

CAPÍTULO IX

EL FEDERALISMO ARGENTINO

(Desde la óptica de las realidades provinciales)

"En la cronología histórica de nuestro federalismo se componen tres fuerzas de integración de índole distinta: a) una fuerza proveniente del medio físico-natural, donde la situación capitalina de Buenos Aires jugó como polo de atracción de las provincias, b) una fuerza ideológica, que es la doctrina federal, cuya expresión mejor sistematizada ha sido el pensamiento oriental, fundamentalmente el de Artigas; c) una fuerza instrumentadora, que es el proceso de los pactos interprovinciales"

Germán Bidart Campos

9.1.- Las provincias argentinas y su autonomía. La posibilidad de creación de nuevas provincias. Límites entre provincias y acuerdos interprovinciales.

Nuestra Constitución denomina Provincias a las unidades políticas, o estados miembros que componen a la federación argentina. Esta denominación responde a nuestra tradición histórica, plasmada en el preámbulo del texto fundamental, que expresamente las invoca.

Cabe aclarar también que según dijimos antes, las provincias argentinas no son soberanas, pero sí gozan de autonomía, según lo dispone el juego armónico de los artículos 5,31,122 y 123 de la Constitución Federal

La preexistencia de algunas de ellas respecto de la mismísima constitución, es un hecho histórico, pero jurídicamente, la carta fundamental las crea y las sitúa en el contexto del sistema constitucional.

Así, las provincias que históricamente precedieron al Estado Federal, y convocaron a la Convención Constituyente que le dio nacimiento jurídico, fueron: Córdoba, La Rioja, Catamarca, Corrientes, Mendoza, Jujuy, Salta, Tucumán, Santa Fe, San Luis, San Juan, Santiago del Estero, Entre Ríos, enviando cada una de ella dos representantes a la Convención, según el orden que sigue:

<u>PROVINCIAS HISTÓRICAMENTE PREEXISTENTES A LA CONSTITUCIÓN DE 1853</u> (que enviaron convencionales a la Convención Nacional Constituyente)	<u>REPRESENTANTES ENVIADOS A LA CONVENCIÓN</u> (dos por provincia)
• Córdoba	• Juan Del Campillo • Santiago Derqui
• La Rioja	• Regis Martínez • José R. Pérez
• Catamarca	• Pedro Ferré • Pedro Zenteno
• Corrientes	• Luciano Torrent • Pedro Diaz Colodrero
• Mendoza	• Agustín Delgado • Martín Zapata
• Jujuy	• Manuel Padilla • José de la Quintana
• Salta	• Facundo Zubiría • José M. Zubiría
• Tucumán	• José M. Perez • Salustiano Zabalía
• Santa Fe	• Juan F. Seguí • Manuel Leiva
• Santiago del Estero	• Benjamín Lavaisse • José B. Gorostiaga
• Entre Ríos	• Juan M. Gutiérrez • Ruperto Pérez
• San Luis	• Delfín Huergo • Juan Llerena (por renuncia de Gondra)
• San Juan	• Salvador M. Del Carril (por renuncia de Aberastáin) • Ruperto Godoy

Respecto de la Provincia de Buenos Aires, si bien ella fue históricamente preexistente, las actas no registran sus representantes a la Convención Constituyentes (Lahitte y Carril), toda vez que si bien fueron enviados, la secesión del hoy denominado Primer Estado Argentino de la entonces "Confederación Argentina", el 11 de setiembre de 1852, implicó la inmediata cesantía de tales diputados por disposición de la legislatura estadual restablecida.

Queda entonces claro que tal Provincia recién se incorpora al elenco de las Provincias Argentinas, regidas por la Constitución nacional, recién en 1860, como ya antes especificamos.

Las restantes provincias (Chaco, Formosa, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Neuquén, Río Negro, La Pampa, Misiones) han de considerarse jurídica e históricamente posteriores a la creación de la confederación.

En consecuencia, en la actualidad nuestro Estado se encuentra casi totalmente integrado por Provincias, con excepción de la ciudad autónoma de Buenos Aires.

De ella diremos que registra un status especial: Es sede de la Capital Federal de la República, y luego de la reforma constitucional de 1994 se constituye en un nuevo sujeto de la relación federal argentina, diverso del Estado Federal y las provincias

De lo antes expuesto se sigue que el Estado Federal Argentino ha crecido hasta la fecha por adición, y nunca ha disminuido por sustracción.

Indica Bidart Campos que al ser el federalismo una unión indestructible de Estados indestructibles¹, jamás podría admitirse en nuestro sistema constitucional la secesión de una Provincia.

Nosotros creemos, siguiendo a Jorge Vanossi, que ello no es así, ya que las provincias, son en realidad indestructibles para el gobierno ordinario (poderes constituidos ordinarios, como pauta de limitación), pero la voluntad del constituyente puede generar esa destrucción, y aún desarticular el propio sistema federal, ya que ella está deferida al pueblo de la Nación Argentina y su voluntad soberana, que no posee otras limitaciones jurídicas en el sistema constitucional argentino, que las que expresa el art.30 de la Constitución Federal

Aclarado lo que antecede, hemos de sostener también que la propia constitución prevé la formación de nuevas provincias, ya que -mediando el consentimiento del Congreso federal y de la Legislatura de las provincias interesadas -puede:

- Erigirse una provincia en el territorio de otra, u otras
- Formarse de varias provincias, una sola

Se pregunta el maestro Bidart Campos si sería posible eliminar por fusión alguna de las provincias que hemos sindicado como "preexistentes" Responde, coincidente con su postura, que ello no sería posible, dada la indestructibilidad de la federación originaria. En consecuencia, admite este modo de fusión, solamente respecto de las provincias creadas con

1 Sentencia del chief justice Chase en Autos "Texas c/White" (7 Wallace 700-25)

posterioridad a 1860.

Nosotros, disentimos aquí amistosamente con la sesuda interpretación del maestro. Traspolando una de las tantas argumentaciones de Siéyes, diremos que "basta con que el pueblo quiera"... Una legítima fusión, en el ámbito de nuestra federación, solo requiere el acuerdo de las respectivas legislaturas y el consentimiento del Congreso Nacional. Cumplidos esos pasos, nos encontramos frente a un adecuado procedimiento que acerca al federalismo con el regionalismo, sin necesidad de arribar al concepto de "Estado unitario.

También recepta nuestra constitución la posibilidad de admisión de nuevas provincias. Creemos que acierta Bidart Campos cuando expresa que el juego armónico de los artículos 13 y 121 del texto fundamental dejan abierta la puerta que posibilita la incorporación de nuevas provincias mediante el procedimiento del "pacto" que se da en el caso de Estados soberanos que deseen formar parte del nuestro, adicionándose como provincias.

Estima la doctrina, en general, que las nuevas provincias surgentes por creación del Congreso (arts. 13 y 75 inc. 15 C.N.) no pueden *pactar con el gobierno federal* al momento de su incorporación, como sí lo hizo la de Buenos Aires, al incorporarse a la misma en 1860 (ver el contexto de tal pacto en la última parte del art. 31 de la C.N.).

Ello a fin de garantizar la regla de igualdad jurídica de todas las entidades territoriales provinciales integrantes de la federación

Finalmente cabe acotar aquí que en los casos de incorporación de nuevos Estados a la federación, como *provincias nuevas*, nos encontraríamos con un doble modo de crecimiento de la federación: institucional y territorial.

El siguiente esquema nos sitúa en las posibilidades de modificación de la federación argentina, conforme al modelo constitucional

CUADRO

I

<u>MODOS POSIBLES DE CRECIMIENTO FEDERATIVO EN LA INCORPORACIÓN DE PROVINCIAS</u>	
<u>CRECIMIENTO INSTITUCIONAL SIN CRECIMIENTO TERRITORIAL</u> (Incorporación de una nueva provincia sin crecimiento del Estado Federal)	<u>CRECIMIENTO INSTITUCIONAL Y TERRITORIAL DE LA FEDERACIÓN</u> (Incorporación de un Estado Soberano, o una porción de él, a la federación, a través de un convenio, tratado o pacto)
• Por creación del Congreso, para el caso de provincializarse un anterior territorio Nacional (esto ya no podría darse en el futuro) o una ex Capital Federal • Por ejercicio de facultad reglada en el art. 13. Es el caso de erigir una provincia en el territorio de otra u otras	• En este caso, el instrumento de incorporación determinará las competencias de la nueva provincia y las y las atribuciones (menores o mayores) que detentará respecto de las que ya integran la federación

CUADRO

II

<u>MODIFICACIONES QUE NO ALTERAN LA FISONOMÍA DE LA FEDERACIÓN</u>	<u>MODIFICACIONES QUE ALTERAN LA FISONOMÍA DE LA FEDERACIÓN</u>	
• <u>Creación de regiones:</u> solo tienen fines económicos y sociales. No pueden alterar la fisonomía política y territorial de la federación	<u>Por adición</u>	<u>Por sustracción</u>
	• El caso de que la ciudad autónoma de Buenos Aires torne su territorio en una Provincia (al no ser esta ciudad una provincia, si su territorio se tornase en ella, la federación no pierde una provincia, pero sí gana otra) • La erección de una provincia en el territorio de otras • Que un Estado soberano se incorpore a la federación por medio de un "pacto"	• La formación de una sola provincia, por la fusión de varias (respecto de aquella o aquellas provincias que desaparezcan en el proceso)

Es también un rol del Congreso de la nación, asignado por la Constitución, el de establecer los límites interprovinciales. Así lo dispone con

claridad el art. 75 inc.15 de la Constitución, aunque la práctica constitucional ha viabilizado la realización de *arbitrajes* a esos fines, en algunas ocasiones.

