

# CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE

AÑO 1994

## ORDEN DEL DIA N° 8 (TEXTO CONSTITUCIONAL)

Impreso el día 3 de agosto de 1994

### SUMARIO

#### COMISION DE REDACCION

Dictamen en los despachos originados en las comisiones de Competencia Federal y de Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal (números 4, 6, 12, 13, 25, 26, 27 y 28).

#### Dictamen de comisión

Vuestra Comisión de Redacción ha considerado los despachos de mayoría y minoría presentados por las comisiones de Competencia Federal y de Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal y por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, os aconseja la aprobación del siguiente despacho parcial.

#### DESPACHO PARCIAL

##### *Comisión de Redacción en mayoría*

##### *Honorable Convención:*

Vuestra Comisión de Redacción ha considerado los proyectos referidos a los temas motivo de los despachos 4, 6, 12, 13, 25, 26, 27 y 28 de las comisiones de Competencia Federal y del Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal que se detallan en anexo y por las razones que dará el miembro informante aconseja la aprobación del proyecto de resolución que más abajo se expone.

Sala de la comisión, 3 de agosto de 1994.

Artículo 1º — Sustitúyese el texto del inciso 1 del artículo 67 el que quedará redactado como sigue:

1: Legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación, los cuales, así como las avvaloraciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación.

Art. 2º — Sustitúyese el texto del inciso 2 del artículo 67 el que quedará redactado como sigue:

2: Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de las que tengan asignación específica, son coparticipables.

Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.

La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias.

No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la correspondiente reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso según el procedimiento establecido en el párrafo anterior de este inciso y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso.

Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso según

lo determine la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición.

Art. 3º — Incorpórese como inciso 2 bis del artículo 67 el siguiente:

2 bis: Por ley especial aprobada por la mayoría absoluta del total de los miembros de cada Cámara, podrá establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado.

Art. 4º — Sustitúyase el texto del inciso 5 del artículo 67 el que quedará redactado como sigue:

5: Establecer y reglamentar un Banco Federal con facultades de emitir moneda así como otros bancos nacionales.

Art. 5º — Sustitúyase el texto del inciso 7 del artículo 67 el que quedará redactado como sigue:

7: Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión.

Art. 6º — Agrégase como inciso 16 bis del artículo 67 el siguiente:

16 bis: Proveer lo conducente al progreso económico, al desarrollo humano, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo productivo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, y a la investigación y desarrollo científico y tecnológico y su difusión y aprovechamiento.

Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Para estas iniciativas, el Senado será Cámara de origen.

Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la

participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.

Dictar leyes que protejan la creación artística y cultural garantizando la libre creación y circulación de las obras de arte sin ningún tipo de censura o traba y el derecho de todo habitante a la cultura y sus beneficios.

Art. 7º — Sustitúyese el texto del inciso 27 del artículo 67, el que quedará redactado como sigue:

Ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la capital de la Nación, y dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en todo el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines.

Art. 8º — Sustitúyese el texto del artículo 68 el que quedará redactado como sigue:

Artículo 68: Las leyes pueden tener principio en cualquiera de las Cámaras del Congreso, por proyectos presentados por sus miembros o por el Poder Ejecutivo, salvo las excepciones que establece esta Constitución.

Art. 9º — Sustitúyese el texto del artículo 106 el que quedará redactado como sigue:

Artículo 106: Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Art. 10. — Agrégase como artículo 106 bis el siguiente:

Artículo 106 bis: Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines. Podrán

también realizar gestiones y celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al gobierno federal; los convenios se comunicarán al Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto.

Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

Art. 11. — Agrégase como último párrafo del artículo 107 el siguiente:

Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden también crear organismos de seguridad social propios y otros, en ejercicio del poder de policía de las profesiones; y promover la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura.

Art. 12. — Incorpórase como cláusula transitoria la siguiente:

Cláusula transitoria:

Un régimen de coparticipación conforme lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 67 y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996; la distribución de competencias, servicios, funciones y recursos vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse en desmedro de las provincias hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación.

Los reclamos administrativos o judiciales entre la Nación y las provincias, originados en diferencias por la distribución de competencias, servicios, funciones o recursos, pendientes, mantendrán su vigencia.

Sala de la comisión, 3 de agosto de 1994.

*Carlos V. Corach. — Juan C. Hitters. —  
María G. Bercoff. — Augusto C. Acuña.  
— Oscar R. Aguad. — César Arias. —  
Rodolfo Barra. — Claudia E. Bello. —  
Antonio T. Berhongaray. — Ricardo R.  
Blazzi. — Ellea M. A. Carrió. — Gui-  
llermo De Sanctis. — Rodolfo Díaz. —  
Alberto M. García Lema. — Rafael A.  
González. — María del Pilar I. Kent.  
— Juan C. Maqueda. — Héctor Masnatta.  
— René S. Orsi. — Enrique Paixao. —*

*Eduardo J. Pettigiani. — Hugo N. Prieto.  
— Humberto Quiroga Lavié. — Juan C.  
Romero. — Ester A. Schiavoni. — Carlos  
G. Spina. — Pablo Verani. — Jorge R.  
Yoma. — Horacio D. Rosatti.*

En disidencia parcial:

*Antonio M. Hernández. — María C. Fi-  
gueroa. — Marcelo Guinle.*

#### INFORME

*Honorable Convención:*

Sin perjuicio de lo considerado por las comisiones respectivas, esta Comisión de Redacción ha estudiado en profundidad los dictámenes generales recibidos y emite este despacho parcial considerando todos y cada uno de los aspectos que contemplan en sus contenidos, los que serán desarrollados y ampliados en su oportunidad.

Sala de la comisión, 3 de agosto de 1994.

*Carlos V. Corach.*

#### COMISION DE REDACCION

Dictamen en disidencia parcial

Despacho de mayoría

*Honorable Convención:*

Solicito la aprobación de las siguientes modificaciones al despacho de mayoría de esta Comisión de Redacción, respecto a las cuestiones motivo de despachos de las comisiones de Competencia Federal y del Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal, manteniendo el dictamen producido por esas comisiones:

1º — Artículo 67, inciso 2):

**Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa y seguridad común y el bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de las que tengan asignación específica, son coparticipables.**

Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas

contribuciones, garantizando la automaticidad de la remisión de los fondos.

La distribución se hará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa y solidaria y dará prioridad a un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado, deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias.

No habrá transferencias de competencias, servicios o funciones sin la correspondiente reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso, según el procedimiento establecido en el párrafo anterior de este inciso, y por la provincia interesada.

Un organismo fiscal federal, compuesto por un representante de la Nación y de cada una de las provincias, tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determine la ley.

2º — Artículo ..., inciso 27):

Ejercer una legislación exclusiva en los lugares afectados a la actividad de las fuerzas armadas y de seguridad de la Nación. Sobre los demás establecimientos de utilidad nacional, la legislación será específicamente limitada a los fines de interés nacional.

