

EL FEDERALISMO EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ARGENTINO.

Javier Marcelo Ayala.

1. CONCEPTOS PRELIMINARES.

Para introducirnos en el tema, debemos definir previamente a qué nos referimos cuando hablamos de “forma de estado”. Dicho en sencillas palabras, siempre que mencionemos el concepto de forma de estado nos estaremos refiriendo a la forma de organización del poder (o de los poderes del Estado) en relación con el territorio. Es, por ende, la vinculación de lo estatal con lo territorial. Podemos entonces realizar una clasificación de las formas estatales en función de su mayor o menor descentralización. Ellas son:

- a) El unitarismo: Esta forma de Estado implica la inexistencia de unidades políticas autónomas. El ejercicio del poder está totalmente centralizado y no existe ningún grado de autonomías locales. Todas las divisiones que puedan existir en ese Estado son de carácter administrativo (departamentos, por ejemplo) y como tales pueden ser rediseñados por el poder central tal como lo considere pertinente. Un ejemplo de este modelo de Estado es la República Oriental del Uruguay.
- b) El federalismo: En el federalismo, el poder de un Estado se encuentra repartido entre un órgano centralizado y soberano, el Estado Federal, y unidades menores con un mayor o menor grado de autonomía política y administrativa (estados o provincias). Es el ejemplo de los Estados Unidos y de la Argentina. Una variante moderna de descentralización del poder lo constituyen los Estados Regionales, Autonómicos o Federo-Regionales, que surgen de los procesos descentralizadores de los estados unitarios (como España, por ejemplo). No son exactamente Estados Federales, pero se le parecen mucho.
- c) La Confederación: En este caso nos encontramos con una serie de Estados soberanos que voluntariamente se asocian por razones de interés común, pero sin perder su soberanía (y por ende su autonomía política). Es por ello

la forma donde hay una mayor descentralización del poder. A punto tal que las instituciones centrales poseen pocas atribuciones, circunscriptas por lo general a la defensa común o las relaciones exteriores. Su instrumento normativo de organización suele ser un Tratado, y no una Constitución como en los casos anteriores. Dentro de las autoridades permanentes por lo general hay una Dieta o Parlamento, o una Comisión. En todos los casos los Estados parte conservan los poderes de secesión (posibilidad de separarse de la Confederación) y nulificación (de una o varias disposiciones del Tratado que los une).

2. ORIGEN HISTÓRICO DEL FEDERALISMO ARGENTINO.

Conforme Germán Bidart Campos, nuestro federalismo tiene profundas raíces históricas. Podemos remontarnos en tal sentido a las diferentes corrientes colonizadoras españolas que poblaron el país por el norte, el este y el oeste. También contribuyó a instalar una tradición de autonomía la presencia de los cabildos como institución fundamental de la colonia y, por supuesto, no debemos menospreciar un elemento geográfico trascendente: las enormes distancias existentes entre las distintas ciudades. Esto último potenció la necesidad de tomar decisiones en forma autónoma, atento a las diferentes necesidades de gobierno.

Sin embargo, luego de la Revolución de Mayo nacieron dos tendencias políticas antagónicas que pretendían organizar el país en forma harto diferente. Por un lado el sector unitario acentuaba la presencia de Buenos Aires como centro del país y combatía la autonomía de las Provincias bajo diferentes argumentos basados por ejemplo en la superioridad económica de la ciudad puerto (producto de la riqueza obtenida de la aduana). Por otro lado, el sector federal algunas veces con perfiles doctrinarios (Artigas, Dorrego) y otras de manera inorgánica y popular (los diferentes caudillos provinciales surgidos luego de 1820) defendían un modelo de organización donde la autonomía provincial fuera un elemento primordial y decisivo en la organización de la Nación. Ejemplo claro de esto son los Pactos Provinciales, denominados por el Preámbulo de la Constitución "Pactos