Creemos que es importante destacar aquí que hablar de potestad de fijar límites *entre provincias*, no es lo mismo que fijarlos *a las provincias*.

Con esto queremos decir que no puede el Congreso de la Nación, so pretexto de utilizar esta atribución, limitar el territorio de las provincias con litoral marítimo en su línea costera. Máxime cuando hoy consagra la Constitución - reafirmando este concepto - que las provincias ejercen el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio (art. 124, última parte, C.N.).

Cierto sector doctrinario complementa la idea antes expresada, enfatizando que en realidad, la de fijar límites interprovinciales es una facultad que comparten las provincias con el Estado Federal, y en ese contexto, no podría la legislatura nacional determinar arbitrariamente los límites, prescindiendo de los contextos históricos y sociales que meritaban el diferendo.

En realidad, creemos que la norma jusfundamental que descarta en nuestro sistema constitucional el antojo y discrecionalidad del Congreso para establecer límites interprovinciales, es el artículo 28 de la Constitución, que indica la regla de la razonabilidad. La potestad es entonces del Congreso, y como todas las que le incumben, debe ejercerse racionalmente, y en términos no arbitrarios.

Añadimos Aquí a lo expuesto, que según indica Bidart Campos, los *conflictos de límites* cuando sólo se trata de fijarlos, son en sí mismos causas no justiciables, al tener en la Constitución establecida expresamente su vía de solución, a cargo del Congreso, al que inviste de facultad privativa para fijarlos.

No obstante compartir nosotros - en principio - esa postura, si mediara arbitrariedad en la decisión del Poder Legislativo, el pronunciamiento del cuerpo podría tornarse en inconstitucional y ese vicio sí podría ser eventualmente evaluado por el Poder Judicial, en los términos de los arts. 116 y 117 de la C.N.

Dentro de esta estructura especificada por la Constitución, se indica también - y en forma particularmente clara - que las provincias no pueden declararse ni hacerse la guerra entre sí.

La norma no admite aquí interpretaciones, ya que según se impone, sus quejas deben ser sometidas a la Corte Suprema, que es el tribunal indicado por la Ley Fundamental como dirimente - en instancia originaria - de los conflictos interprovinciales.

Cabe apuntar que esto no es incoherente con lo antes dicho por nosotros, en el sentido de que es al Congreso de la nación a quien incumbe la fijación de límites entre provincias. Ello así, porque si en la causa entre provincias - pese a versar sobre cuestiones limítrofes - la resolución no requiere fijarlos o modificarlos, *sinó solamente* juzgar ciertas relaciones que deriven de los límites ya establecidos, la competencia de la Corte es plena e ineludible

Una violación a esta manda, que pase por efectuar hostilidades de hecho, hace incurrir a la provincia o provincias violadoras del precepto, en generación de un delito constitucional, consistente en producir actos de guerra civil (asonada o sedición), lo que debe ser sofocado o reprimido por el Gobierno Federal, conforme a la ley.

La constitución establece también que los actos públicos y procedimientos realizados en una provincia gozan de entera fe en las demás, aunque sea el Congreso el que puede determinar cual ha de ser la fuerza probatoria que tales actos y procedimientos merecen, y los efectos legales que producirán (art. 7 C.N.)

Asimismo, y por expresa manda del texto fundamental, los derechos que una provincia otorgue a sus ciudadanos, lo han de ser en la medida de los que en su jurisdicción reconozca a ciudadanos de otras provincias (art.8 C.N.), siendo por otra parte la extradición de criminales, de obligación recíproca entre ellas.

Estas últimas regulaciones del sistema constitucional argentino, ponen de manifiesto una vez más que las entidades provinciales no gozan de soberanía, siendo la federación la que les impone las condiciones de igualdad y reciprocidad entre ellas.

Se remarca, por otra parte, la unidad del territorio de la federación, aún pese a la existencia de pluralidad de provincias (ello se observa particularmente en la eliminación de las aduanas interiores), exhibiendo cada una de ellas su fisonomía autónoma, cuya territorialidad también se resguarda.

Así, con la garantía federal instituida por el artículo 5 de la Constitución, se resguarda la defensa e indemnidad de los territorios provinciales.

Por su parte, el principio de la integridad territorial de las provincias acrecienta sus resguardos constitucionales desde que se reformó la constitución en 1994, debiendo rescatarse hoy en su favor el dominio y la jurisdicción de (entre otros) de:

- sus recursos naturales,
- su subsuelo,
- su mar territorial,
- su plataforma submarina,
- su espacio aéreo, sus ríos,

- sus lagos y aguas,
- sus caminos,
- las islas (cuando el álveo es provincial),
- las playas marinas
- las riberas interiores de los ríos

Aún así, cierta interpretación jurisprudencial de la Corte Suprema que nosotros no compartimos, ha sostenido que en realidad la nuda propiedad de los recursos es de las provincias, pero su aprovechamiento puede ser válidamente realizado por el Gobierno Federal, con exclusión de aquellas. Bidart Campos indica este proceso como una grave mutación constitucional.

Esta argumentación aumenta nuestros recelos respecto de las figuras de "mutaciones constitucionales". La interpretación ha sido inconstitucional y existen las vías políticas idóneas (juicio político, por caso), para sancionar a los funcionarios que con su obrar violentan groseramente la letra y el contexto del sistema constitucional

9.2.- Los pactos de cooperación. Posibilidad de que las Provincias suscriban acuerdos internacionales. La conformación de "regiones"

Teniendo presente que el Estado Federal Argentino enfrenta un proceso de integración en el ámbito regional (MERCOSUR), cuyo principal socio (Brasil) ostenta también ese modo de distribución territorial, no podemos negar que en ese ámbito de desarrollo, el federalismo encuentra nuevos espacios para su adecuación y expansión.

Creemos nosotros que el federalismo -considerado como proceso - tiene virtualidad suficiente para generar importantes vinculaciones entre sistemas. A ello debemos sumar que la integración en sí implica una modalidad de relaciones que comprende una serie de componentes (subsistemas).

En este caso, nuestro sistema constitucional debe fortalecer sus relaciones no solamente con el entorno internacional inmediato que lo nuclea

(MERCOSUR), sinó también con los lazos internos, que se traban entre las distintas comunidades (provincias) que lo componen territorialmente.

Asumimos aquí con María C. Castorini de Tarquini, que la idea de federalismo *como cooperación* se apoya en el supuesto fundamental de reconocer que los poderes y funciones que ejercen las distintas entidades de gobierno, pueden ejercitarse en forma compartida o concurrente.

Para ello es necesario apuntar que la funcionalidad es un elemento que fortalece y da esencia al federalismo, y ello se manifiesta en la necesidad de cooperación.

Como vimos antes, la implementación de la forma federal de Estado ha tenido graves problemas para generar controles verticales adecuados del Poder. En consecuencia, si es que queremos realmente tornar esta estructura en un mecanismo eficiente en el contexto del sistema constitucional, debemos utilizarlo para compensar racionalmente la actuación y participación de los órdenes provinciales con el federal. Ello pues solo así, conjugando esfuerzos globales para la consecución de objetivos e intereses comunes, es que se tornará posible el desarrollo federal, armonizado con la evolución eficiente del propio sistema constitucional.

A ello le agregamos nosotros la necesidad de armonizar la estructura interna para habilitar la participación de las distintas provincias y demás jurisdicciones internas (municipios, delegaciones) en el desarrollo de los objetivos interestadales de la integración comunitaria, coordinados y realizados por el Gobierno Federal.

Así es que nos encontramos con que la reforma constitucional de 1994, ha ofrecido nuevas formas de articulaciones entre las provincias, a fin de fortalecer el ámbito de federalismo de concertación del que ahora estamos hablando, a lo que también se suma la expresa habilitación para que - en ciertas condiciones - generen acuerdos internacionales.

Así, nuestro recorrido pasará en primer lugar, por tratar el tema de la regionalización, y luego, el de las potestades provinciales para suscribir acuerdos internacionales.

1. La regionalización: Ciertos actores admiten en doctrina lo que se dio en llamar, el *Estado regional* (Ambrosini, 1933).

Considerado como un tipo intermedio entre el unitario y el federal, el estado regional se caracteriza porque el concepto de autonomía se traslada del estado o provincia, a la región, asumiendo esta última poderes y potestades más densas, de naturaleza diversa y mayores en extensión de las que

originariamente poseían los estados.