Cesada la causa que diera origen a la declaración de utilidad nacional, los bienes se retrotraen a su dominio anterior.

3º — Artículo 107 bis:

Pertenecen al territorio de las provincias su suelo, subsuelo, espacio aéreo, ríos, costas mar, lecho y la plataforma continental pertinente. Tienen el dominio originario de los recursos mineros, energéticos, y de la flora y fauna marítima y terrestre.

Las provincias ejercen en forma concurrente con el gobierno federal, la administración de los parques nacionales o áreas naturales protegidas existentes o a crearse dentro de su jurisdicción territorial.

4º — Otros artículos:

Adhiere al despacho de mayoría en los artículos 67, inciso 1); artículo 67, inciso 2 bis); artículo 67, inciso 5); artículo 67, inciso 7); artículo 67, inciso 16 bis); artículo 68; artículo 106; artículo 106 bis), y cláusula transitoria sobre coparticipación.

Marcelo Guinle.

*Disidencia parcial al dictamen de mayoría sobre competencia federal y del régimen federal, sus economías y autonomía municipal*

I. Artículo 67:

1. Suprimir el inciso 2, párrafo 1º “con excepción de las que tengan asignación específica”.

2. Modificar el párrafo 2º del inciso 2, que quedará redactado de la siguiente forma: “Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y al menos dos tercios de las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos”.

3. Suprimir del 3er. párrafo del inciso 2 lo siguiente: “entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas”.

4. Modificar el inciso 2 antepenúltimo párrafo que quedará redactado de la siguiente forma: “ni reglamentada, ni vetada y será aprobada por las provincias”.

5. Modificar el último párrafo del inciso 2, que quedará redactado de la siguiente forma: “Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo la interpretación de las leyes convenio mencionadas en este inciso, y la fiscalización de la distribución de los fondos coparticipados, se integrará por un representante de la Nación y uno por cada provincia. Sus resoluciones serán recurribles ante la Corte Suprema de la Nación”.

6. El inciso 2 bis quedará redactado de la siguiente forma: “Por ley especial aprobada por la mayoría absoluta del total de los miembros de cada Cámara, podrá establecer asignaciones específicas, sin afectar en ningún caso los fondos coparticipables establecidos en el inciso 2 de este artículo, por tiempo determinado y para atender situaciones excepcionales”.

7. La cláusula transitoria quedará redactada de la siguiente forma: "Un régimen de coparticipación conforme a lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 67 y la reglamentación del organismo fiscal federal serán establecidos antes de la finalización del año 1996. Caso contrario, regirán a partir del 1º de enero de 1997 y hasta la sanción del nuevo régimen, los índices de distribución primaria y secundaria previstos en la ley nacional 23.548, sin sus modificaciones.

## II. Artículo 106 bis:

1. Modificar el segundo párrafo del artículo 106 bis, referido a los recursos naturales, que quedará redactado del siguiente modo: "Pertenece a las provincias su suelo, subsuelo, espacio aéreo, ríos, costas, mar, lecho y la plataforma continental pertinente. Tienen el dominio originario de los recursos mineros, energéticos, de la fauna y la flora. Ejercen la jurisdicción en todas estas materias, salvo las que hayan delegado expresamente a la Nación en esta Constitución. Las provincias ejercen, en forma concurrente con el gobierno federal, la administración de los parques nacionales o áreas naturales protegidas dentro de su jurisdicción.

## III. Artículo 107:

1. Reemplazar "y otros, en ejercicio del poder de policía de las profesiones" por "autorizar el funcionamiento en su territorio de los creados por los profesionales de matrícula".

*María C. Figueroa.*

### COMISION DE REDACCION

#### Despacho parcial

#### *Honorable Convención:*

Vuestra Comisión de Redacción ha considerado los proyectos referidos a los temas motivo de los despachos 4, 6, 12, 13, 26, 27 y 28, de las comisiones de Competencia Federal y del Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal, que se detallan en anexo y por las razones que dará el miembro informante aconseja la aprobación del proyecto de resolución que más abajo se expone.

Sala de la comisión, agosto de 1994.

Artículo 1º — Sustitúyese el texto del inciso 1 del artículo 67 que quedará redactado como sigue:

1: Legislar en materia aduanera. Establecer de manera uniforme para toda la Nación derechos de importación exportación, y sus evaluaciones.

Art. 2º — Sustitúyese el texto del inciso 2, artículo 67, el que quedará redactado como sigue:

2: Imponer contribuciones indirectas en forma concurrente con las provincias.

Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que el bienestar general, la defensa y seguridad del Estado lo exijan.

Instituir regímenes de coparticipación en base a acuerdos entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires de la totalidad de los impuestos que recaude el gobierno federal. Estos regímenes serán establecidos por leyes convenio que no podrán ser reglamentadas ni modificadas unilateralmente ni serán susceptibles de veto total o parcial y que las provincias y la ciudad de Buenos Aires ratificarán por ley cuya Cámara de origen será el Senado de la Nación. Dichas leyes convenio garantizarán la automaticidad en la remisión de los fondos a las jurisdicciones.

Las asignaciones específicas de los recursos coparticipables sólo podrán establecerse por tiempo determinado y requerirán el voto de la mayoría absoluta del total de los miembros de cada Cámara del Congreso de la Nación.

La distribución entre la Nación y las demás jurisdicciones de los recursos coparticipables se hará en relación directa a las competencias con servicios y funciones de cada una de ellas. La transferencia de cualquiera de éstos, desde o hacia el gobierno federal, deberá estar acompañada de la correspondiente distribución de recursos entre las jurisdicciones afectadas y resuelta por ley del Congreso de la Nación sancionada con el voto de la mayoría absoluta del total de los miembros de cada Cámara.

La distribución de recursos entre la Nación y las demás jurisdicciones, y entre

éstas, será equitativa y solidaria y se hará priorizando el logro de un grado de desarrollo y calidad de vida equivalente en todo el territorio nacional contemplando criterios objetivos de reparto para garantizar la igualdad de oportunidades.

Créase un organismo fiscal federal constituido por un representante de la Nación y uno por cada provincia y la ciudad de Buenos Aires, que tendrá a cargo la interpretación de las leyes convenios mencionadas, la fiscalización de la recaudación y la distribución y la resolución de los conflictos, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 100 de esta Constitución. Una ley del Congreso reglamentará su funcionamiento, debiendo preverse las sanciones aplicables por el incumplimiento de lo establecido en el siguiente inciso.

Art. 3º — Modificase el inciso II del artículo 67 que quedará redactado como sigue:

II: Dictar los códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería y del Trabajo y la Seguridad Social, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales y sin perjuicio de las facultades provinciales y de la ciudad de Buenos Aires respecto a la seguridad social, correspondiendo (...).