Preexistentes”, de naturaleza confederal, que son antecedente normativo imprescindible del Estado Argentino. Entre otros tenemos a los Pactos de Benegas, Pilar, Cuadrilátero y fundamentalmente al Pacto Federal de 1831 y al Acuerdo de San Nicolás de 1852. Luego de numerosas vicisitudes, muchas de ellas violentas, la Argentina adopta luego del triunfo de Urquiza sobre Rosas, con la Constitución de 1853 la forma federal de Estado. Esta forma federal se acentúa con la incorporación a la Nación, en 1860, de la Provincia de Buenos Aires. Dicha incorporación se plasmó con la denominada para algunos Reforma Constitucional de 1860. Lo planteo de esta forma porque para algunos autores, como Bidart Campos, este acto no es ejercicio del poder constituyente derivado o de reforma, sino que marca el final de un ciclo abierto de poder constituyente originario, iniciado en 1853 y finalizado en 1860.

3. CLASES DE NORMAS EXISTENTES EN EL ESTADO FEDERAL ARGENTINO.

Atento la existencia de dos órdenes o niveles de gobierno en la Nación Argentina, va a originar una división de poder “vertical”, por un lado la Nación o Estado Federal, y por otro las Provincias. Amén de ello, vamos a encontrarnos también con distintas clases de normas jurídicas en según de cuál sea el órgano que las emita.

En primer lugar tenemos a las normas federales, emanadas del Gobierno Federal. Ellas son, por ejemplo, la Constitución Nacional y las leyes federales del Congreso Nacional. Estas últimas consisten en todas aquellas disposiciones reglamentarias de los diferentes artículos de la Constitución, con excepción de las normas de derecho común.

En segundo lugar nos encontramos con las normas provinciales, emanadas de las diferentes Provincias. Por ejemplo las Constituciones Provinciales y las leyes provinciales.

En tercer lugar tenemos el denominado derecho común. El mismo consiste en lo que conocemos como “Códigos de Fondo”: Civil, Comercial, Penal, de

Minería y del Trabajo y Seguridad Social, en cuerpos unificados o separados. Los mismo son dictados por el Congreso Nacional únicamente, pero su aplicación recae en los jueces locales (provinciales) o federales según las reglas de la competencia. Vale decir que, por ejemplo, si está involucrado en un juicio de responsabilidad civil el Estado Nacional la competencia será federal pero no por la materia, que es derecho de fondo, sino porque la persona involucrada es de naturaleza federal . Como regla general su aplicación dependerá de los tribunales de provincia.

En cuarto lugar nos encontramos con lo que parte de la doctrina denomina “derecho intrafederal”. Ejemplo de ello son las leyes – convenio, fruto de acuerdos entre la Nación y las Provincias, como la ley de coparticipación, y los tratados o convenios celebrados por las provincias entre sí (“Tratados Parciales”).

Como norma general de relación jerárquica entre estas diferentes normas debemos tener siempre presente que las normas federales son jerárquicamente superiores a las provinciales, atento a lo dispuesto por el artículo 31 CN: “Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada Provincia están obligadas a conformarse a ellas, no obstante cualquiera disposición encontrarlo que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados luego del Pacto del 11 de noviembre de 1859”.

4. RELACIONES TÍPICAS DE LA ESTRUCTURA FEDERAL.

Además de esta noción indicada precedentemente, debemos reseñar brevemente las diferentes relaciones que surgen en un Estado Federal, a los fines de poder identificar diferentes tipos de facultades que poseen las Provincias y la Nación. Ellas son:

- a) Relaciones de subordinación: Ellas implican la supremacía de las normas federales sobre las locales o provinciales. La forma republicana de gobierno y los derechos y garantías constitucionales deben ser respetados por toda

la normativa provincial. Recordemos que los que se subordinan son los ordenamientos jurídicos, no las provincias. Ejemplos de estas relaciones las encontramos en los artículos 5, 31, 75 inciso 22, 123 y 128 de la Constitución Nacional.

- b) Relaciones de participación: Las relaciones de participación aluden a la colaboración de las provincias en la formación de las decisiones del gobierno federal. Ejemplo concreto de ellas es la disposición del artículo 54 de la Constitución Nacional, relativa a la composición del Senado Nacional y a la forma de elección de los senadores.
- c) Relaciones de coordinación: Ellas consisten en el reparto o distribución de competencias entre el Estado Federal y los Estados Locales o Provinciales. Por lo general, en todos los sistemas federales hay una norma genérica que organiza el reparto de competencias y luego normas específicas que resuelven áreas temáticas.