La doctrina nacional, sostenía aún antes de operada la enmienda constitucional de 1994, que sin necesidad de reforma a la Constitución y haciendo uso de los poderes reservados de las provincias, era viable integrar una región formando con varias provincias, una sola (art. 13 C.N., hoy vigente), con el acuerdo de las legislaturas provinciales y el consentimiento del Congreso, lo que permitiría acercarse al regionalismo sin llegar al unitarismo.

Como se ve, no se hablaba aquí del estado regional, sinó de conformar regiones dentro de un Estado Federal, sin transformar la estructura del Estado, permitiendo reagrupamientos sobre la base territorial y la complementación económica.

La "contra" de esta postura, era que dejaba avizorar, ante la posibilidad de disminución del número de provincias, el debilitamiento del poder político provincial en el Senado, donde tales entidades tienen su natural representación.

Sorteando de alguna manera estos problemas, la reforma constitucional de 1994 introdujo un modo de regionalismo que como bien dice Bidart Campos no intercala una estructura política en la tradicional organización de nuestro régimen, el que sigue entonces manteniendo la dualidad de estado federal y estados provinciales (incluyendo estos últimos a las municipalidades)

De allí cabe concluir que el regionalismo que avala la constitución federal no transforma a las eventuales regiones en interlocutores políticos del gobierno federal, ni admite que estas últimas se sumen o interpongan al reparto competencial de la federación

Cabe preguntarse entonces, ¿cual es el ámbito de acción que la Constitución ha conferido a las futuras regiones argentinas?

Sin dudas, el del desarrollo económico y social, en un intento de generar un subsistema de relaciones interprovinciales para la promoción de estos aspectos

En consecuencia, el grado de descentralización que la constitución prevé para las regiones, sólo alcanza las cuestiones mencionadas, sin llegar al plano de las decisiones políticas, que son retenidas en este punto por las provincias.

O sea: una región creada no puede (salvo por la vía del mecanismo de constitución de nuevas provincias, ya expuesta antes), introducir desmembramientos en las autonomías provinciales, ni en la de los municipios,

una vez que ella sea determinada en sus alcances por los estados provinciales.

Sin perjuicio de lo dicho, al momento de tomar la decisión de la creación de regiones (lo que implicará asignarles sus objetivos y políticas), las provincias pueden establecer órganos con facultades propias a esos fines.

Sostiene en el punto Bidart Campos (y compartimos su postura), que la ejecución de tales políticas será competencia de cada provincia firmante del tratado y no de la región en sí.

Entonces, tenemos que una vez creada la región, en los términos antes expuestos:

- Las provincias de cada región, representadas por sus órganos de decisión política (Asamblea de Gobernadores, Comités de Ministros, Secretaría Técnicas) se reservarán la decisión de sus objetivos y políticas de desarrollo, y
- Las provincias integrantes de la región, *consideradas individualmente* estarán a cargo de la ejecución de dichos planes en sus respectivas jurisdicciones, ya que como vimos - detentan aún en el caso de regionalización - su rol de interlocutores políticos con el gobierno federal.

No nos cabe duda alguna, por otra parte, de que esta competencia (la de creación de regiones) es propia y reservada de las provincias, sin perjuicio de que una vez creada la región de que se trate, intervenga en ella, por vía de concertación, el gobierno federal. La vía de instrumentación de este tipo de modalidades, será la de los tratados interjurisdiccionales.

Habiendo dicho ya que la actuación de la regionalización debe generarse en nuestro sistema constitucional a partir de la concertación, no debemos olvidar la potestad del Congreso de la Nación (art. 75 inc. 19 C.N.) en materia de promover políticas diferenciadas para equilibrar el desigual desarrollo de las provincias y regiones.

Con ello queremos apuntar que el nuevo federalismo pretendido por el sistema, habrá de ser de concertación y coordinación, entro del plano de la relación de subordinación de la que luego hablaremos.

En este caso, el trazado regional que deberá realizar el Congreso para la consecución de sus fines, deberá atender con especificidad la voluntad de las provincias, al crear regiones. Por ello, las acciones de ambos ámbitos territoriales, habrán de ser armonizadas y coordinadas en bien de la actuación global y eficiente del sistema.

No es ocioso que al momento de indicar al Congreso esta atribución, el

constituyente reformador haya especificado que será el Senado (en donde radica la representación de las provincias), la cámara de origen.

Así, tenemos que el sistema constitucional ha previsto una modalidad de federalismo de concertación, habilitante de una salida regional para el desarrollo económico y social que se acompaña necesariamente de las siguientes pautas:

- No crea un nuevo ámbito de autonomía o diversa colectividad territorial.
- Genera un nuevo nivel de decisión adjetivo que tiende a dimensionar a la nación como totalidad, sin perder la unidad conceptual de las provincias.
- Conecta a la creación de regiones con las atribuciones del Congreso en materia económico-social, ya que es indudable la necesidad de un sistema de planeamiento de corte nacional que evite la generación de nucleamientos regionales por motivos ajenos a la polarización nodal. Ello pues si no interviene la Nación (en este caso, aportando en la generación del diseño de las políticas globales que llevarán adelante las regiones), podría darse el caso de provincias marginadas del sistema regional, lo que tornaría ineficiente el nuevo insumo.
- El diseño debe leerse en forma conjunta con la norma constitucional, ya analizada, que estatuye que el dominio de los recursos naturales corresponde a las provincias, si éstos se hallan en sus territorios.
- El sistema garantiza a las provincias que generen cada región, la decisión de sus objetivos y políticas de desarrollo y económico social, y a las provincias consideradas individualmente, la ejecución de dichos planes en sus respectivas jurisdicciones.

En suma, el sistema creado por la Constitución se funda el acuerdo o concertación interestatal, liberando en la cuestión a las provincias de la imposición autoritaria del gobierno federal, aunque moldeándolo debidamente en los intereses de planeamiento nacional, a fin de afianzar y no desarticular a

nuestro alicaído federalismo.

2. La posibilidad de celebrar convenios internacionales: Las provincias argentinas se encuentran expresamente habilitadas luego de la reforma constitucional de 1994 para celebrar convenios internacionales.

Esta es otra manera de facilitar la integración de los diversos territorios de la argentina a la dinámica internacional, fortaleciendo el rol protagónico de las provincias en el sistema

De todas formas, el accionar provincial se halla condicionado en función de las siguientes premisas de insoslayable cumplimiento:

- Los instrumentos firmados no pueden ser incompatibles con la política exterior de la Nación (básicamente, el accionar de las Provincias no puede entrometerse con una competencia que han delegado al gobierno federal, cual es la conducción de las relaciones exteriores)
- Tampoco pueden esos acuerdos colisionar con alguna de las facultades ya delegadas por las provincias al gobierno federal (las acciones internacionales de las provincias no pueden entrometerse con las atribuciones de que dispone el gobierno federal en nombre de toda la Nación).
- Los tratados no pueden tampoco afectar al crédito público de la Nación (o sea que si el convenio genera endeudamiento, lo será solamente del ámbito provincial)
- Finalmente, estas tratativas internacionales de los estados provinciales deben ser puestas en conocimiento del Congreso de la Nación, lo que no implica que requieran previa aprobación de ese cuerpo, o que su celebración lo sea "ad referéndum" de lo que decida el Congreso. Se trata de una mera comunicación a los fines de una buena ordenación de las actividades de la Nación y sus pertinentes fines políticos.

De esta forma vemos como se enlaza la facultad de las provincias de realizar acuerdos entre sí - y aún los de integración - con esta nueva potestad.

Todas ellas tienden en conjunto a generar una útil y eficiente herramienta para el óptimo desarrollo de la gestión estadual de interrelación,

poniendo de resalto un nuevo modo de actuar el federalismo en la argentina.

9.3.- Las relaciones "típicas" de la estructura federal argentina y el reparto de competencias entre la federación y los estados provinciales, según el sistema de la constitución.

En realidad, todos los sistemas federales deben, en algún momento, evaluar de qué manera se distribuirán las competencias entre la federación y los estados miembros. Las modalidades posibles de distribución, son tres, a saber:

- Se determina a priori, y en forma taxativa en la constitución, qué potestades son de la federación, y cuales de los estados federados.
- Se indica que los estados federados conservan todo el poder no delegado explícitamente a la federación por intermedio de la constitución
- Se indica que la federación conserva todo el poder no delegado explícitamente a los estados miembros por intermedio de la constitución

El primer supuesto (de las enumeraciones taxativas) es generalmente deficiente, ya que como es sabido, nunca se puede abarcar en una enumeración única y taxativa, el cúmulo de competencias de cada uno de los órdenes. Invita necesariamente a elaborar la categoría de las *competencias implícitas de uno y otro orden territorial*.

Los otros dos supuestos, combinan la modalidad taxativa con la residual. Alguno de los dos órdenes confiere al otro por medio de la constitución, todas las potestades que expresamente no se reserva

Nuestro sistema constitucional ha optado por la fórmula estatuida en el art. 121 de la constitución, según la cual: las provincias conservan todo

el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos espaciales al momento de su incorporación

O sea que en el modelo argentino, han sido las provincias - inversamente a lo que sucede en el modelo norteamericano - las que se han reservado todas las potestades que en modo expreso no han delegado al gobierno federal por intermedio de la Constitución.