Art. 4º — Modificase el inciso 16 del artículo 67 de la Constitución Nacional, desde su inicio hasta la palabra "universitaria", quedando redactado de la siguiente manera:

Artículo 67, inciso 16: Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto de las provincias y al bienestar e igualdad de oportunidades para todos los habitantes garantizando, en concurrencia con las provincias, la educación y progreso de la ciencia, el conocimiento y la cultura.

Organizar, planificar y proveer a la educación pública hasta el nivel de grado inclusive, asegurando la calidad, gratuidad y prescindencia religiosa y el acceso, permanencia y egreso para todos los habitantes sin discriminación alguna; proveer al perfeccionamiento del nivel científico, técnico y académico del país, garantizando la formación democrática y la autonomía universitaria, la libertad de cátedra y la libertad y protección de la investigación en todas las ramas del saber en el ámbito universitario y en el de los organismos científicos y tec-

nológicos nacionales, preservando la labor e integridad institucional de los mismos.

El Estado invertirá como mínimo el 6% del producto bruto interno anual en educación y el 2% en investigación científica y tecnológica.

Art. 5º — Incorpórase como nuevo inciso al artículo 67 el siguiente texto:

... Promover políticas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo de las provincias y regiones, correspondiendo al Senado la iniciativa parlamentaria acorde al artículo 107 de la Constitución Nacional.

Art. 6º — Sustitúyese el texto del artículo 68 el que quedará redactado como sigue:

Artículo 68: Las leyes pueden tener principio en cualquiera de las Cámaras del Congreso por proyectos presentados por sus miembros o por el Poder Ejecutivo, salvo las excepciones que establece esta Constitución.

Art. 7º — Sustitúyese el texto del artículo 106 el que quedará redactado como sigue:

Art. 8º — Agréguese como artículo 106 bis el siguiente:

Las provincias y la ciudad de Buenos Aires podrán realizar gestiones y celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación, y no afecten las facultades delegadas al gobierno federal. Los convenios se comunicarán al Congreso Nacional.

Art. 9º — Modifícase el artículo 106 de la Constitución Nacional, que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 106: Cada provincia dicta su propia Constitución conforme a lo dispuesto en el artículo 5º. El régimen municipal debe obligatoriamente asegurar:

- a) Autonomía institucional y administrativa. Las Constituciones provinciales determinarán por el número de habitantes qué municipios dictarán su Carta Orgánica;
- b) Autarquía económica y financiera. Las provincias coparticipan con los municipios sus ingresos impositivos;

- c) Métodos de democracia semidirecta revocatoria de mandato, iniciativa popular, referéndum y plebiscito;
- d) Definición de su competencia;
- e) Separación de los comicios municipales de toda elección nacional o provincial. Este sistema se aplicará a partir de las elecciones de 1999.

Art. 10.— Modificase el artículo 107 que quedará redactado como sigue:

Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines, con conocimiento del Congreso Federal, legislar sobre creación y organización de regímenes de seguridad social que aseguren a sus empleados públicos u otros habitantes los beneficios del artículo 14 bis de esta Constitución y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles, canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la explotación de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines y con sus recursos propios.

Art. 11.— Agrégase como artículo 107 bis el siguiente:

Los gobiernos de las provincias y la ciudad de Buenos Aires promueven un federalismo de concertación con el gobierno federal y entre las distintas jurisdicciones, con la finalidad de satisfacer intereses comunes, y establecer relaciones intergubernamentales e interjurisdiccionales mediante tratados y convenios.

Ejercen el dominio institucional de su territorio y de los recursos naturales procedentes del suelo, subsuelo, espacio aéreo y del litoral marítimo. Cuando se trate de hidrocarburos y recursos vivos del mar después de las 12 millas marinas, su explotación se concertará con el gobierno federal, asegurando a las jurisdicciones la industrialización local cuando sea económicamente posible, tarifas diferenciadas y regalías que no

podrán aplicarse en gastos de funcionamiento de las provincias y la ciudad de Buenos Aires.

Otorgan permisos y concesiones para el uso de las frecuencias para radiodifusión y televisión si el alcance del medio no excede los límites de la jurisdicción.

Ejercen los poderes de imposición y policía sobre los establecimientos de utilidad nacional o transferidos por cualquier título conforme lo establece el artículo 67, inciso 27 de esta Constitución.

Prestan los servicios jurisdiccionalmente divisibles.

Participan 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 fuera su forma jurídica que exploten recursos en su territorio.

La relación de la Nación con las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas entre sí se rigen por los principios de subsidiariedad federal.

**Art. 12. —** Incorporárase como cláusula transitoria la siguiente:

**Cláusula transitoria:**

Antes de la finalización del año 1996, el Congreso de la Nación debiera sancionar una nueva ley de coparticipación federal conforme a lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 67, en la que se garantizará un porcentaje no menor al 60 % de los recursos coparticipables para las provincias y la ciudad de Buenos Aires.

*Eugenio R. Zaffaroni. — Carlos A. Alvarez.  
— Guillermo E. Estévez Boero. — Aníbal  
Ibarra. — Alicia Oliveira. — Juan P. Ca-  
fiero.*

#### COMISION DE REDACCION

Despacho parcial de *minoría*

*Honorable Convención:*

Los miembros integrantes de esta comisión, en despacho en *minoría*, han considerado los proyectos referidos a los temas motivo de los despachos 4, 6, 12, 13, 25, 26, 27 y 28 de las comisiones de Competencia Federal y del Régimen Federal, sus economías y autonomía municipal que se detallan en anexo, y por las razones que dará el miembro informante aconsejan la aprobación del proyecto de resolución que más abajo se expone.

(Sala de la comisión, 2 de agosto de 1994.

Artículo 1º — Sustitúyese el texto del inciso 1 del artículo 67 el que quedará redactado como sigue:

1: Legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación, los cuales, así como las evaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación.

Art. 2º — Sustitúyese el texto del inciso 2 del artículo 67 el que quedará redactado como sigue:

2: Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y el bien general del Estado lo exijan. Todas estas contribuciones son coparticipables.

Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad de la remisión de los fondos.

La distribución se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de aquéllas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

La ley convenio tendrá como Cámara de origen al Senado, debiendo ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no pudiendo ser modificada unilateralmente ni reglamentada y requiriendo la aprobación de cada provincia.

No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones entre jurisdicciones sin la correspondiente reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso según el procedimiento establecido en el párrafo anterior y por la jurisdicción interesada.

Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo la interpretación de las leyes convenio mencionadas en este inciso y la fiscalización de la distribución de los fondos

coparticipables; estará integrado por un representante de la Nación y uno por cada provincia. Sus resoluciones serán recurribles por ante la Corte Suprema de la Nación.

Art. 3º — Incorpórase como inciso 2 bis del artículo 67 el siguiente:

2 bis: Por ley especial aprobada por la mayoría absoluta del total de los miembros de cada Cámara, podrá establecer contribuciones con asignación específica, sin afectar en ningún caso los fondos coparticipables establecidos en el inciso 2 de este artículo, por tiempo determinado y para atender situaciones extraordinarias que hayan generado necesidades excepcionales.