En el caso de nuestra Constitución Nacional la norma básica relativa al reparto de competencias se encuentra en el artículo 121 de la Constitución Nacional, el cual indica que las Provincias conservan todo el poder no delegado al Gobierno Federal a través de la Constitución o de Pactos Especiales. En el caso de Pactos Especiales debemos comprender en esta categoría a todos aquellos Pactos celebrados luego de la sanción de la Constitución Nacional en 1853 (sino serían Pactos Preexistentes). Ejemplo de ello es el Pacto de San José de Flores, de 1859, que reglamentó el ingreso de la Provincia de Buenos Aires a la Confederación Argentina.

Esto implica que la regla en cuanto al reparto de competencias es que las mismas son provinciales salvo que se hayan delegado al Estado Federal a través de la Constitución o de un Pacto Especial.

En este sentido Bidart Campos señala que la jurisprudencia ha establecido como consecuencias de este principio que los actos provinciales no son inválidos salvo que: la Constitución reconozca esa competencia en forma exclusiva al Gobierno Federal, o se la prohíba en forma expresa a las provincias, o el ejercicio de esas competencias sea incompatible con la

Constitución Nacional o su prohibición surja de poderes federales expresos o implícitos o incidentales.

El reparto de competencias se estructura o divide en:

C1) Competencias exclusivas del Gobierno Federal: Aquellas cuestiones que están sólo en manos del Gobierno central, como decretar la intervención federal a una provincia (arts. 6 y 75 inciso 31 CN).

C2) Competencias exclusivas de las provincias: Son todas aquellas competencias que permanecen en manos exclusivas de las provincias. Ejemplo claro de ellas son la competencia para dictar la Constitución de una Provincia (artículo 5 CN).

C3) Competencias concurrentes: Este es uno de los casos más complejos de interpretar. En principio debemos indicar que en este caso las competencias son indistintas, es decir que ambos niveles de gobierno, Nación y Provincias pueden legislar sobre el tema. Esta clasificación abarca numerosos temas y suele ser en la práctica, difícil de coordinar o armonizar. Ejemplo de ello son todas las normas derivadas de la denominada cláusula del progreso (actual artículo 75 inciso 18 CN) a favor del Gobierno Federal y reproducida en el artículo 125 CN a favor de las Provincias.

C4) Competencias excepcionales del Estado Federal: Son competencias que habitualmente están en manos de las Provincias pero por excepción, en circunstancias excepcionales, quedan en manos del Gobierno Federal. Un caso concreto de esta categoría lo constituye la facultad de imponer contribuciones directas (impuestos directos, artículo 75 inciso 2 CN).

C5) Competencias excepcionales de las Provincias: En estos casos, nos encontramos con competencias que usualmente son del Gobierno Federal y por excepción, en determinadas circunstancias especiales, pueden ser ejercidas por las Provincias. En el artículo 126 de la Constitución Nacional surgen como ejemplo de ellas las de dictar los Códigos de Fondo antes de que el Gobierno Federal lo haya hecho y la de armar buques o levantar ejércitos en caso de invasión extranjera o peligro inminente que no admita dilación, dando previo aviso al Gobierno Federal.

C5) Competencias compartidas: Son aquellas que precisan de una doble decisión, es decir de la manifestación de voluntad expresa y conjunta del Gobierno Federal y de (o de los) Provincia (Provinciales). Ejemplo claro de esta categoría es la ley de coparticipación, tal como surge del artículo 75 inciso 2 CN.