La interpretación jurisprudencial de esta regla ha sostenido que existen otros dos principios que completan a la disposición enunciada en el art. 121:

- Las provincias conservan, a partir de la sanción de la Constitución Nacional, todos los poderes que antes tenían y con la misma extensión a menos que exista en el texto fundamental alguna disposición que restrinja o prohíba su ejercicio

- Los actos provinciales sólo pueden ser invalidados

- cuando la constitución concede al Gobierno federal un poder exclusivo en términos expresos,
- cuando el ejercicio de idénticos poderes ha sido prohibido a las provincias, o
- cuando hay incompatibilidad absoluta y directa en el ejercicio de los mismos por parte de las provincias.

Señala el maestro Bidart Campos que los rasgos fundamentales de todo estado federal, o lo que denomina sus "relaciones vertebrales", son las siguientes: de subordinación, de participación y de coordinación.

La primera de ellas, denominada relación de subordinación, actúa basada en la regla constitucional de la supremacía federal. La unidad del Estado debe amalgamarse con la pluralidad de provincias, en este caso mediante la subordinación de los órdenes locales al orden federal. De tal principio podemos derivar que los ordenes jurídicos provinciales deben subordinarse al orden jurídico federal.

La relación de participación tiende a afianzar la cohesión del sistema,

reconociendo la actuación de las provincias en la toma de decisiones del gobierno federal. Así el Congreso de la Nación se compone de una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores, estando esta última compuesta por representantes de las provincias, en forma igualitaria.

También todos los modos de concertación federal ya indicados en párrafos anteriores, tienden a la consolidación de esta relación

Finalmente, la relación de coordinación delimita las competencias propias de ambos órdenes territoriales, distribuyéndolas en alguna de las formas que antes hemos explicitado

Esta distribución puede realizarse según el clásico diseño de Bidart Campos, en alguno de los siguientes modos que graficamos a continuación:

<u>TIPO DE RELACION COMPETENCIAL</u>	<u>EJEMPLOS EN LA CONSTITUCION TEXTUAL</u>	<u>OBSERVACIONES</u>
Competencias exclusivas del gobierno federal	• Intervención Federal • Estado de sitio • Relaciones internacionales	Por lo genera, las competencias asignadas al gobierno federal, son exclusivas de la federación (aún así pueden haber competencias exclusivas implícitas del gobierno federal, como es el caso del art. 75 inc.32 de la C.N.
Competencias exclusivas de las provincias	• Dictar la constitución provincial • Dictar sus leyes procesales. • Crear regiones para el desarrollo económico y social	Es importante acotar aquí la reserva del art. 121 C.N.
Competencias concurrentes (gobierno federal y gobiernos provinciales)	• Crear impuestos indirectos internos • Dictado en conjunto con el gobierno federal, de las leyes de bases a que se refieren los arts. 41 y 75 inc. 17 C.N.	Los dos ámbitos (el provincial y el federal) poseen la misma habilitación para ejercerlas
Competencias compartidas por el estado federal y las provincias	• Fijación de la Capital Federal. • Creación de nuevas provincias •	Ellas reclaman para su ejercicio, una doble decisión integratoria (del estado federal y de cada provincia participante)
Competencias prohibidas a las provincias	• Casos de los arts.126 y 127 C.N.	En líneas básicas, coinciden con las competencias exclusivas del gobierno federal
Competencias excepcionales del estado federal	• Establecer impuestos directos por parte del Congreso, cuando la defensa, seguridad común y el bien general lo exigen, y por tiempo determinado (art. 75 inc. 2 C.N.)	Históricamente, una vez ejercidas han tendido a tornarse en permanentes, lo que implica una grave violación al sistema constitucional, al haber consentido el Poder Moderador estas circunstancias
Competencias excepcionales de las provincias	• Dictar los códigos de fondo y de derecho común, hasta que ellos sean dictados por el Congreso Nacional • Armar buques de guerra o levantar ejércitos en el caso y con los recaudos dispuestos en el art. 126 C.N.	Realmente, asumen su carácter de excepción.

Sin perjuicio del rescate de esta importante y didáctica clasificación de Bidart Campos, bueno es resaltar aquí que existe hoy, y más aún luego de operada la reforma constitucional de 1994, una nueva predisposición en la organización de la federación argentina y - consecuentemente - de sus principios fundantes.

Una de las cuestiones sobre las que debemos hacer hincapié, y particularmente en estos tiempos de vertiginosos avances hacia planos de integración comunitaria, es que los procesos integrativos no pueden desentenderse, sino más bien integrar al federalismo.

Ello no debe entenderse como una manifestación meramente teórica, ya que como es sabido, la puesta en marcha de las reglas jurídicas de la integración invita a sus operadores (el gobierno federal) a centralizar más aún al poder político, con la excusa de direccionarla adecuadamente. Esta circunstancia, perfectamente factible, puede terminar en una total desacreditación de las complejas (y alicaídas) realidades provinciales que hoy exhibe nuestra federación.

Por ello, una de las nuevas pautas en materia de federalismo, es la que invita a acentuar la autonomía de las provincias, haciéndolas participar activamente en estos procesos (particularmente en su generación).

Así, se articularán sin duda en estos ámbitos de integración en que nuestro país parece decidido a embarcarse; nuevas y variadas "relaciones federales" que hacen a la dinámica de los mismos en un ámbito de globalización ineludible.

Por ello, creemos adecuado que la Constitución haya acentuado las potestades provinciales en materia de regionalización, y sus facultades de trabar relaciones internacionales, lo que las posicionará en planos de ventaja relativa, al momento de insertarse en las discusiones que imponen los procesos integrativos, homogeneizando sus fuerzas con las que desde siempre insufla el gobierno federal.

Así, creemos nosotros que a las relaciones clásicas en materia de federalismo, y a fin de que ellas no se diluyan en el contexto de un "clásico trípode" (que pese a su utilidad pasada, hoy aparece un tanto desvencijado), debiéramos añadirle las siguientes:

La relación de concertación, al haberse acentuado, desde la reforma constitucional de 1994, la posibilidad de las provincias de concertar tratados, podemos sostener ahora que nuestro federalismo tiene sustento en esta

relación, que vincula más fuertemente ahora a los dos órdenes de la federación, al momento de vincularnos con otras naciones. Creemos entonces nosotros que la concepción de federalismo cooperativo o concertado encuentra ahora apoyo en el texto constitucional, aportando herramientas para intentar revertir la tendencia del federalismo dual (que enfrenta, por oposición, a los dos órdenes territoriales del sistema).

Esta relación se acentúa también al momento de indicar las pautas que habrá de tener la tan esperada legislación en materia de coparticipación (art. 75 inc. 2°), y por supuesto, al propugnar la formación de regiones para el desarrollo económico y social.

La relación de lealtad federal: Enunciada por Castorina de Tarquini como principio, resulta por demás significativa, en el intento de revitalizar un comportamiento - por parte de los dos órdenes territoriales de la federación argentina -, tendiente a mantener la unión nacional.

Esta relación se torna real y efectiva en tanto y en cuanto el gobierno federal se debe abstener de toda medida que lesione o restrinja a los intereses provinciales, y estos últimos deben poner todo su esfuerzo para propender a la unidad nacional, desde su posición de autonomía en la federación. En esta forma, el concepto "unión", no se torna en "uniformidad", sino en leal colaboración.

Ello así, pues la diversidad de cada realidad provincial, hace en gran medida a la eficiencia de la unidad nacional propuesta por la federación, y un beneficio real, ya que fortifica las modalidades de controles verticales que el federalismo ofrece al sistema constitucional.

9.4.- La garantía federal y la intervención federal.

Hemos visto ya que el federalismo para ser eficaz e integrador, ha de tender realmente a la "unión nacional" o a la integración territorial del sistema constitucional a partir de la vigencia e interacción de sus diversas realidades locales. Por ello, la garantía federal actúa como "catalizador" del sistema, ya que tiende a preservar la integridad de cada provincia en función del mantenimiento de la existencia política de la totalidad de la federación (entendida como la sumatoria de todos los miembros que la integran).

El gobierno federal, garantiza entonces a cada provincia el goce y

ejercicio de sus instituciones, siempre y cuando la constitución que cada una sancione para sí, reúna las condiciones exigidas en el artículo 5 del texto fundamental, que son las siguientes:

CONDICIONES PARA QUE EL GOBIERNO FEDERAL GARANTICE A CADA PROVINCIA EL GOCE Y EJERCICIO DE SUS INSTITUCIONES
(Garantía federal)

- Que la constitución provincial se dicte bajo el sistema representativo y republicano
- Que su dictado sea acorde a los principios, declaraciones y garantías de la constitución federal
- Que asegure la administración de justicia, el régimen municipal (desde 1994, garantizando la autonomía de los municipios) y la educación primaria

Esta garantía que la Constitución establece para las provincias, y que debe ser cumplida por parte del gobierno federal, se impone como lógica consecuencia de la elección (en el sistema constitucional argentino) de la forma federal de Estado.