Art. 4º — Sustitúyese el texto del inciso 5 del artículo 67 el que quedará redactado como sigue:

5: Establecer y reglamentar un Banco Federal con facultad de emitir moneda, así como otros bancos nacionales.

Art. 5º — Sustitúyese el texto del inciso 7 del artículo 67 el que quedará redactado como sigue:

7: Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración de la Nación, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas; aprobar o desechar la cuenta de inversión.

Art. 6º — Agrégase como inciso 16 bis del artículo 67 el siguiente:

16 bis: Proveer lo conducente al progreso económico, al desarrollo humano, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo productivo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda y a la investigación y desarrollo científico y tecnológico y su difusión y aprovechamiento.

Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al pob'amiento de su territorio:

promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones.

Sancionar leyes de organización y de base de la educación, que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna, garantizando los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.

Dictar leyes que protejan la creación artística y cultural garantizando la libertad en la creación, sin ningún tipo de censura o traba y el derecho de todo habitante a la cultura y sus beneficios.

Art. 7º — Agrégase como último párrafo del artículo 67 el siguiente:

Ejercer la legislación para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en todo el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos en tanto no impidan el cumplimiento de aquellos fines.

Art. 8º — Sustitúyese el texto del artículo 68 el que quedará redactado como sigue:

Artículo 68: Las leyes pueden tener principio en cualquiera de las Cámaras del Congreso, por proyectos presentados por sus miembros o por el Poder Ejecutivo, salvo las excepciones que establece esta Constitución.

Art. 9º — Sustitúyese el texto del artículo 106 el que quedará redactado como sigue:

Artículo 106: Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5º, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Art. 10. — Agrégase como artículo 106 bis el siguiente:

Artículo 106 bis: Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines. Podrán también realizar gestiones y celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al gobierno federal; los convenios se comunicarán al Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto.

Las provincias tienen el dominio originario de sus territorios, su suelo, subsuelo, ríos interprovinciales, mar, costas, lecho, plataforma continental, espacio aéreo y de todos los recursos naturales, renovables o no, cualquiera sea su origen, que en ellas se encuentren, ejerciendo la jurisdicción en todas las materias que no han delegado expresamente a la Nación en esta Constitución.

La administración y explotación de los recursos naturales existentes en el mar más allá de las primeras doce millas marinas, serán realizadas por las provincias y la Nación en forma conjunta.

Art. 11. — Las provincias pueden legislar sobre creación y organización de organismos de seguridad social.

Art. 12. — Incorpórase como cláusula transitoria la siguiente:

Cláusula transitoria:

Antes de la finalización del año 1996 el Congreso de la Nación deberá sancionar una nueva ley de coparticipación federal conforme a lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 67 y la reglamentación del organismo fiscal federal creado en el inciso 2 bis del mismo artículo.

*Cristina Fernández de Kirchner.*

Dictamen de minoría

*Honorable Concención:*

La Comisión de Redacción ha considerado los proyectos referidos a los temas de Fortalecimiento del Régimen Federal (artículo 3º de la ley 24.309), presentados en la Comisión de Régimen Federal y que incluyen modificaciones al artículo 67, 106 y otros de la Cons-

titución Nacional. Al respecto y por las razones que expondrá el miembro informante del Bloque del Movimiento por la Dignidad y la Independencia (MODIN) que integramos, aconseja por minoría que se sancionen las siguientes modificaciones:

**Artículo 1º —** Modifícanse del artículo 67 de la Constitución Nacional los siguientes incisos que quedarán redactados al siguiente tenor:

**Artículo 67, corresponde al Congreso:**

1. Legislar sobre las aduanas exteriores y establecer los derechos de importación y exportación, los cuales así como las evaluaciones sobre que recaigan serán uniformes en toda la Nación. Podrán establecerse diferenciaciones para fomentar económicamente un desarrollo armónico e igualitario de las provincias, en forma fundada, excepcional y estableciendo mecanismos de control.

2. El Congreso podrá imponer contribuciones extraordinarias anuales en caso de necesidades manifiestas, cuyas eventuales prórrogas sucesivas no podrán exceder el plazo de diez años, ni podrán incidir sobre la propiedad de bienes inmuebles ni su transferencia, salvo en la Capital Federal o territorios nacionales. Serán contribuciones proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, que incidan sobre los hechos imponibles determinados por la ley y recaudadas por un organismo interjurisdiccional, el cual actuará bajo la dirección y control del Consejo Federal Tributario. Dicho Consejo será integrado por representantes de las provincias y de la Nación en la forma que determine la ley.

A los efectos de satisfacer los recursos señalados en el artículo 4º el Congreso Nacional no podrá gravar ningún hecho u objeto económico ya gravado por las provincias.

3. Contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación, cuyo monto no podrá exceder el 25 % de lo presupuestado en cada ejercicio anual, teniendo en cuenta lo establecido en el inciso 6, con el voto de los dos tercios de los integrantes de cada Cámara y exclusivamente para las empresas de utilidad nacional o urgencias de la Nación.

Los instrumentos de la deuda pública serán nulos si son emitidos sin previa pu-

blicación y autorización del Congreso luego de su control porcentual.

6. Reglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación de modo que el servicio anual de amortización e intereses no supere el 10% del monto del presupuesto anual, porcentaje que deberá estar incluido dentro del 25% establecido en el inciso 3. Regirá, en este caso, la misma mayoría ampliada fijada en el inciso 3, para la aprobación del Congreso.

7. Iniciar el trámite parlamentario del presupuesto nacional contemplando en porcentaje del Producto Bruto Interno, la inversión a realizar en educación, justicia, cultura, ciencia y tecnología, salud, acción social, defensa nacional e inversión pública.

8. Acordar subsidios y otros beneficios a provincias, con objetivos solidarios, procurando su desarrollo armónico e igualitario. La Nación en ningún caso cubrirá con aportes del Tesoro nacional el déficit presupuestario provincial producido con mayores gastos por incremento de los cargos públicos, sus retribuciones o gastos de funcionamiento.

El Congreso deberá controlar que los fondos o beneficios acordados sean afectados y cumplan el objetivo que les dio origen y deberá suprimirlos en caso de incumplimiento.

13. Arreglar y establecer en coordinación con las provincias los servicios públicos que presta la Nación a través de sus dependencias o concesionarios, o que ligan Capital Federal o una zona de jurisdicción nacional, con una o más provincias, o varias provincias entre sí o un punto cualquiera del territorio de la Nación con un Estado extranjero.

16. Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias y salud de la población, al progreso de la ciencia y la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria. Promover la industria, la inmigración, la construcción de vías de comunicación y transportes, la colonización de tierras de propiedad nacional en función social, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la radicación de capitales extranjeros que tenga como objeto el desarrollo nacional, la utilización y protección de los ríos interprovinciales, por leyes que

promuevan estos fines y por concesiones temporales de franquicias y recompensas de estímulo. Cooperar al desarrollo armónico y a la integración de todas las regiones del país, en lo económico, social y cultural.

26. Declarar en estado de sitio uno o varios puntos de la Nación en caso de conmoción interior, disponer la intervención federal en una provincia en los casos previstos en el artículo 6º y aprobar o suspender el estado de sitio o la intervención federal dispuestos durante su receso por el Poder Ejecutivo dentro de los treinta días posteriores a la adopción de la medida. La intervención federal a una provincia no podrá extenderse a un plazo mayor de 6 meses, pudiendo excepcionalmente renovarse.

27. Ejercer una legislación exclusiva en la Capital Federal y reglar las potestades del gobierno federal sobre los lugares afectados, bajo su administración, a un interés nacional, dentro de las provincias, las que podrán ejercer, simultáneamente con la Nación, el poder de policía y de imposición en dichos lugares, siempre que no se afecte la finalidad para la que fueron creados.

Art. 2º — Modifícase el artículo 104 de la Constitución Nacional que quedará redactado al siguiente tenor:

Artículo 104: Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.

Son de jurisdicción exclusivamente provincial los recursos naturales procedentes del suelo, subsuelo y litoral marítimo existentes, etcétera, en sus respectivos territorios, sin perjuicio de las atribuciones de coordinación de las jurisdicciones provinciales que correspondan al gobierno federal en virtud de esta Constitución. Deberá propenderse a su utilización e industrialización en origen.

Art. 3º — Modifícase el artículo 106 de la Constitución Nacional que quedará redactado al siguiente tenor:

Artículo 106: Cada provincia dicta su propia Constitución conforme a lo dispuesto en el artículo 5º. El régimen municipal está

basado en la autonomía política, administrativa, económica y financiera de los municipios.

Art. 4º — Modifícase el artículo 107 de la Constitución Nacional que quedará redactado al siguiente tenor:

Artículo 107: Las provincias tienen las siguientes atribuciones:

1. Los recursos tributarios provinciales serán originados en un impuesto a la tierra, que resultará la base de los recursos para satisfacer el gasto público municipal y provincial, y se utilizará también para contribuir a las necesidades presupuestarias ordinarias de la Nación, complementando lo especificado en el artículo 4º.

Asimismo las provincias conservan toda su soberanía y la totalidad de sus potestades tributarias.

2. Celebrar tratados parciales para fines de administración general y de justicia, de intereses económicos y financieros de utilidad común, con conocimiento del Congreso.

3. Proteger, en concurrencia con el gobierno federal, su medio ambiente y sus recursos naturales.

4. Impulsar la educación y la preservación y difusión de su acervo cultural.

5. Facilitar el acceso de todas las personas a las prestaciones de salud, así como crear, organizar y mantener sus propias instituciones de previsión social, impidiéndose la doble imposición obligatoria.

6. Prestar los servicios públicos jurisdiccionalmente divisibles, salvo excepción prevista por ley nacional.

7. Promover su industria, la inmigración, la construcción de vías y medios de comunicación y transportes, la colonización de tierras de propiedad provincial en función social, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la radicación de capitales extranjeros que tengan como único objeto el desarrollo provincial y la explotación de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines y con recursos propios.

8. Realizar gestiones y convenios internacionales, para satisfacer sus intereses, en tanto no afecten las facultades del gobierno

federal. El Congreso deberá ser notificado a fin de que, en un plazo de ciento ochenta días, determine si las gestiones provinciales no afectan tratados suscritos por la Nación o su política exterior. Las provincias deberán remitir al Senado de la Nación el texto auténtico de los tratados interprovinciales o internacionales que suscriban, a los fines de su registro oficial.

9. Participar en todo organismo que coordine poderes concurrentes o regímenes concertados y en las empresas interjurisdiccionales o del Estado nacional que exploten recursos en sus territorios.

10. Orientar hacia un federalismo de concertación, las relaciones interprovinciales y las de las provincias con el gobierno federal. El proceso de regionalización debe basarse en el acuerdo de las provincias interesadas, con el apoyo del gobierno federal, para procurar un desarrollo económico y social equilibrado.

11. Las provincias podrán proponer al Congreso de la Nación la conformación de regiones para su desarrollo ajustadas a lo prescrito al artículo 13.

Art. 5º — Modifícase el artículo 108 de la Constitución Nacional que quedará redactado al siguiente tenor:

Artículo 108: Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político, ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior, ni establecer aduanas provinciales, ni establecer derechos de importación o exportación, ni acuñar monedas ni establecer bancos con facultad de emitir billetes sin autorización del Congreso; ni dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería, Básicos del Trabajo y de la Seguridad Social, ni demás legislación de derecho de fondo delegada por esta Constitución al Congreso, después que éste la haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización; ni establecer derechos de tonelaje, ni organizar fuerzas armadas, ni ejecutar actos que afecten las relaciones exteriores de la Nación.

Fundamentos del despacho en minoría

El MODIN, en su propia declaración de principios consideró necesaria, la reforma a la Constitución Na-

cional para adaptarla a las exigencias actuales de la Nación. Precisamente, uno de los aspectos importantes a tener en cuenta en el proceso de reforma es la restauración plena del federalismo, base fundamental del Estado argentino.

La Argentina nació con un proyecto de vida en común que se expresa cabalmente en el federalismo y cuyo abandono ha conducido a un cuerpo social enfermo de centralismo político; concentración económica; individualismo; ruptura del tejido social; despoblamiento del interior; pérdida del arraigo, desvitalización de la vida municipal y raquitismo de la vida provincial.

—El federalismo argentino tiene una impronta y características propias cuyo desconocimiento, olvido o rechazo, nos han llevado a esta situación actual. El federalismo es repeto por la unidad en la diversidad; vigencia plena de las libertades concretas; aceptación práctica del principio de subsidiariedad. Si aceptamos que esto es federalismo no podemos reducirlo a su faz económica ni a una mera distribución de competencias político institucionales.

La Argentina eligió el federalismo como su forma de organización social y política, porque quiso privilegiar la familia arraigada; el municipio como base de esa organización; la cultura hispano-colla expresada en su diversidad regional, enriquecida por su caudal inmigratorio que ha querido incorporarse a ella; la provincia como expresión orgánica de la pluralidad social; y la economía nacional desarrollada sobre la base de un equilibrio entre todas las regiones que caracterizan su vasto territorio y entre todos los sectores que contribuyen a su crecimiento.

En términos políticos la Argentina optó por el federalismo como síntesis de la armonía buscada entre el poder local y fundacional expresado en los cabildos por ciudades; las provincias como su proyección histórica y nacional; y la Confederación en tanto que manifestación de la unidad, tras el largo período de las luchas civiles.