5. LAS PROVINCIAS.

Las provincias son las unidades políticas que componen nuestra Federación. No son soberanas (confr artículos 5 y 31 CN), pero sí autónomas (confr. arts. 5, 122 y 123 CN). Todas ellas son iguales entre sí, por más que las Provincias preexistentes a la Nación sean sólo 14. Las restantes fueron creadas en su gran mayoría a partir de la federalización de los territorios nacionales (extensiones del país sujetos a jurisdicción federal, regulados conforme el artículo 75 inciso 15 CN). Tenemos entonces casos de crecimiento institucional, pero no territorial. Sin embargo, nada impediría que la Nación incorpore por adición nuevas provincias creadas sobre territorios que hoy no pertenecen a la Argentina. Estos casos sería también admisible una incorporación a través de Pactos Especiales, al igual que el Pacto de San José de Flores facilitó la incorporación de la Provincia de Buenos Aires al territorio argentino. En lo que no puede darse es la pérdida de alguna provincia, ya que ellas no tienen derecho de secesión y no pueden entonces separarse del territorio nacional. El último territorio provincializado ha sido Tierra del Fuego, en 1991.

Si quisiera crearse una nueva provincia sobre el territorio de otra u otras sería necesario una doble decisión: de la Legislatura de la o las provincias involucradas y del Congreso Nacional. La Ciudad de Buenos Aires

Sin llegar a ser una Provincia, la Ciudad de Buenos Aires posee un régimen autónomo con facultades especiales, previstas en el artículo 129 de la Constitución Nacional.

Los límites entre las provincias deben ser fijados por el Congreso, tal como lo prescribe el artículo 75 inciso 15 CN. También puede recurrirse al arbitraje.

Algunos autores del Derecho Público Provincial, como Mercado Luna sostienen que esta facultad congresional no puede ser enteramente discrecional, y las provincias involucradas deben ser partícipes de la fijación de dichos límites.

El artículo 127 CN prohíbe a las provincias en forma expresa guerrear entre sí, y ordena que sus diferencias sean resueltas por la Corte Suprema. En estos casos las facultades de nuestro máximo tribunal son muy amplias, casi conciliatorias tal como lo tiene dicho la Corte en el caso relativo a la interprovincialidad del Río Atuel, donde se habló de facultad de “dirimir conflictos”, y van más allá de la mera aplicación de normas legales. Lo que sí debe quedar claro es la competencia originaria (exclusiva) de la Corte en estas cuestiones.

Hay diversas normas constitucionales que fijan la idea de que, más allá de la división del territorio nacional en provincias, la Nación Argentina mantiene un territorio unificado. Básicamente se declara para ello la validez extraterritorial de los actos jurídicos de una provincia en las otras (artículo 7), la igualdad de derechos de los ciudadanos independientemente de su residencia en alguna provincia y la extradición recíproca (artículo 8). También se impide la existencia de aduanas interiores y el libre tráfico de mercaderías (artículos 10 a 12). En síntesis, hay un solo país (y un solo mercado en términos territoriales) dividido en provincias (entidades políticas autónomas pero no soberanas).

Junto con este principio de unidad se halla el de integridad de las provincias. Las mismas conservan el dominio de su territorio. Esto se ha visto reforzado en la Reforma Constitucional de 1994 con la incorporación del artículo 124 al texto de la Constitución Nacional, el que reconoce a favor de las provincias el dominio de sus recursos naturales, subsuelo, mar, plataforma submarina, espacio aéreo, ríos, lagos, aguas, islas, playas y riberas. Esto ha implicado un giro en la concepción legal predominante durante parte del siglo XX que ponía en manos de la Nación el dominio de las riquezas naturales, en especial de las que se encuentran en el subsuelo. Dichas normas son hoy día incompatibles con la Constitución Nacional.

Lo dicho no debe entenderse como un impedimento a la existencia de normas federales si ellas son necesarias porque los recursos, por ejemplo, se

encuentran sobre el territorio de más de una provincia, como un río. No podemos confundir dominio con jurisdicción.

Como ejercicio del poder constituyente secundario, las constituciones provinciales deben respetar los derechos y garantías constitucionales, así como la forma republicana de gobierno, tal como lo indica expresamente el artículo 5 CN. Podrían sí garantizar más derechos que los previstos en el texto constitucional federal, pero nunca menos.

En ese marco pueden darse sus propias instituciones y elegir a sus autoridades (artículo 122). Asimismo pueden dictar toda la normativa necesaria para la promoción del progreso, intereses económicos, administración de justicia, fomento de la educación y la cultura, y el mantenimiento de sus organismos de seguridad social, entre otras facultades (artículos 124 y 125). Recordemos además que las provincias conservan, como norma general, todas las facultades no delegadas a la Nación, tal como lo indica el artículo 121 CN.