De aquí podemos derivar un derecho y un deber recíproco y correlativo entre los estados provinciales y el nacional: el Estado Nacional debe preservar a los estados miembros en su existencia, y a su vez mantener su integridad. Las provincias, por su parte deben colaborar en la consolidación de la federación (de tal unión, estatuida por la propia Constitución Nacional depende su propia existencia) y en ese camino tienen el derecho a que su propia existencia les sea reconocida y respetada.

O sea, que el artículo 5 de la Constitución, a la vez que condiciona el poder constituyente de las provincias (aún el fundacional, porque las provincias son jurídicamente creadas y determinadas por el texto fundamental federal), les garantiza y prevé su plena autonomía, en un camino dual para afianzar la integración territorial y un adecuado control del poder.

Ello así, dado que de no existir los dos polos antes mencionados (federación y provincias) no existiría el sistema federal de estado en relación a nuestro territorio.

Derivada entonces del principio de subordinación, concluiremos

expresando que la garantía federal representa el aseguramiento, por parte del Estado de la integridad, autonomía y subsistencia de las provincias, como parte del todo armónico que implica la existencia de federación como unidad.

Entonces; gráficamente, tenemos que:

<u>CONCEPTUALIZACIÓN DE LA GARANTÍA FEDERAL</u>	<u>EJEMPLOS DE DEBERES DE OMISIÓN QUE COMPRENDE</u>	<u>EJEMPLOS DE DEBERES DE ACTUACIÓN QUE COMPRENDE</u>
Es una obligación constitucional tendiente a garantizar la existencia misma y autonomía de las provincias, a fin de resguardar la indemnidad de la federación como integralidad	• Respeto, por parte de la nación, de las autonomías provinciales • No perturbar la marcha de la vida institucional de las provincias	• Proveer efectivamente lo conducente para el adelanto y prosperidad de las provincias. • Fijar sus límites en los términos indicados por el art. 67 inc.14 • Resolver sus quejas, en los términos del art. 109 C.N. • Amparar a las provincias en que corre peligro la forma republicana de gobierno

Si nos preguntásemos ahora como se hace efectiva la garantía federal antes explicada, habríamos de contestar, por medio de la intervención federal, que en ese contexto resulta ser una garantía de funcionalidad del federalismo argentino.

Las provincias pueden ser objeto, en su cotidiano devenir institucional, de determinados peligros o deficiencias en su funcionamiento, que perturban no sólo a su existencia sino además a la integración armónica de la federación.

Ello puede dar lugar a la necesidad de intervención del gobierno federal en resguardo tanto de la federación a modo de concepto integral, como de la existencia de la provincia en la que el disloque o distorsión se produce.

De allí podemos concluir que la federación puede intervenir en el territorio de las provincias, a modo de sanción o castigo cuando ella no cumple con las obligaciones que le impone el art. 5 C.N. ya estudiado, o a modo de colaboración o auxilio, para el caso de que una provincia se encuentre en alguno de los supuestos enunciados en el art. 6 C.N.

La Constitución dispone que es al gobierno federal que incumbe

intervenir en el territorio de las provincias, aunque es potestad del Congreso la de disponer la intervención federal a una provincia o a la ciudad de Buenos Aires.

Existía antes de operada la reforma constitucional de 1994, una discusión respecto de cual era el poder de Estado al que la Constitución le concedía la potestad de intervenir. La jurisprudencia, haciendo una correcta interpretación de las facultades implícitas del Congreso de la Nación, había interpretado que sólo al poder Legislativo le incumbía decidir la intervención, con veda expresa respecto del poder Ejecutivo.

Sin perjuicio de ello, promediando este siglo, el avance de este último Poder de Estado determinó que se admitiese (en una modalidad de "mutación constitucional francamente inadmisibles) la posibilidad de determinar la intervención judicial en modo indistinto, por parte del poder Legislativo o del Poder Ejecutivo.

Creemos oportuno, acercar esta estadística, que refiere a tiempos anteriores a la reforma constitucional de 1994, y posteriores a la reimplantación de la democracia en argentina, en 1983

<u>PROVINCIA Y PODER ESTADUAL INTERVENIDO</u>	<u>ORGANO FEDERAL QUE DETERMINÓ LA INTERVENCIÓN</u>	<u>AÑO DE LA INTERVENCIÓN</u>
Provincia de Tucumán, en todos sus poderes	Poder Ejecutivo, en receso del Congreso (Dec. 103/91)	1991
Provincia de Catamarca, Poder Judicial. Se amplió luego a los restantes poderes provinciales	Poder Ejecutivo. (Dec.566/91 y 712/91).	1991
Provincia de Corrientes, Poder Ejecutivo. Se amplía luego al poder Judicial	Poder Ejecutivo. (Dec. 241/92 y 1447/92	1992
Provincia de Santiago del Estero, en sus tres Poderes	Poder Legislativo. (Ley 24.306)	1994

La reforma constitucional de 1994 intentó a partir de lo (ambiguamente) dispuesto en los arts.75 inc.31 y 99 inc. 20 que la facultad es propia del Poder Legislativo y sólo excepcionalmente (en caso de su receso) puede adoptarla el poder Ejecutivo, aunque debe convocar simultáneamente al Congreso para su tratamiento.

Decimos que la norma es ambigua, ya que no aclara que la facultad del Ejecutivo es en estos casos, excepcional. La norma no veda con énfasis la

posibilidad de que el Presidente decreta la intervención federal cuando el Congreso está en funcionamiento, ni define que la ley del Congreso, que modifique un decreto del presidente en ese sentido, no puede ser vetada.

Creemos que la buena senda habrá de ser integrada por el Poder Moderador, atendiendo principalmente a la efectivización plena de la relación de lealtad federal que debe animar al sistema.

Existen en nuestro sistema, varios tipos de intervención federal, que pueden clasificarse en función del modo de intervención, el poder de estado al que le incumbe establecerla, y de las causas que la motivan, y que hemos intentado sistematizar en el cuadro que sigue:

INTERVENCIÓN FEDERAL

<u>SEGÚN EL MODO DE INTERVENCIÓN</u>	<u>SEGÚN EL PODER DE ESTADO AL QUE LE INCUMBE ESTABLECERLA</u>	<u>SEGÚN LAS CAUSAS QUE LA MOTIVAN</u>
• De "oficio": por el Gobierno Federal, sin requerimiento de las provincias, para garantizar la forma republicana de gobierno o para repeler invasiones exteriores(aunque ellas también pueden requerirlo por ese motivo) • A requisición de las autoridades constituidas: para sostenerlas o restablecerlas si hubiesen sido depuestas por sedición o invasión de otra provincia	• Por el Poder legislativo: es la regla. El Congreso es habitualmente, el "Gobierno Federal" a que se refiere el art. 6 C.N... • Por el Poder Ejecutivo: es la excepción. Sólo puede hacerlo en el caso de receso del Congreso, y debe convocarlo en forma simultánea para el tratamiento de ese decreto. La decisión ulterior del Congreso, en el sentido de dejar sin efecto tal medida, no debiera poder ser vetada (aunque la Constitución, lamentablemente nada dice al respecto)	• Para garantizar la forma republicana de gobierno, alterada en la provincia • Para repeler invasiones interiores • Para sostener o restablecer a las autoridades provinciales si han sido destituidas o amenazadas por sedición (dentro del territorio provincial) o invasión de otra provincia

En realidad, podemos sintetizar en cuatro, las situaciones que pueden motivar una intervención federal: en dos supuestos por decisión exclusiva del gobierno federal, y en otros dos, a petición de las autoridades provinciales.

Las que son de resorte exclusivo del gobierno federal, pueden

desgranarse en estos dos supuestos:

a): por encontrarse alterada la forma republicana de gobierno, o no haber observado el gobierno provincial, las exigencias que le impone el art. 5 C.N.

Existe alteración de la forma republicana de gobierno si no se observa la división de poderes, o se violaran los derechos y garantías consagrados en la Constitución Nacional, se desconocieran los principios de periodicidad en las funciones electivas, la publicidad en los actos de gobierno o la responsabilidad de los funcionarios.

También corresponde en este punto la intervención federal para el supuesto de no asegurar la provincia el régimen municipal, la administración de justicia o la educación primaria.

b): Para el caso de existir invasión exterior, la que es provocada cuando fuerzas militares extranjeras invaden el territorio de alguna provincia

Las situaciones de intervención federal que pueden generarse a petición de las autoridades de cada provincia, son las siguientes:

a): Para sostener o restablecer a las autoridades provinciales, en el caso en que ellas hubiesen sido depuestas por la sedición.

b): En caso de que una provincia hubiese sido invadida por otra u otras.