El federalismo argentino nació como un federalismo de base municipal, por lo tanto, la difícil tarea de recuperar su vigencia plena debe comenzar por el municipio. El gobierno local como familia de familias; ámbito natural del arraigo, la convivencia y el ejercicio de la solidaridad social. El municipio como ámbito primario para el desarrollo económico mediante la difusión de la propiedad, la práctica del ahorro, la inversión productiva y el equilibrio de todos los intereses sectoriales desde la base social.

El municipio debe tener autonomía plena para organizar su propio régimen local y ejercer las competencias necesarias para resolver todos los problemas del hombre en su nivel primario de convivencia. El municipio como pivote del inevitable proceso de descentralización política y desconcentración económica. El municipio como escuela cívica para recuperar el hábito de la participación responsable y la formación de una auténtica clase dirigente.

Sobre este municipio fortalecido, es que podrá pensarse seriamente en la recuperación y fortalecimiento, a su vez, de las provincias como bisagras del federalismo; de

las regiones como ámbito de equilibrio del todo nacional y, en definitiva, del federalismo argentino como expresión auténtica de la unidad en la diversidad.

#### Fundamentos particulares de las modificaciones

##### Artículo 67, inciso 1:

En este inciso se establece como únicos impuestos exclusivos de la Nación los de importación y exportación.

Se admite, como excepción debidamente fundada, establecer regímenes de promoción, destinados a fomentar el desarrollo armónico de las provincias.

##### Artículo 67, inciso 2:

Se aborda aquí el arduo problema de la coparticipación fiscal procurándose una solución realista y práctica. Se elude la clasificación de los impuestos en directos e indirectos, que los técnicos consideran inapropiados. Se prefiere no detallar los hechos impositivos, dejando un margen de flexibilidad para las modalidades que fueran menester adoptar.

Se otorga rango constitucional a dos organismos: el Consejo Federal Tributario, sobre la base de la Comisión Federal de Impuestos, creada por ley 23.548. Paralelamente se transforma la actual Dirección General Impositiva, en Dirección Federal Impositiva, con carácter interjurisdiccional lo que permitirá que la recaudación sea efectuada por un organismo técnico que posea la competencia necesaria.

En caso de situaciones extraordinarias el Congreso podrá imponer contribuciones adicionales, pero solo por diez años.

La Constitución Nacional de 1853, no satisfacía los requerimientos en materia tributaria, la brevedad de sus textos correspondía más a una inquietud latente por consolidar la unidad nacional y la superación de los en ese momento existentes conflictos políticos.

En ninguna parte de su articulado, se lleva a cabo referencia alguna en relación al sistema de coparticipación. De cinco décadas a esta parte se generan estas leyes, vinculadas a situaciones de emergencia, por las cuales se le otorgó a la Nación potestades provinciales. La ley 23.548 (7-1-88), establece el régimen transitorio para la distribución de los recursos fiscales entre la Nación y las provincias, conforme a las previsiones contempladas en la misma. Luego han venido los pactos fiscales.

Pero cualquiera sean las formas, establecido por porcentaje es la ley 23.548, como la establecida por los pactos fiscales, siempre han sido y serán objeto de discusiones por parte de las provincias afectadas, salvo que la Nación reduzca lo que se reserva, teniendo en cuenta que los recursos se generan en función de la actividad que se desarrolla en la jurisdicción provincial.

Distinto hubiese sido, si la Constitución hubiera incluido en su texto la pauta básica de la distribución de los impuestos coparticipables, quizá de esa forma, se hubiese podido cumplir con mayor rigor lo expuesto en el artículo 67, inciso 16.

Si no se opera un cambio en este sentido, difícilmente se opere un desarrollo sostenido y coherente, exento de alteraciones desafortunadas, salvo las que derivan del hecho fortuito.

El actual esquema regresivo en materia impositiva gravita persistentemente en el consumo y modifican desvertebrando el concepto federal en el largo plazo ampliando las brechas de inseguridades jurídicas.

El esquema centralizado de manejo financiero, ahoga el fomento regional y el desarrollo municipal y provincial.

Sin lugar a dudas, las provincias sufren 3 (tres) grandes inconvenientes, el proceso de reforma económica y la apertura de la economía y la mala administración. Con ello, los gastos corrientes tienden a incrementar como paliativo al factor exógeno, y con ello, poco o nada queda de margen para llevar a cabo inversiones en estructuras.

#### *Artículo 67, inciso 3:*

Se reproduce textualmente la redacción propuesta en el libro citado en la bibliografía, por considerárselo apropiado y coherente con la experiencia sufrida por el país en la última década. Resulta imperioso que la propia Constitución limite a una proporción del presupuesto anual la posibilidad de endeudamiento público, para prevenir la repetición de excesos en esta materia, que han causado graves problemas al Estado.

Este inciso se halla relacionado con el inciso 6º del mismo artículo. En ambos casos, el Congreso necesitará una mayoría ampliada para poder aprobar los proyectos.

El endeudamiento externo en las circunstancias actuales por tanto, no será compatible con la política externa en materia de riesgo país que lleva la Argentina. Sin embargo, tal restricción, constituye un freno a las inversiones en bienes de capital y grandes proyectos, que se circunscribe en su totalidad a las derivaciones del Ministerio de Economía.

#### *Bibliografía:*

Becerra Ferrer, Guillermo y otros: *Reforma Constitucional: aportes*, Córdoba, edición del autor, 1994, páginas 72/73.

#### *Artículo 67, inciso 6:*

Se utiliza el verbo reglar pues resulta evidente que la negociación pertinente corresponde al Poder Ejecutivo. Por ello mismo, el Poder Legislativo deberá ejercer el control, a fin de que se cumplimente la pauta que la propia Constitución introduce destinada a evitar en el futuro el condicionamiento financiero actual que soporta el Estado.

Se requiere la misma mayoría ampliada exigida al Congreso para el caso del inciso 3º. Se considera preferible adoptar un porcentaje del monto presupuestario, como tope para el endeudamiento y pago de intereses,

porque el mismo depende exclusivamente de la política del Estado argentino, lo que no ocurre con el monto del PBI, cuya cifra da lugar incluso a discrepancias entre los economistas.

**Bibliografía:**

Becerra Ferrer, Guillermo: *Reforma Constitucional: aportes*, Córdoba, edición del autor, 1994, página 74.

*Artículo 67, inciso 7:*

El presupuesto nacional, es la decisión política por excelencia que define el perfil de país en el corto plazo, la fijación de los objetivos nacionales es prioridad del Congreso Nacional en acuerdo con éstos y no una simple voluntad de gasto de los técnicos.

*Artículo 67, inciso 8:*

Con la reforma a este inciso se pretende corregir frecuentes abusos, producidos por ayudas indebidas que el gobierno federal presta a provincias mal gobernadas, que incrementan sus gastos aumentando la planta de personal o fijando sueldos exagerados. El nuevo texto permite el auxilio a las provincias que lo necesiten y somete este tipo de ayuda al control del Congreso.