También las provincias poseen facultades importantes en materia de celebración de diferentes acuerdos. En materia interprovincial pueden celebrar los denominados tratados parciales entre ellas. Los mismos pueden ser sobre administración de justicia, intereses económicos y trabajos de utilidad común, tal como reza el artículo 125 de nuestra Carta Magna. Nunca un tratado parcial puede ser sobre temas políticos ni involucrar a la totalidad del territorio nacional. Estos acuerdos deben hacerse con el conocimiento del Congreso Nacional. Entiendo que no es necesario el consentimiento del gobierno federal entonces, sino sólo que éste haya sido notificado en forma fehaciente.

Y en materia internacional las provincias pueden celebrar acuerdos, conforme el artículo 124 CN. Los mismos no deben ser incompatibles con la política exterior de la Nación ni afectar las facultades ya delegadas al gobierno federal ni el crédito público de la Nación. Como puede apreciarse los límites son severos, lo cual es razonable. Tampoco en estos casos se exige la aprobación del Congreso Nacional sino sólo su conocimiento.

6. LOS MUNICIPIOS.

Tal como lo declara el artículo 5 de la Constitución, las constituciones provinciales deben necesariamente asegurar el régimen municipal. Por ello debemos interpretar que los municipios son entes públicos de existencia necesaria, previstos por nuestra Carta Magna. La duda se planteaba con respecto al status de los mismos, frente al silencio del artículo 5. El debate doctrinario se planteaba entre aquellos que sostenían que los municipios eran autónomos (pueden dictarse sus propias normas y poseen facultades políticas) o meramente autárquicos (sus atribuciones son de tipo administrativas y no pueden dictar normas vinculadas al autogobierno). La jurisprudencia se inclinaba muchas veces a convalidar las decisiones de las constituciones provinciales, gran parte de ellas reacias a otorgarles facultades amplias a los municipios (si bien algunas, como Santa Fe han sido pioneras en reconocer la autonomía municipal). Era entonces una cuestión librada a la discrecionalidad de las provincias, que a partir de 1957 fueron reconociendo la autonomía de los municipios en sus sucesivas reformas constitucionales.

La cuestión fue resuelta por nuestro máximo tribunal en el caso “Rivademar c/ Municipalidad de Rosario”, del año 1989, donde la Corte señaló que los municipios son autónomos, y no autárquicos, y que las provincias no pueden omitir en su legislación el establecimiento de los municipios ni privarlos de atribuciones para llevar a cabo sus fines.

Finalmente, la Reforma Constitucional de 1994 incorporó el artículo 123 en cuyo articulado se prevé expresamente la autonomía municipal, quedando librado a las diferentes provincias regular el alcance de dicha autonomía en el orden institucional, político, administrativo, financiero y económico. Debe interpretarse entonces que las constituciones provinciales no pueden desconocer dicha autonomía, y que la misma abarca los temas indicados en el artículo. La cuestión del alcance de la misma es una cuestión discrecional de las provincias, pero sujeta al control de los jueces.

7. LAS REGIONES.

La idea de región está, conforme Frías, más ligada a los que denomina “estados fédero regionales “, como Italia o España (¿estados unitarios que se descentralizan?). El antecedente de la regionalización debe buscarse en el gobierno de facto de 1966. Desde luego en esta oportunidad se trató de una división del país hecha en forma burocrática y autoritaria, sin la participación de las provincias interesadas.

Pese a este antecedente poco feliz, la interesante idea de regionalizar el país, verdadera concreción de un federalismo cooperativo o de concertación, ha sido plasmada en la Reforma Constitucional de 1994 luego de la incorporación del artículo 124.

Conforme el nuevo artículo, las regiones son creadas por iniciativa provincial. El Estado Federal carece iniciativa en tal sentido. El objetivo es dotar a las provincias de la facultad de crear un sistema de relaciones interprovinciales para promover el desarrollo económico y social. Dicho esto sin ánimo de impedir que la regionalización del país pueda “concertarse” en el sentido de armonizarse. Inclusive para Bidart Campos nada impediría que el Congreso Nacional promueva una ley convenio en tal sentido. Es decir, utilizando una estructura similar a la coparticipación. El tema es discutible.