Debe ser aclarado que en la historia constitucional argentina, han sido muchos los casos de intervención federal, que - por supuesto - han recorrido todo el camino de los diversos supuestos contemplados en la norma fundamental. Es más, muchas de las veces, las motivaciones fueron en realidad meramente "políticas" y encubiertas bajo la denominación de alguno de los supuestos legales, pudiéndose computar, hasta promediada la década del '80, aproximadamente 200 supuestos de intervención federal.

Ello ilustra adecuadamente acerca de la desnaturalización - en la práctica política argentina - de este recurso, que originariamente concebido para garantizar la convergencia y cohabitación dentro de la federación, se

convirtió paulatinamente en uno de los principales instrumentos que el gobierno federal utilizó para acentuar la dependencia política y económica de las provincias.

Esta situación se acentuó a partir del avance del poder Ejecutivo para declarar por sí la intervención federal, y la exorbitante ampliación de las facultades del interventor federal, que la práctica constitucional también ha consentido.

Cabe ahora analizar acerca del poder de Estado al que incumbe disponer la intervención federal. Habíamos dicho ya que según el art.6 de la C.N., es el gobierno federal el que interviene en territorio de las provincias.

Ha quedado en claro también que después del año 1929 (en el caso "Orfila" resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación), que el Congreso de la Nación es habitualmente el "gobierno federal" a sus fines.

Por lo tanto, se excluye de este trámite, al poder Judicial.

Aún así, la reforma constitucional de 1994 ha constitucionalizado la irregular práctica de involucrar al Poder Ejecutivo en el acto de declaración de la intervención federal, aunque *limitando su intervención* solamente para el caso de darse la excepcional circunstancia de encontrarse el Poder Legislativo en receso.

Debemos añadir a lo ya dicho, que como lo ha dispuesto la Corte Suprema de Justicia de la Nación desde sus tempranos precedentes (1893), la intervención federal en las provincias - en todos los casos indicados por la Constitución - resulta ser *un acto político, por su naturaleza*, cuya resolución incumbe a los poderes políticos nacionales.

En este sentido, el acto declarativo de la intervención federal es en sí causa no judicial, y el Poder Judicial no podría determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de esa decisión.

Coincidimos con Bidart Campos en cuanto sostiene que esa modalidad de "no judicialidad", debe quedar circunscripta a las causas o motivos que se invocaron para fundar la intervención, pero deben ser judiciales las cuestiones referentes a la competencia el órgano que debe intervenir.

Una vez decidida la intervención federal, la designación del interventor federal, es de resorte exclusivo del Poder Ejecutivo.

Obsérvese que la Constitución lo impone expresamente en el artículo 99 inc. 7 "in fine".

Esta es otra de las circunstancias que pone de resalto la inconveniencia de que el presidente, en caso alguno, determine la intervención federal, ya que la sabia correlación del sistema de la

constitución, determina que un órgano (legislativo) establece la intervención; el otro (ejecutivo) designa e instruye al interventor, y un tercer órgano (el judicial) define el eventual control de constitucionalidad en la articulación de tal decisión política (ya que ella en sí es no justiciable).

Si existe una urgencia que pase por el receso del Congreso, el Presidente debiera convocarlo de inmediato para que sea éste cuerpo el que determine la viabilidad o no del dictado de este acto extremo, y no efectuar la declaración per sé Definitivamente, estimamos que ha sido infortunada la atribución que el art. 99 inc.20 de la C.N. otorga al Presidente de la Nación.

El marco de atribuciones del interventor depende esencialmente de:

- El acto concreto de la intervención federal.
- La finalidad de la intervención federal.
- El alcance que le asignó a la intervención federal el órgano que la dispuso.
- Las instrucciones precisas y concretas que el Poder Ejecutivo le imparta al interventor designado.

Una vez designado, el interventor federal recibe usualmente las instrucciones del caso, de parte del ministro político del gabinete, que es el Ministro del Interior.

Aún así, el funcionario tornado en interventor es representante directo del Presidente, con el primordial deber de respetar la Constitución y las leyes de la provincia intervenida (porque la intervención federal no extingue la personalidad jurídica de las provincias), siempre que ellas no se encuentren en colisión con el derecho federal de la intervención (ya que en tal caso, el interventor se encuentra preservando la supremacía de la Constitución).

Sus facultades están usualmente determinadas en el acto de la intervención, aunque es de uso que durante el período de la intervención federal en una provincia, el delegado federal asume las funciones esenciales del gobierno local (teniendo en cuenta el poder político que se intervino).

Debemos destacar también que siendo el interventor un funcionario nacional, sus actos y responsabilidades quedan fuera de la jurisdicción de las disposiciones legales de carácter local.

Es decir que - como bien lo ha acentuado la jurisprudencia - los interventores se conceptúan en estos casos como funcionarios nacionales, y por ende, sujetos a la jurisdicción federal para el juzgamiento de los delitos que

pudieran cometer en el desempeño de sus cargos.

La intervención federal, como ya lo hemos dicho, se dispone - según el caso - en uno, dos o los tres poderes provinciales. En virtud de ello, pueden presentarse las siguientes alternativas:

<u>PODER PROVINCIAL INTERVENIDO</u>	<u>FUNCION DEL INTERVENTOR FEDERAL</u>
Poder legislativo	Se disuelve la legislatura. Podrá el interventor dictar los decretos-leyes necesarios para el cumplimiento de sus roles (Bidart Campos señala que el poder legislativo del interventor puede estar condicionado en ciertos casos, por el gobierno federal, debiendo entonces requerir autorización previa o aprobación posterior para legislar)
Poder Ejecutivo	El gobernador cesa en su cargo y es reemplazado por el interventor
Poder Judicial	El interventor no suplanta a los jueces, ni ejerce sus funciones, sino que reorganiza el Poder Judicial de la provincia, removiendo y designando a otros (si se encuentra en pie la legislatura y el poder Ejecutivo, ellos no pierden sus roles constitucionales, por lo que serán esos órganos los que deberán designar a los nuevos magistrados)

Debido a la aciaga experiencia que en ciertas ocasiones han dejado las intervenciones federales a las provincias, estas últimas han incluido en sus constituciones algunas disposiciones defensivas, cuya validez - en tanto el acto de intervención tiene base y sustento en la propia Constitución - es decididamente inconstitucional.

No puede por ello dejar de señalarse el sentido de las mismas, que representan anhelos de las provincias frente a muchos de los atropellos de que han sido objeto, so pretexto de la implementación de esta figura.

Aún con lo dicho, nos agrada de entre ellas, pudiendo llegar a sostenerse su constitucionalidad, aquella que invita a la revisión judicial ulterior de los actos del interventor que se cumplieron con apartamiento de las normas locales preexistentes (Neuquén, Misiones).

9.5.- Los lugares de jurisdicción federal: innovaciones a partir de la reforma constitucional de 1994. Los "enclaves" en las provincias. Los territorios Nacionales.-

El artículo 75 en su inciso 30 de la C.N. establece que es rol del

Congreso de la Nación el de ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la Capital de la Nación. En realidad y como bien sostiene Bidart Campos, a partir de la consagración del estatus autonómico de la Ciudad de Buenos Aires, el Congreso solo habrá de legislar para su ámbito específico con el concreto objetivo de garantizar los intereses del estado federal.

En realidad, el Congreso de la Nación resulta ser la legislatura local para aquellos territorios que aún no hubiesen adquirido autonomía. Por tal razón, mientras coexistan en un mismo lugar físico (como hoy lo hacen) la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Capital de la República, las atribuciones del Congreso se limitarán en este sentido en virtud de las atribuciones reconocidas a esa ciudad por el art. 129 C.N. y según lo dispone la Cláusula Transitoria 8° del texto supremo.

Ahora bien, existen enclaves o lugares que la federación posee (por diversas razones, como por ejemplo compra, o cesión), en territorio de las provincias. Allí se emplazan establecimientos llamados de "utilidad nacional".

La doctrina se ha preguntado frente a esta peculiar situación, si las provincias conservaban en tales lugares sus poderes de policía e impositivos, toda vez que la antigua redacción de la norma le encomendaba al Congreso la competencia de dictar una *legislación exclusiva* en los lugares en cuestión.

La evolución de la cuestión hasta operarse la reforma constitucional de 1994 era la siguiente:

<u>Situación jurídica de los "enclaves" que la federación posee en las provincias para situar establecimientos de utilidad nacional (evolución jurisprudencial hasta la reforma constitucional de 1994)</u>		
1853-1968	1968-1976	1976-1994
• Esos lugares no quedaban federalizados. • La exclusividad de la legislación del Congreso de la Nación se limitaba a la materia específica del establecimiento allí creado. • Subsistía en lo demás en ese lugar la jurisdicción provincial	• La jurisdicción federal en esos lugares se consideró amplia y exclusiva en esos lugares, tanto para legislar como para ejecutar y juzgar	• Retorna la interpretación anterior en forma sostenida,, consolidando una continuidad que abrió paso a la fórmula de la constitución reformada en 1994

Finalmente, la reforma constitucional recepta la "buena senda" jurisprudencia, aunque con algunos matices:

- En primer lugar, adecua la formulación constitucional, al indicar con claridad que tal legislación será la necesaria (y no exclusiva).