*Artículo 67, inciso 13:*

Queda actualizada la redacción de este inciso, dejando habilitada para la Nación únicamente algunos servicios públicos que no se presten en una sola provincia.

*Artículo 67, inciso 16:*

Además de actualizar el texto vigente, se le agrega el mandato al gobierno nacional de cooperar con el desarrollo armónico y la integración de todas las regiones del país.

*Artículo 67, inciso 26:*

Proponemos regular la adopción por el Poder Ejecutivo de medidas extremas como son el estado de sitio y la intervención federal. En efecto, en caso de receso del Congreso, si el Poder Ejecutivo hubiese utilizado estas medidas, el Congreso deberá revisarlas en los siguientes treinta días. Preferimos esta modalidad simple, a efectos de permitir la mayor flexibilidad en la búsqueda de soluciones a situaciones de gravedad institucional, pero impidiendo un posible abuso del Poder Ejecutivo que no podrá prolongar este tipo de medidas cuando no estén bien fundamentadas.

*Artículo 67, inciso 27:*

Mediante esta norma se mantiene el status jurídico de la Capital Federal, a la que no se le reconoce auto-

nomía. Además, se define una cuestión que ha originado fallos contradictorios en la Corte Suprema de Justicia, en cuanto a los lugares del territorio provincial en que el gobierno federal realiza una actividad de utilidad nacional. Se establece que en esos lugares las provincias podrán ejercer, en forma concurrente con la Nación, el poder de policía y de imposición, mientras no se afecte la finalidad perseguida.

#### **Artículo 104:**

Se agrega al texto vigente, el reconocimiento expreso a las provincias del dominio sobre los recursos naturales existentes en sus respectivos territorios. De esta forma se confirma lo que, tácitamente, ya correspondía según la Constitución en vigor, pero que fue desconocido por el gobierno federal. Baste recordar el artículo 40 de la Constitución de 1949, que nacionalizaba todos los recursos naturales, y la ley 14.773 que otorgaba al Estado federal el dominio del petróleo y la energía.

Se incluye el mandato de procurar<sup>9</sup> el aprovechamiento en origen de los recursos.

Resulta clara la necesidad no sólo de establecer la necesidad antes citada, sino las regalías, visto que la Corte Suprema de Justicia no reconoce tales derechos y los deja a cargo exclusivo del gobierno federal, en todo lo relacionado a exploración, explotación, etcétera, de las distintas formas de energía. Las explotaciones hidroeléctricas merecen ser vistas en este espectro, porque las provincias sufren luego las consecuencias económicas derivadas de estas cuestiones sin adecuada compensación.

#### **Artículo 106:**

Debido a que el artículo 5º, entre los requisitos exigidos a las provincias al dictar sus Constituciones, alude al "régimen municipal", se generó una polémica entre los autores con respecto a la interpretación de dicha expresión, y se tradujo en que varias Constituciones limitaran el municipio al rol de instituciones autárquicas, con facultades delegadas por la provincia respectiva.

Pese al fallo de la Corte Suprema (caso Rivademar c/Municipalidad de Rosario), que determinó que el municipio constituye un órgano de gobierno, se hace necesario fijar con precisión el alcance de su autonomía. A los aspectos políticos, administrativos, económicos y financieros de la autonomía municipal, que le corresponde a todos los entes locales de poblaciones estables, se le agrega la autonomía institucional para los que alcancen el rango de ciudades.

#### **Artículo 107:**

Además de actualizar la redacción del texto vigente, se incorporan a este artículo varios tópicos ya consensuados entre los representantes del Estado federal y los Estados provinciales, en el Acuerdo de Reafirmación Federal (Luján, 24 de mayo de 1990).

Se procura facilitar el acceso a las prestaciones de salud y permitir la creación de instituciones de seguridad social, neutralizando el intento del gobierno federal de centralizar el control de las obras sociales y la prestación previsional a fin de evitar la doble imposición.

Se faculta a las provincias para la prestación de los servicios públicos jurisdiccionalmente divisibles, excepto casos previstos por ley.

Se reconoce la atribución provincial para realizar gestiones y acuerdos internacionales, con conocimiento del Congreso.

La relación de las provincias con la Nación y con otras provincias, se basarán en un federalismo de concertación, admitiéndose la creación de regiones sin que éstas constituyan entes políticos jurídicos con carácter supra-provincial, con el objeto de procurar un desarrollo económico y social equilibrado.

Se prevé la participación de las provincias en todos los órganos que coordinen poderes concurrentes y en las empresas interjurisdiccionales o del Estado nacional cuando operen en las provincias.

El endeudamiento externo de las provincias, es factible dentro de un marco de aprobación y control por parte del Congreso Nacional y sólo para obras de grandes emprendimientos y maduración larga para que se pueda llevar a cabo inversión privada complementaria.

Las provincias deben recuperar su capacidad tributaria y financiera, que les permitan solventar sus gastos con recursos genuinos, que premian las mejoras productivas sobre la tierra, y se evite así, la distorsión que genera las regresividades que hoy llevan a problemas de no pago, por los impuestos que gravan al consumo en forma excesiva.

Los recursos provinciales podrán contribuir a la Nación en forma normal, y financieramente permitirán romper con los ciclos de inequidad tributaria manifiesta en el presupuesto de la Nación.

Las administraciones deben confluir a la sencillez de cuantificación y controlabilidad, ambos factores constituyen y contribuyen al crecimiento regional y al bienestar de sus habitantes.

#### Artículo 108:

Queda actualizada la redacción del artículo; con referencia a los códigos de fondo se citan los ya enumerados en el texto actual, destacando la palabra "básicos" para los códigos de Trabajo y de la Seguridad Social, a efectos de permitir que en una provincia se acuerden otros beneficios además de los fijados por la legislación nacional. Se agrega la expresión "y demás legislación de derecho de fondo", para abarcar otras materias a las enunciadas taxativamente.

*Pablo J. A. Bavá. — Hilario R. Muruzábal.  
— Roberto A. Etchenique.*

#### COMISION DE REDACCION

Despacho parcial

*Honorable Convención:*

Vuestra Comisión de Redacción ha considerado los proyectos referidos a los temas motivo de los despa-

chos 4, 6, 12, 13, 25, 26, 27 y 28 de las comisiones de Competencia Federal y del Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal que se detallan en anexo y por las razones que dará el miembro informante aconseja la aprobación del proyecto de reforma que más abajo se expone.

Sala de la comisión, 3 de agosto de 1994.

Proyecto de reforma de la Constitución Nacional

**Artículo 1º —** Sustitúyese el texto del inciso 1 del artículo 67 el que quedará redactado como sigue:

1: Legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación, los cuales, así como las avvaluaciones sobre que recaigan, serán uniformes en toda la Nación. Los derechos de exportación serán coparticipados con las provincias productoras.