Queda claro que las regiones no poseen atribuciones políticas, ni reemplazan a las provincias en ningún sentido. Son unidades creadas por las provincias con el sólo objeto de promover su desarrollo. En ese contexto podrían tener algunos órganos propios, integrados por comités de funcionarios provinciales (gobernadores o ministros, por ejemplo).

El instrumento normativo indicado para la creación de las regiones son los tratados parciales interprovinciales previstos por el artículo 125 de la Constitución.

8. LUGARES SOMETIDOS A JURISDICCIÓN FEDERAL.

Previstos y regulados en la actualidad por el artículo 75 inciso 30 de la Constitución Nacional, los lugares sometidos a jurisdicción federal son

establecimientos de utilidad nacional distribuidos por todo el territorio nacional que, por su importancia para el Estado Nacional, se encuentran bajo su órbita. Ejemplos de ello serían un Parque Nacional o un puerto.

La Reforma Constitucional de 1994 adoptó para su regulación la tesis denominada “finalista” manifestada en diversos fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, ya que el Estado Federal dicta solamente la legislación necesaria, y no es el legislador exclusivo de esos establecimientos. Se impuso entonces esta tesis por sobre la denominada “exclusivista”, que también dominó parte de la jurisprudencia de nuestro Máximo Tribunal.

Con respecto a los poderes de policía e imposición, es decir a las facultades de imponer tributos (por ejemplo tasas municipales o impuestos provinciales) o de reglamentar o restringir derechos en función del bien común (poder de policía), las Provincias conservan estas facultades mientras no interfieran en el cumplimiento de los fines del establecimiento.

Como puede advertirse, en la práctica hay una competencia concurrente, pero dividida en cuanto a sus objetivos entre la Nación y las Provincias en este caso.

9. TERRITORIOS NACIONALES.

Los Territorios Nacionales consistían en extensiones de la Nación que no pertenecían a las Provincias históricas u originarias, que participaron del proceso constituyente de 1853-60. Quedaban fuera de los límites de las Provincias. Tal como aún lo señala el actual artículo 75 inciso 15 del texto constitucional, se encontraban bajo la legislación y jurisdicción nacional. Con el paso del tiempo todos esos territorios se han ido provincializando, siendo el último de ellos el de Tierra del Fuego.

10. RÉGIMEN DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES.

Una de las principales modificaciones de la Reforma de 1994 fue la de resolver situación institucional de la Ciudad de Buenos Aires. En efecto, el nuevo artículo 129 CN. En este sentido, los constituyentes decidieron otorgarle un status especial a la Capital Federal, que no puede encuadrarse en ninguna de las categorías vistas anteriormente: no es provincia, ni municipio. La doctrina ha diferido acerca de cuál es entonces el status institucional de la Ciudad. Conforme Sagüés se asemeja a una semiprovincia o cuasi provincia, ente autónomo tutelado cuya función principal es servir de asiento a las autoridades federales. Obsérvese que esa tutela se demuestra por la potestad por parte del Estado Federal de dictar una ley de garantías para proteger los intereses de la Nación destinada a regir en la Ciudad, lo que limita su autonomía. Esta norma perdería vigor en el hipotético caso de que se decidiera el traslado de la Capital Federal. Lo que queda totalmente claro para la doctrina es que la Ciudad de Buenos Aires posee una autonomía superior a cualquier municipio, y se asemeja a una Provincia, pero sin llegar a ser como ellas. Advirtamos que pueden elegir diputados (art. 45 CN), senadores (54 CN) y ser objeto de intervención federal (75 inciso 31), al igual que cualquier provincia. Pero también debe tenerse presente que la Ciudad recibe la autonomía que la da la Nación y carece de autonomía preexistente, caso diverso al de las Provincias, que ceden parte de sus atribuciones a la Nación y conservan las restantes. Sintetizando este status especial se puede decir lo siguiente: la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires se manifiesta a través de la concesión a la misma por parte de la Nación de atribuciones propias en materia de legislación y jurisdicción (legislativas y judiciales), la facultad de elegir en forma directa al Jefe de Gobierno de la Ciudad (anteriormente llamado Intendente), y la posibilidad de dictar un Estatuto Organizativo a los efectos de su institucionalización. Todo ello limitado por la ley de garantía de los intereses del Estado Federal, a dictarse por el Congreso Nacional.