- Elimina también la expresión constitucional de que esos establecimientos se emplazan en lugares sometidos a compra o cesión en las provincias.
- Finalmente, pone las cosas en claro, al enfatizar que la legislación del Congreso para esos lugares quedará sometida a los fines específicos del establecimientos y particularmente, que las provincias y los municipios conservan sus poderes de policía e impositivos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de los fines tenidos en cuenta al generarse tal enclave

Se pregunta Quiroga Lavié si al suprimirse del texto constitucional la exigencia histórica de que la Nación adquiriría derechos sobre esos enclaves por "compra" o "cesión", se puede admitir que en lo sucesivo la Nación confisque esos territorios a las provincias, sin indemnizarlas. Acto seguido disipa tal duda, indicando que la cláusula constitucional del art. 124 C.N. que le otorga a las provincias el dominio originario de sus recursos naturales, inhibe tal posibilidad.

En consecuencia, ha de quedar en claro que sin consentimiento provincial no pueden instalarse nuevos establecimientos nacionales en las provincias.

Respecto de los denominados "territorios nacionales", la Constitución le asigna atribución al Congreso de la Nación (art. 75 inc.15) para determinar por ley su organización, administración y gobierno.

Aún así, cabe acotar que dicha norma es hoy inaplicable, ya que no quedan territorios nacionales pendientes de provincialización, salvo el caso de la Antártida Argentina, que a la fecha se halla bajo el paraguas regulatorio del denominado "Tratado Antártico", de 1959, suscripto oportunamente por nuestro país.

Respecto al territorio de las Islas Malvinas, se refiere a ellas la cláusula transitoria 1º C.N. de la que hablaremos en su oportunidad, aunque de alguna manera pueden considerarse ambos provincializados (Malvinas y Antártida), si se estima que la de Malvinas es una de las "islas del Atlántico Sur" que integran, junto a la Antártida, la última provincia argentina, conformada en 1991 (la de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur).

9.6.- El régimen municipal según la constitución textual. Los municipios en el contexto de la Constitución histórica (1853) y la trascendencia de la

reforma constitucional de 1994.

La institución del régimen municipal fue establecida en la Constitución histórica de 1853 como *condición ineludible* para que las provincias gocen de su autonomía, pero no se había definido en ella tal régimen ni enumerado sus facultades y recursos.

No nos queda duda alguna de que tal ambigüedad (o deliberada imprecisión) facilitó la centralización administrativa, erosionante en gran medida de nuestro federalismo.

Sus efectos fueron, en la práctica histórica:

- Limitar la competencia municipal en el sistema
- Manipular la organización, y aún la elección de las autoridades municipales
- Generar la reducción de sus naturales fuentes de recursos

El municipio argentino quedó en los hechos, supeditado al accionar de un poder superior que trabó su acción, redujo el campo de sus iniciativas e impidió la organización de sus servicios públicos. Frente a esta realidad histórica, la reforma constitucional de 1994, consagra la autonomía de las municipalidades, como corolario de un tránsito jurisprudencial tendiente a revertir una situación que ciertamente, conspiraba contra la revitalización del federalismo argentino.

En este sentido, el constituyente reformador ofreció coertas directivas institucionales que deben ser adoptadas por las provincias en sus constituciones, en el sentido de que es su deber el de asegurar la autonomía municipal, debiendo reglar en ese contexto, su alcance y contenido en los siguientes órdenes:

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Institucional • Político • Administrativo | <ul style="list-style-type: none"> • Económico • Financiero |
|---|---|

Al integrar el mencionado artículo 123 de la Constitución, el capítulo referido a los "gobiernos de provincia", creemos nosotros que los mentados recaudos encuadran en la concepción de "forma republicana de gobierno", indicada en el art. 1 C.N. Ambas normas son complementarias, de modo que las provincias argentinas están constitucionalmente obligadas a adecuar sus constituciones en el sentido del complemento indicado.

De lo expuesto, derivamos que el concierto normativo expuesto, precisa con exactitud aquellos aspectos de la autonomía que no pueden ser soslayados por las provincias.

Lamentablemente, la reforma producida a la constitución de la provincia de Buenos Aires en 1994, no receptó tal mandato, en una evidente mora constitucional inadmisibile, cuyos efectos han sido evaluados en forma diversa por la doctrina nacional.

Así, podría indicarse que tal omisión se subsana por el propio imperio de lo dispuesto en el art. 123 del texto supremo federal, aunque esta posición ofrece una solución incompleta de la cuestión, ya que el texto federal, a fin de no avanzar sobre competencias que constitucionalmente no le son propias, sólo le indicó a las provincia la manda que ellas deben cumplimentar

Por tal razón, nosotros creemos que es necesaria una reforma constitucional o al menos una adecuación legal en la Provincia de Buenos Aires toda vez que la Constitución Nacional impone a las provincias asegurar la autonomía municipal.

Destacamos aquí que el pertinente dictamen de comisión, del que luego se derivó el art. 123 C.N. (Nº 12, de la Comisión de Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal), fue remitido a la Comisión de redacción el 14 de julio de 1994. El tratamiento del tema fue habilitado por el art. 3º punto b de la ley 24.309. En suma, el debate respectivo se dio en la pertinente "comisión", desde la que se optó por declamar la autonomía de las municipalidades, **pero delegando a cada Provincia la reglamentación de su alcance y contenido**

Con esto queremos indicar que aquellas provincias argentinas que una vez operada la reforma constitucional de 1994, no hubiesen cumplido con la manda constitucional de garantizar la autonomía de las municipalidades habidas en su seno, podrían cumplir con tal obligación (de raíz constitucional, sin dudas), aún sin reforma a sus textos supremos estaduales, por otros medios que bien pueden ser de carácter legislativo. Lo inadmisibile es que no se de solución al problema.

Y por supuesto, lo deseable es que tal importante consagración sea debidamente receptada en cada constitución provincial.

9.7.- La cuestión de la "ciudad capital": su historia y régimen constitucional y legal. La ciudad de Buenos Aires: su autonomía y entidad política.

Es esta cuestión, una de aquellas que necesariamente ha de estudiarse a la luz de nuestros antecedentes históricos. No hay dudas que la hoy ciudad autónoma de Buenos Aires adquirió desde el primer momento, una importancia singular, al punto que una vez constituido el Virreinato del Río de la Plata, fue su capital.

Pese a que la vocación capitalina de la ciudad de Buenos Aires aparecía como "natural", luchas ideológicas, intestinas e intereses localistas y del interior, se oponían tenazmente a la consagración institucional de esa circunstancia, lo que recién se logra con el acuerdo de 1880.

En ese año, gracias a la decisión de Nicolás Avellaneda, se cumple la indicada trayectoria, pese las numerosas tentativas de ubicarla en otro lugar.

El marco social en que se produce la federalización de Buenos Aires, fue bastante peculiar: Luego de las elecciones que consagran a Julio Roca como Presidente de la Nación, Carlos Tejedor se levanta en armas, en señal de protesta. El entonces Presidente (saliente) Nicolás Avellaneda resuelve en la emergencia, fijar la residencia de las autoridades nacionales en Belgrano. En el interir, la minoría de la Cámara de Diputados (adicta a Avellaneda) se instala también en Belgrano, y declara cesantes a los diputados que no habían concurrido a las sesiones realizadas en ese pueblo.

El senado, que también respondía al presidente saliente, se instala en dicho pueblo y entonces se sanciona la Ley que establecía a Belgrano como sede provisoria de la Capital de la República.

Finalmente, y en ese duro clima, se sancionan dos leyes (1029/1030-1880) declarándose capital de la República al municipio de la ciudad de Buenos Aires, a los que luego se adicionan los municipios de Flores y Belgrano.

Así, hasta el momento de operarse la reforma constitucional de 1994, la ciudad de Buenos Aires fue el distrito federal en el que situó la capital de la federación. No era una provincia, pero participaba como distrito en la elección del Presidente de la Nación, eligiendo además Diputados y Senadores nacionales.

La jurisprudencia había sostenido respecto de la situación jurídica de este peculiar distrito de la federación, que:

- No era un poder, ni tampoco una de las entidades soberanas o autónomas que integran nuestro sistema republicano, representativo y federal

- Su régimen se hallaba organizado como uno de orden local, propio e independiente, a semejanza del adoptado por las provincias.
- El artículo 5 C.N. en lo que respecta al régimen municipal, era aplicable solamente a las provincias, y no regía para la Capital Federal
- Todos los tribunales de justicia de la Capital federal, tenían el carácter de nacionales, ya que la distinción entre federal y local sólo se aplica en las provincias.
- El Presidente era su jefe inmediato y local, siendo suya la atribución de designar intendente de la capital Federal

Luego de operada la reforma constitucional de 1994, esta situación ha variado sustancialmente, al trazar un peculiar diagrama de su *autonomía*, previendo la acumulación de un status dual, que involucra también su rol de capital federal de la República. Recordamos entonces que el territorio de la ciudad no se encuentra ahora totalmente federalizado como antes, sino solamente por la circunstancia de situarse allí el gobierno federal

El eje esencial de esta nueva estructura jurídica, es el de otorgar un gobierno autónomo a la ciudad de Buenos Aires, con facultades propias en materia de legislación y jurisdicción.