**Art. 2º —** Sustitúyese el texto del inciso 2 del artículo 67 el que quedará redactado como sigue:

2: Imponer contribuciones indirectas tas uniformes en todo el territorio de la Nación, como facultad concurrente con las provincias. Sólo éstas son las demás contribuciones a las que se refiere el artículo 4º de la Constitución, no pudiendo dictar leyes que establezcan otro tipo de contribuciones o de impuestos, excepto cuando las provincias expresamente lo faculten, con el objeto de constituir un fondo de coparticipación.

La recaudación y distribución del producido de los impuestos coparticipables, entre los que podrán quedar comprendidos los impuestos externos, se instituirá por medio de leyes convenio ratificadas por las legislaturas provinciales. La ley determinará las proporciones de distribución de los recursos coparticipados, atendiendo a las necesidades de la Nación y a las competencias, servicios y funciones de cada jurisdicción y a una justa distribución interprovincial contemplando criterios objetivos de reparto, evitando la múltiple imposición y garantizando la percepción automática de los fondos por parte de las provincias.

La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado, deberá ser sancionada con la mayoría de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modi-

ficada unilateralmente ni reglamentada y deberá contar con la expresa adhesión de cada provincia.

Reglamentar la prestación de servicios públicos que excedan el territorio de la Nación. Cuando el servicio público abarque más de una provincia, y sea jurisdiccionalmente indivisible, la reglamentación se hará a través de una ley convenio ratificada por las Legislaturas provinciales, garantizando el poder de policía y la prestación local. Entre la Nación y las provincias, no podrán transferirse recíprocamente competencias, servicios o funciones sin la correspondiente reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso según el procedimiento establecido en el párrafo anterior de este inciso y por la provincia involucrada.

Un organismo fiscal federal integrado por la Nación y cada una de las provincias, tendrá a su cargo el control y fiscalización de la recaudación y distribución de los fondos y de la ejecución de lo establecido en este inciso según lo determine la ley.

Art. 3º — Incorpórase como inciso 8 del artículo 67 el siguiente:

8: Asistir con fondos del Tesoro nacional a las provincias, cuando sus rentas no alcancen para afrontar sus gastos ordinarios de funcionamiento y garantizando a sus habitantes el acceso a una calidad homogénea de servicios públicos indispensables en orden a asegurarles la igualdad de oportunidades.

Estos aportes serán públicos, explícitos, con especificación de su destino y las provincias asistidas deberán rendir cuentas de su aplicación en la forma que la ley establezca. El cumplimiento de esta obligación será condición para seguir recibiendo futuros subsidios.

Art. 4º — Sustitúyese el texto del inciso 5 del artículo 67 el que quedará redactado como sigue:

5: Establecer un Banco Federal de carácter autárquico, con facultad de emitir moneda. La ley que lo organice dispondrá su independencia del Poder Ejecutivo.

Art. 5º — Sustitúyese el texto del inciso 7 del artículo 67 el que quedará redactado como sigue:

7: Fijar anualmente conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 y en el inciso 8 de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración de la Nación, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión. Establecerá conjuntamente y de igual manera la incidencia actual y futura de las obligaciones contraídas sobre el crédito de la Nación como asimismo los medios previstos para su atención.

Art. 6º — Agrégase como último párrafo del inciso 27 del artículo 67 el siguiente:

Ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital de la Nación y 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 sin perjuicio de la competencia local cuando no interfiera el interés federal.

Art. 7º — Sustitúyese el texto del artículo 68 el que quedará redactado como sigue:

Artículo 68: Las leyes pueden tener principio en cualquiera de las Cámaras del Congreso, por proyectos presentados por sus miembros o por el Poder Ejecutivo, salvo las excepciones que establece esta Constitución.

Art. 8º — Sustitúyese el texto del artículo 106 el que quedará redactado como sigue:

Artículo 106: Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Art. 9º — Agrégase como artículo 106 bis el siguiente:

Artículo 106 bis: Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico

y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines. Podrán también realizar gestiones y celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al gobierno federal; los convenios se comunicarán al Congreso Nacional.

Corresponde a las provincias el dominio y la jurisdicción inalienable e imprescriptible de su territorio y de todos los recursos naturales de su suelo, subsuelo, litoral marítimo y espacio aéreo. Podrán celebrar convenios con la Nación para su explotación conjunta, sin que ello implique renuncia o abandono de su dominio y jurisdicción. Las provincias participan en la administración de los parques nacionales o áreas naturales protegidas existentes o a crearse dentro de su jurisdicción territorial.

Art. 10. — Agrégase como último párrafo del artículo 107 el siguiente:

Las provincias pueden... legislar sobre creación y organización de regímenes de seguridad social.

Art. 11. — Sustitúyese el inciso 28 del artículo 67 que quedará redactado como sigue:

28: Hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes, y todos los concedidos por esta Constitución al gobierno nacional, cuidando de no alterar las autonomías provinciales y el principio de distribución de competencias establecido en el artículo 104.

Art. 12. — Incorporar el artículo 107 bis de la Constitución, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 107 bis: El federalismo que consagra ésta Constitución garantiza la autonomía institucional, política, económica y financiera de las provincias, conforme a los principios establecidos en las cláusulas siguientes:

1. Son recursos propios de las provincias todos aquellos que no están expresamente delegados a la Nación en el artículo 4º de esta Constitución. Son recursos concurrentes con la Nación, los impuestos indirectos.

2. Las provincias y la Nación podrán contribuir a la formación de un fondo coparticipable que se compondrá exclusivamente con lo que recauden en concepto de impuestos indirectos, sin perjuicio de lo dispuesto por los incisos 1 y 2 del artículo 67. Las Legislaturas provinciales podrán afectar otros recursos a dicho fondo cuando así lo exijan las necesidades de la Nación y el auxilio a las provincias asistidas por el Tesoro nacional.

3. Las provincias podrá prestar todos los servicios públicos jurisdiccionalmente divisibles. Ejercerán plenamente su poder de policía sobre los servicios públicos que se presten en su territorio.

4. Las provincias podrán celebrar convenios interprovinciales con conocimiento del Congreso.

5. Las provincias podrán promover la economía, la inmigración, las vías y medios de comunicación y la introducción de capitales, a través de leyes protectoras de éstos fines y con los recursos que ésta Constitución les asigna.

Art. 13. — Incorpórase como cláusula transitoria la siguiente:

Antes de la finalización del año 1996, el Congreso de la Nación deberá sancionar una nueva ley de coparticipación federal conforme con lo dispuesto en el inciso 2 y 8 del artículo 67.

Los firmantes expresarán sus reservas en el plenario.

*Gabriel J. Llano. — Alberto A. Natale. —  
Fernando Saravia Toledo. — Ricardo J. G.  
Harvey.*