El dictado de la mencionada ley de garantías, que lleva el número 24.588, llamada "ley Cafiero", trajo aparejada numerosas controversias. La misma ha sido poco generosa con la autonomía de la Ciudad, ya que restringe las facultades jurisdiccionales de la Ciudad solamente a los temas de vecindad, contravencional

y faltas, contenciosoadministrativos y tributarios, y decide conservar en la órbita nacional al Registro de la Propiedad Inmueble y a la Inspección General de Justicia, entre otras cuestiones. Podemos agregar también que, como regla general de deslinde, la Nación conserva todas las competencias no cedidas a la Ciudad Autónoma.

Más allá del el artículo 129 CN y la ley 24.588 rige en la Ciudad de Buenos Aires la Constitución Porteña. La misma ha incorporado, amén de la organización del poder en la Ciudad (parte orgánica de una Constitución), una moderna y extensa declaración de derechos y garantías (parte dogmática). Dejó a salvo también la disidencia de las autoridades constituyentes de la Ciudad con las leyes Cafiero (24.588) y Snopek (24620, de convocatoria a elecciones de Jefe de Gobierno).

11. LA INTERVENCIÓN FEDERAL

El Estado Federal está obligado a asegurar, proteger y vigilar la integridad, autonomía y subsistencia de las Provincias dentro de la unidad federal. Conforme el artículo 5 CN se le exige a todas las Provincias los requisitos de: dictar una constitución de características republicanas y asegurar la administración de justicia, el régimen municipal y la educación primaria; todo ello como condición necesaria para la garantía federal de preservación de su autonomía.

Seguidamente, el artículo 6 CN le otorga al Gobierno Federal la facultad de intervenir en el territorio de las provincias (no "a" las provincias), facultad que debe extenderse también a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (artículo 75 inciso 31).

¿Por qué causas puede intervenir una provincia? El artículo 6 CN indica que la misma pueda disponerse por varios motivos y pueden disponerla en forma directa el Gobierno Nacional o solicitarlo la misma Provincia afectada. El Gobierno federal puede intervenir directamente para garantizar la forma republicana de gobierno o para repeler invasiones exteriores (ya sea un ataque actual o inminente). Las autoridades provinciales pueden pedirla para ser sostenidas o restablecidas en su cargo sin han sido destituidas o amenazadas por sedición

(revuelta interna) o invasión de otra provincia. Advirtamos entonces que puede haber intervenciones de carácter represivo y otras de carácter preventivo, pero las causales invocadas para fundamentar la medida no pueden superponerse.

Pueden intervenir todos los Poderes de la Provincia (Ejecutivo, Legislativo o Judicial) o alguno de ellos. Muchas veces se dispone conjuntamente el estado de sitio en dicho territorio, pero ello no es constitucionalmente obligatorio.

¿Qué Poder del Estado Federal dicta la intervención federal? En este sentido la Reforma Constitucional de 1994 ha resuelto una situación de incertidumbre. El artículo 6 CN indica que el “Gobierno Federal” es el que puede intervenir. Ello ha permitido que a lo largo de la historia argentina haya habido algunas intervenciones dispuestas a través de leyes y otras dispuestas a través de decretos. Pero luego de la Reforma queda claro que es una facultad del Congreso, tal como lo indica el artículo 75 inciso 31 CN, y que el Presidente solamente podrá disponer una intervención federal si el Congreso se encuentra en receso (artículo 99 inciso 20). En este último caso, además, el Presidente tiene la obligación de convocar inmediatamente al Congreso para que trate el tema. Por lo que se entiende que si el Ejecutivo dispone una intervención federal por decreto, debe inmediatamente convocar a sesiones extraordinarias al Congreso para el tratamiento y la convalidación de la medida.

