma unitaria hay también ciertas divisiones y cierta delegación a través de departamentos distritos, etc. pero ello siempre en función del órgano central. En el estado federal no existe un cuerpo con poder para regular todos los aspectos de la actividad del estado; el gobierno central está legalmente limitado al ejercicio de algunas funciones, y amplias esferas de actividad gubernativa quedan libradas a unidades locales.

El estado federal se configura, dentro del orden constitucional, con la organización de los Estados Unidos de

Convención Nacional Constituyente

Norteamérica en 1787, que ofrece el primer ejemplo de una distribución de competencia entre un gobierno central y varios gobiernos locales, y de competencia de normas jurídicas con distintos ámbitos territoriales de validez, que originan una doble sumisión de los habitantes a dos autoridades. La denominación de estados federales se positiviza, sin embargo, con la doctrina alemana, y empieza a utilizarse con el Tratado de París de 1814 y en las constituciones Suizas de 1848 y 1874.

Estructura del Estado Federal

la estructura federal tiende a equilibrar la pluralidad con la unidad del estado, porque como observa Kelsen, hay un cierto máximum de descentralización que no se puede rebasar sin que se produzca la disolución de la comunidad jurídica; por eso, el derecho positivo se la conoce la descentralización parcial.

La federación se organiza en base a una constitución, que es ley suprema, y que juega el papel de norma central, válida para todo el territorio. El acto constituyente del estado federal es un acto político que integra una unidad conjunta con colectividades particulares; un estado federal se define como un estado soberano compuesto por varios estados.

No hay tratado ni pacto que den origen contractual a esa unidad de partes, sino una constitución que se erige en norma primera de validez para fundar la validez de los ordenamientos locales.

La primacía de la constitución federal no significa negarla atribución de los estados particulares para darse su propia organización constitucional y legal, sino solamente subordinar estas organizaciones locales a las pautas de la federación.

Convención Nacional Constituyente

La constitución federal ordena una distribución de competencia, o en otros términos, las relaciones entre la federación y otros estados.

Estas relaciones pueden agruparse con el siguiente criterio:
a) las que emanan de la ley, dan origen a una colaboración en la formación de los órganos federales y en sus decisiones.

Se traduce en la existencia de una cámara en el parlamento que se integra con representantes de los estados locales-en nuestro país, el senado federal-.Asimismo, en algunos estados da lugar a una intervención de las entidades locales en la reforma de la constitución federal mediante el derecho de iniciativa para promoverla, o de ratificación una vez afectuada. b) Las relaciones de coordinación son las que delimitan mediante la asignación al estado federal de determinadas competencias que se ejercen sobre todo el territorio del estado, pero con referencia a materias especiales; y a los estados miembros por la atribución de potestad en sus respectivos territorios en todas aquellas cuestiones no, privadas de la federación. Hay superposición de gobiernos sobre la misma población y el mismo territorio, aunque quepa distinguir las materias específicas de cada uno-salvo las llamadas concurrentes o comunes-, y la limitación del poder de los estados locales al ámbito de su jurisdicción territorial y de sus habitantes.

El reparto de competencia es esencial en la federación. En él radica el principio federal; dos gobiernos, cada uno con su orbitada acción.

Ambos derivan de la constitución federal, en cuanto esta es el fundamento jurídico del Estado.

Convención Nacional Constituyente

Conviene resaltar que la competencia local, aunque subordinada a la del estado federal, y deslindada por la constitución de éste, implica un atributo de autonomía jurídica, porque los estados se dan a si mismos su propio orden jurídico, comenzando por el mas elevado en su esfera; la constitución local. De ahí que, no obstante establecerse una orden de prioridad al estado federal y su constitución existen ámbitos locales en los cuales las constituciones estudiadas pueden regular ciertas materias sin limitación. Los estados miembros disponen de verdadera autonomía constitucional..

La distribución de competencias se puede hacer con criterios diversos: a) atribuyendo al estado federal facultades taxativas o detalladas, en forma tal que las no enumeradas quedan reservadas a los estados locales; b) atribuyendo en forma taxativa o detallada las facultades a los estados miembros, correspondiendo las remanentes a la federación; c) enumerando las que componen a ambos. El primer sistema es típico de la descentralización máxima, donde es mayor el poder residual de los estados miembros que el delegado al estado federal; no obstante con las cláusulas llamadas de "poderes implícitos" al estilo norteamericano y argentino, se ha considerado que hay también delegación tácita de facultades locales al Estado Federal. En la situación examinada en inciso b), en cambio, se acentúa ya doctrinariamente un robustecimiento inicial del poder central.

Origen Constitucional del Estado Federal

No interesa que las unidades particulares que integran el

Convención Nacional Constituyente

estado federal hayan sido cronológicamente anteriores al nacimiento de la federación, o que hayan dado origen a estas mediante pactos o alianzas, porque el estado federal, en cuanto entidad política y constitucional, no surge del tratado que históricamente pueda precederlo, sino de la constitución que como ley suprema es su fundamento lógico y jurídico.

En el caso argentino, las provincias han sido histórica y cronológicamente anteriores al estado federal, constituido en 1853. Numerosos pactos y alianzas fueron encauzando el movimiento de unidad y de organización que culminó en la Convención Constituyente de Santa Fé y en el estatuto dictado por ella. Pero nuestra federación no es, constitucionalmente producto de un tratado, sino de una ley suprema por eso, en un orden lógico-jurídico, la Constitución Federal es anterior a los ordenamientos políticos de las provincias, en cuanto la subordina a sí y les impone ser congruentes con la estructura de la federación.