En consecuencia, el territorio de la ciudad no es federal ni federalizado.

De ello podemos derivar que luego de 1994 nuestra estructura federal se afianza sobre un diseño que involucra al propio gobierno federal, a las provincias, a los municipios y a la ciudad de Buenos Aires.

Creemos con Bidart Campos que la ciudad de Buenos Aires es un municipio federado, porque en su carácter de ciudad, goza de una importante modalidad de autonomía instituida directamente por la Constitución, siendo por ello sujeto de la relación federal.

De tal relación deriva concretamente, la circunstancia de haberse dictado esta ciudad su estatuto organizativo, que nosotros hemos de llamar mas propiamente - siguiendo a nuestro amigo Andrés Gil Domínguez - Constitución de la ciudad autónoma de Buenos Aires

Gráficamente, podemos enunciar el siguiente esquema que resume nuestro desarrollo:

SITUACION JURÍDICA DE LOS INTEGRANTES
DE LA RELACIÓN FEDERAL EN EL SISTEMA
CONSTITUCIONAL ARGENTINO

<u>Gobierno Federal</u>	<u>Provincias</u>	<u>Municipios</u>	<u>Ciudad de Buenos Aires</u>
- Entidad política: soberana. Su orden jurídico es supremo respecto de los restantes incardinados en la federación - Es uno de los sujetos de la relación federal	- Gozan de autonomía plena - Son sujetos de la relación federal	- Las provincias deben garantizar su autonomía, por expresa disposición de la Constitución Federal - No son sujetos "directos" de la relación federal, ya que los interlocutores del gobierno federal son las provincias, y en su caso, la ciudad de Buenos Aires	- No alcanza la categoría de provincia, pero posee un régimen autonómico intermedio otorgado y garantizado directamente por la Constitución - Es sede del gobierno federal - Allí hay jurisdicción federal parcial, (en sentido institucional y competencial) - Su territorio no es federal ni federalizado.. - Es sujeto de la relación federal

9.8.- Preguntas, notas y concordancias.-

Las preguntas que se formulan a continuación, son para motivar el espíritu crítico e investigativo del alumno, que podrá consultar con su profesor las respuestas a las mismas. Ellas - por supuesto - no serán unívocas; y en ello radica la riqueza conceptual de este apartado, cuyo objetivo es el de generar un marco de debate abierto y democrático entre alumnos y profesores.

1. ¿Considera Ud. válida la afirmación que indica que el federalismo no es condición para la existencia del sistema constitucional?
2. ¿Que opina Ud. de la afirmación de que las provincias argentinas son históricamente preexistentes a la federación, pero jurídicamente han sido creadas por la Constitución?
3. ¿Estima Ud. que la habilitación constitucional para que las provincias creen regiones podrá afianzar el federalismo en la argentina?
4. ¿Coincide Ud. con la opinión de que luego de operada la reforma constitucional de 1994 se han - cuanto menos - alterado las reglas típicas de la estructura federal argentina?
5. ¿Cree Ud. que el federalismo argentino se encuentre realmente en

crisis? Fundamente su respuesta.

6. ¿Qué balance haría Ud. de la aplicación de la figura de la intervención federal en el sistema constitucional argentino?
7. ¿Está Ud. de acuerdo con el estatus autonómico actual de la ciudad de Buenos Aires? Fundamente su respuesta.

Anotaremos a continuación, cierta bibliografía específica que consideramos de importancia a fin de profundizar en los contenidos del capítulo

1. Vanossi, Jorge: Situación actual del federalismo. Edit. Depalma, Buenos Aires, 1994
2. Castorina de Tarquini, María Celia: Federalismo e integración. Edit. EDIAR, Buenos Aires, 1997
3. Jiménez, Eduardo Pablo: Apostillas acerca de una reforma constitucional que no pudo ser. En Revista Jurídica El Derecho, suplemento de temas de reforma constitucional (2º parte), 22/9/1995, pag.47 y ss.
4. Gil Domínguez, Andrés: Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (un recorrido crítico). Edit. EUDEBA, Buenos Aires, 1997.
5. López Alfonsín, Marcelo: Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires comentada. Edit. Estudio, Buenos Aires, 1997
6. Presidencia del H. Senado de la Provincia de Buenos Aires: Federalismo y centralización en el discurso de Leandro N. Alem/La capitalización de Buenos Aires. Edit. Dirección de Impresiones de Estado, La Plata, 1986

Respecto de las concordancias de este capítulo, hemos decidido narrar brevemente el proceso histórico y político a partir del cual las provincias argentinas han receptado en sus constituciones la figura de la intervención federal

Hemos comentado ya en el presente capítulo, que las provincias han agregado a sus constituciones disposiciones defensivas, a modo de prevención de los abusos que pudieren acontecer durante una intervención federal.

Dijimos también que el acto de intervención tiene base y sustento en la propia Constitución Nacional, por lo que estas disposiciones pueden ser tachadas de inconstitucionales, ya que regulan una materia delegada al

gobierno federal.

Sin embargo echaremos un vistazo a las regulaciones existentes - aclarando que no todas las constituciones provinciales poseen una norma sobre intervención federal - tratando de ver cuáles son los puntos en común, y cuáles sus peculiaridades.

La característica que aglutina a casi todas las normas en estudio, es la tendencia a sancionar aquellos actos del interventor federal que sean contrarios a la constitución provincial, o a sus leyes. Así lo establece, por ejemplo, la constitución de Entre Ríos.

También se repite en ellas que los nombramientos efectuados por los interventores durante su gestión son transitorios, cesando al finalizar la intervención. Un ejemplo lo encontramos en la constitución de Jujuy.

El siguiente cuadro muestra las características generales y algunas particularidades :

<i>INTERVENCION FEDERAL</i>	<i>¿Qué establece la norma?</i>	<i>Ejemplos.</i>
<i>Sobre la validez de los actos efectuados por el interventor federal.</i>	Los actos que el interventor practique durante el desempeño de su función, serán válidos para la provincia, si hubieren sido realizados de acuerdo con su constitución y sus leyes.	Así lo prevén : Entre Ríos (art. 34). Santiago del Estero (art. 42). La Rioja (art. 18). San Juan (art. 13). Jujuy (art. 5). Chaco (art. 6). La Pampa (art. 5). Santa Cruz (art. 6). Chubut (art. 16). Neuquén (art. 9). Río Negro (art. 13). Misiones (art. 5). Formosa (art. 32). Tierra del Fuego (art. 6). Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 5).
<i>Sobre la duración de los nombramientos efectuados por el interventor federal.</i>	Se establece la transitoriedad en la gestión de los funcionarios y empleados designados durante la intervención federal.	Así lo prevén : La Rioja (art. 18). San Juan (art. 13). Jujuy (art. 5). La Pampa (art. 5). Chubut (art. 16). Río Negro (art. 13). Tierra del Fuego (art. 6). Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 5).

<i>Sobre el tipo de actos que puede realizar el interventor federal.</i>	Puede realizar sólo aquellos actos de carácter administrativo ejecutados durante el período de la intervención.	Así lo prevén : Entre Ríos (art. 34). Santiago del Estero (art. 42). La Rioja ("excepto los que deriven del estado de necesidad", art. 18). • Río Negro ("excepto los que deriven del estado de necesidad", art. 13). • Neuquén (art. 9). • Formosa (art. 32). • Tierra del Fuego (art. 6).
<i>Otras peculiaridades.</i>	• La constitución de Jujuy establece la responsabilidad por los daños que causaren el interventor federal y demás funcionarios designados por éste, cuando cumplieren de un modo irregular sus funciones. • La constitución de Jujuy también tiene una norma protectora del Poder Judicial de su provincia, que establece que en caso de que se disponga la cesantía de magistrados o funcionarios, en aquellas intervenciones que no comprendieran al Poder Judicial, se les deberá promover la acción de destitución correspondiente según la Constitución. En caso contrario corresponde reintegrarlos a sus funciones. La constitución de Misiones es análoga en este sentido.	

9.9. Autoevaluación

1. Explique en que consiste el estatus de autonomía que la Constitución confirió a la ciudad de Buenos Aires:

.....

.....

.....

.....

.....

2. Desarrolle el contexto y modalidades de los pactos de cooperación que el sistema constitucional permite realizar a las provincias:

.....

.....

.....

.....

3. Analice y desarrolle las relaciones "típicas" de la estructura federal argentina, y aquellas incorporadas desde el marco de la reforma constitucional de 1994:

.....

.....

.....

.....

4. Explique en que consiste la denominada "garantía federal":

.....

.....

.....

.....

5. Desarrolle la figura de la intervención federal desde el modo de intervención, el poder del Estado al que el incumbe establecerla y las causas que la motivan:

.....

.....

.....

.....