Lamentablemente ha dejado mucho que desear la práctica institucional argentina en materia de intervenciones federales. Las mismas se han dispuesto más de una vez por motivos político partidarios y muchas veces con la intención de reemplazar autoridades provinciales enemistadas con el Gobierno Federal por otras más afines al mismo.

12. LA COPARTICIPACIÓN

No había en el texto de la Constitución Nacional de 1853-60 disposiciones que aludieran a las leyes convenio que pudieran celebrar la Nación y las Provincias a los efectos de ordenar las competencias concurrentes. Sin embargo, la dinámica constitucional del siglo XX, en el marco del aumento de las funciones

estatales, tanto de la Nación como de las Provincias, permitió la aparición de este tipo de normas. Las mismas no estaban tampoco, vale la aclaración, prohibidas por la Carta Magna. Un ejemplo claro de ello es el caso de la coparticipación federal. La misma nació a mediados de la década de 1930, para ser precisos en 1935, en el contexto de una grave crisis económica internacional. Con ella se regulaba y armonizaba el cobro de tributos en todo el territorio nacional. Conforme este tipo de normas, que fueron ampliando y modificando esta facultad a lo largo del tiempo, el Estado Nacional se hacía cargo del cobro de los impuestos, y luego realizaba dos repartos o distribuciones: primero entre la Nación y las Provincias y luego entre estas últimas. La característica específica de estas normas, que permitió a un cierto sector de la doctrina denominarlo “derecho intrafederal”, consiste en que si bien son leyes nacionales, para tener vigencia precisan la aprobación de las provincias. Al momento de la Reforma Constitucional de 1994 se encontraba vigente la ley 23.588, de coparticipación federal. Podemos decir entonces que el Constituyente Reformador no hizo más que otorgarle rango constitucional a una normativa que ya integraba desde hacía mucho tiempo el orden jurídico argentino y que modificaba sustancialmente el sistema de separación de fuentes tributarias previsto por la Constitución de 1853-60.¹

Podrá debatirse acerca del acierto en redacción de la nueva disposición, o de la eficacia o no de la coparticipación en términos del desarrollo de las provincias; pero no acerca del largo itinerario del instituto en la Argentina.

El nuevo artículo 75 inciso 2° regula la coparticipación federal de impuestos. Resumiremos esquemáticamente su contenido, señalando los aspectos relevantes del mismo. En tal sentido el artículo dispone:

- La coparticipación como regla general para la recaudación y reparto de todos los tributos incluidos en el inciso en cuestión (el cobro de impuestos indirectos y directos por excepción en manos del Estado Nacional). La excepción a esta regla la constituyen solamente los tributos que poseen alguna asignación específica;

¹ Dalla Vía, ob. cit. en nota 3, página 692.

- La sanción por parte del Congreso de una ley convenio para instituir regímenes de coparticipación de estas contribuciones. La misma se encuentra sujeta a ciertas directivas: deberá garantizar la automaticidad en la remisión de los fondos y su normativa deberá tener en cuenta, en el momento de la asignación de los porcentajes de distribución tanto criterios objetivos como subjetivos de reparto. Los primeros son los referidos a las competencias, servicios y funciones que posee cada Estado Provincial y de la Ciudad de Buenos Aires, mientras que los segundos tienen que ver con pautas programáticas que buscan el desarrollo equitativo y solidario entre las Provincias que componen el territorio nacional. Además, prohíbe la transferencia de funciones sin la respectiva reasignación de recursos dispuesta por ley del Congreso. Como directiva procesal, el inciso ordena que la Cámara iniciadora de la futura ley de coparticipación deberá ser el Senado. Finalmente, pone en manos de un organismo fiscal federal el control y la fiscalización de lo relativo a estas disposiciones².

El inciso 2° del artículo 75 se encontraba complementado por la disposición transitoria sexta. La misma ordenaba la sanción de un nuevo régimen de coparticipación federal antes del fin de 1996, expresando que cualquier modificación al régimen vigente debía contar con la aprobación de la Provincia involucrada. A la fecha de presentación de este trabajo, el Congreso no ha cumplido aún con lo ordenado en esta disposición transitoria, en un claro caso de omisión inconstitucional.

² Actualmente ejerce dichas funciones la Comisión Federal de Impuestos.