Personas del Derecho Internacional

Son personas internacionales, todas aquellas entidades a las que los Estados, en su función creadora del derecho internacional, han capacitado con un fin de utilidad común al adquirir derechos y contraer obligaciones.

En el campo de las personas internacionales, encontramos cuatro posturas: 1º) Los tratadistas clásicos dicen que son personas del derecho internacional sólo los Estados, entre estos autores encontramos a: Fiore, Oppenheim, Liszt. 2º) La mayoría de los tratadistas entienden que son personas de derecho

Convención Nacional Constituyente

internacional los Estados y otras entidades. 3º) En otra postura encontramos autores como Politis, Ulloa, Fenwick, los cuales conciben que son personas del derecho internacional los Estados, otras instituciones y además el individuo. 4º) En tanto que Scelle sostiene que sólo es persona del derecho internacional el individuo. 5º) Strupp, al formular una teoría jurídica general al respecto, concibe que es persona del derecho internacional toda entidad que haya sido jurídicamente capacitada en determinadas condiciones, para cumplir una finalidad común.

Según esta concepción, podríamos decir que las provincias gozan de este carácter, con la salvedad de que su existencia, requiere el reconocimiento del acto que le confiere el Congreso Federal. Las atribuciones para firmar gestiones administrativas en aspectos, económicos o sociales, deben tener el consentimiento del Congreso Federal.

Aquí el tema a tratar en forma inmediata es la capacidad que los Estados detentan para realizar actos de vida internacional, ejercitando derechos y obligaciones internacionales.

Esta capacidad jurídica de acción no debe afectar las facultades que consagra la Constitución Nacional al Estado Federal.

Los derechos fundamentales son aquellos derechos indispensables para el desenvolvimiento de un Estado en su vida de relación.

Respecto de los derechos fundamentales, encontramos tres teorías para su explicación que son: de la justificación de la negación y de la limitación de los derechos fundamentales de los

Convención Nacional Constituyente

Estados.

Las primeras sostienen que al igual que el hombre, poseen ciertos derechos que les son innatos, los cuales son existencia libre o independiente, conservación y defensa, igualdad y autonomía, los autores que responden a la teoría de la negación dicen que los Estados actúan en el orden exterior mediante la manifestación de atribuciones o facultades, que no pueden ser equiparados con derechos fundamentales, es decir niegan la personalidad del Estado, diciendo solamente que es un simple instrumento. Esta postura la sostienen Podestá Costa, Rousseau, entre otros.

La tercera posición, sostiene que los derechos fundamentales de los Estados preexisten. Tienen origen consuetudinario, y junto a los principios generales del derecho de gentes, aseguran la vigencia de un orden público internacional.

Son derechos fundamentales, pero no derechos absolutos.

El acto jurídico internacional es el acto voluntario lícito, realizado por los órganos competentes para la creación, modificación o extinción de derechos y/u obligaciones entre Estados u otras personas capacitadas.

La celebración de todo acto jurídico internacional requiere el establecimiento, de relaciones entre dos o más sujetos de derecho internacional.

En el campo de las gestiones provinciales debemos remitirnos al Congreso Federal, que mediante su consentimiento dará su permiso o no para la realización de dicho acto.

Entonces las provincias poseen una capacidad relativa y no absoluta, ya que su consentimiento debe ser avalado por el Congreso Federal.

Convención Nacional Constituyente

La formación de las obligaciones internacionales se pueden dar en virtud de tres casos: por convención que es el tratado; sin convención que comprende, los delitos, los cuasi-delitos y la gestión de negocios; y finalmente por declaración unilateral, que involucra el reconocimiento, la protesta, la notificación, el silencio, la renuncia o el asentimiento.

Como primera medida definiremos la gestión como el acuerdo formal entre dos o más Estado y otros sujetos reconocidos que tienen por objeto la creación, modificación o extinción de derechos y obligaciones internacionales, en tanto que una convención, es un acuerdo sobre una cuestión particular en el que participan muchos Estados.

El acuerdo: se entiende por éste la solución de cuestiones específicas.

Las gestiones administrativas de las provincias entrarían con precisión en lo que denominaríamos acuerdo parciales, ya que no deben afectar en cualquier aspecto a otras provincias y se deben dar con el consentimiento del Congreso Federal.

Es decir que las provincias pueden afirmar unos acuerdos administrativos, que son un compromiso especial que versa generalmente sobre materia técnica, económica etc.

Los acuerdos sobre cooperación entre nuestras provincias y otras de países extranjeros se están multiplicando últimamente y abarcan temas como: equipos y servicios para petróleo y gas, administración y regulación de explotación de recursos naturales, tecnologías para generación de energía, genética

Convención Nacional Constituyente

ganadera, promoción bilateral del turismo, etc.

MARIA TERESA MENDEZ
CONVENIONAL CONSTITUYENTE
T. DEL RIESO

ESTEBAN MARTINEZ
CONVENIONAL CONSTITUYENTE
T. DEL RIESO

CARLOS MANFREDOTTI
CONVENIONAL CONSTITUYENTE
T. DEL RIESO